

PAZ Y SEGURIDAD

# LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA CRISIS EN VENEZUELA\*

**Mónica Hirst, Carlos Luján, Carlos A. Romero y Juan Gabriel Tokatlian\***

Julio de 2020

\* Se agradece la asistencia de Lara Duboscq.



El documento presenta un diagnóstico de la situación de Venezuela y describe cómo impacta a escala regional e internacional.



En Venezuela, la prolongación del empate catastrófico expone y vincula la crisis interna a dinámicas políticas alimentadas por presiones e intereses externos que hoy dificultan una salida negociada.



Los percances políticos se ven afectados además por coyunturas críticas específicas, entre las que se destacan la caída de los precios internacionales del petróleo y la pandemia de covid-19.



# Contenido

	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	2
<b>1.</b>	<b>EL ENTRAMADO DE LOS FACTORES DOMÉSTICOS</b> .....	3
<b>2.</b>	<b>UNA INTERNACIONALIZACIÓN SIN PENA NI GLORIA</b> .....	7
	Desde lo regional.....	8
	Desde la Sala Oval .....	10
<b>3.</b>	<b>CONJETURAS SOBRE UNA INTERVENCIÓN POLÍTICO-MILITAR DE EEUU EN VENEZUELA</b> .....	11
<b>4.</b>	<b>CONDICIONES PRECARIAS, VOLÁTILES E INCIERTAS PARA SALIR DEL EMPATE</b> .....	14
	<b>ANEXO. IMPACTO DE LA CAÍDA DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO EN LA ECONOMÍA DE VENEZUELA</b> .....	18
	Intereses por los recursos naturales venezolanos .....	18

# INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En este texto buscamos presentar un diagnóstico de la situación de Venezuela y describir cómo impacta a escala regional e internacional. Observamos que el escenario de una intervención político-militar ha logrado avanzar posiciones como una opción posible en las actuales circunstancias, y esto haría muy difícil una solución pacífica, democrática y consensuada. Tal panorama reinstala la percepción de que se puede interpretar la crisis venezolana como un «empate catastrófico», utilizando los argumentos que desarrollamos previamente y sumando nuevas complejidades<sup>2</sup>. Creemos que el conflicto que hay entre el gobierno y la oposición adquiere una nueva configuración en tanto crece la importancia de la internacionalización de la crisis. Aclaramos de antemano que no atribuimos un sentido valorativo en la diferenciación que hacemos entre «intervención» e «internacionalización». Más bien consideramos que se trata de dos tipos de incidencia externa con acciones diferenciadas y que conducen a resultados distintos. Mientras que la intervención puede corresponder a un abanico de acciones concebidas por gobiernos, organizaciones multilaterales o actores políticos específicos, la internacionalización traduce una articulación, con variados grados de complejidad, entre factores de afuera –intereses y presiones– y realidades de adentro –institucionales, político-militares, económicas, sociales y culturales–. En Venezuela, la prolongación del empate catastrófico expone y vincula la crisis interna a dinámicas políticas alimentadas por presiones e intereses externos que hoy dificultan una salida negociada. Los percances políticos se ven afectados además por coyunturas críticas específicas, entre las que se destacan la caída de los precios internacionales del petróleo y la pandemia de covid-19.

La «internacionalización de la crisis» no ha significado por lo tanto un mayor acercamiento a una solución negociada de la crisis venezolana. Las presiones provenientes de las acciones coercitivas externas, principalmente –pero no solo– de Estados Unidos, han generado una escalada de tensiones que sumergió aún más a Venezuela en la ciénaga de un empate. Esta realidad no ha significado una situación de parálisis; el aire se mueve por el impacto de las acciones y determinaciones del Palacio de Miraflores, los movimientos de la Casa Blanca y sus aliados, de la Unión Europea y gobiernos europeos, de Rusia, China y otros países solidarios con el régimen de Nicolás Maduro. En este contexto, es llamativo el progresivo vacío político regional, que contrasta con experiencias pasadas de coordinación y de mediación para encontrar soluciones pacíficas y negociadas a fin de resolver crisis políticas severas. Consideramos una intervención político-militar como una hipótesis no deseable, si bien posible, ya sea un golpe militar o una invasión terrestre o aeronaval masiva o una acción de «cirugía» sobre blancos específicos. Pasar de un proceso de internacionalización al de una intervención por medio de la fuerza dejaría traspasar la incidencia diferenciada que tienen los poderes mundiales en el proceso venezolano. De hecho, la internacionalización no ha significado que se amplíen los márgenes de autonomía de Venezuela, ya que una creciente subordinación al juego y los intereses geopolíticos de las grandes potencias podría no solo lastimar su soberanía, sino también postergar la recuperación de un proyecto democrático con diseño propio. Los desacuerdos entre las potencias mundiales –EEUU, China y Rusia– sobre la situación en Venezuela plantean la necesidad de que la resolución de las disputas políticas sea precedida por medidas efectivas de prevención de conflictos que involucren a actores y organizaciones externos e internos de incuestionable credibilidad.

El texto que elaboramos está dividido en cuatro partes: la primera trata sobre los desarrollos domésticos de la crisis; la segunda discute su dimensión regional e internacional; la tercera propone un ejercicio de hipótesis de intervenciones en Venezuela de corto y mediano plazo por medio de la fuerza, orquestadas por EEUU; la cuarta reúne reflexiones que evalúan las posibilidades de mantener abierta la puerta para una negociación política inclusiva y sustentable. Además, el texto cuenta con un anexo, elaborado por Luis Dávila, donde se analizan los efectos negativos de la caída de los precios del petróleo en Venezuela y la constelación de intereses posicionados alrededor de la explotación de las reservas petroleras y de los recursos naturales del país.

1 Una versión preliminar de este documento fue discutida en un conversatorio virtual organizado por la Fundación Friedrich Ebert el 12 de junio de 2020. Agradecemos los comentarios de Ana María Sanjuan, José Antonio Sanahuja, Ricardo Sucre, Aime Nogal, Maryhen Jiménez, Socorro Ramírez, Kristian Herbolzheimer Jepsso y Guadalupe González, que fueron de gran utilidad para la elaboración de la versión definitiva de este trabajo.

2 Mónica Hirst, Carlos Luján, Carlos A. Romero y Juan Gabriel Tokatlian (2019): *Venezuela: hacia una solución política y pacífica*, Fundación Friedrich Ebert, mayo.

## 1

## EL ENTRAMADO DE LOS FACTORES DOMÉSTICOS

La crisis venezolana se ha profundizado en los últimos meses. Algunas de sus características han cambiado y otras han permanecido en la agenda. A pesar de la gravedad de la pandemia de covid-19 a escala mundial, el país presenta, al 18 de agosto de 2020, 288 fallecidos, 34.802 contagiados y 23.575 enfermos recuperados, lo que indica que el virus no ha sido el problema principal que aqueja a la nación. De todas maneras, el gobierno ha desarrollado una política sanitaria y de control social intensiva y de confinamiento estricto, en la que sobresalen la casi paralización de las actividades cotidianas, la prohibición del tránsito por las ciudades y en las rutas extraurbanas, la prohibición de vuelos civiles, nacionales y extranjeros, y la suspensión al máximo de las actividades laborales y educativas.

Lo que caracteriza mejor la situación venezolana es la existencia de una alta polarización política, una hiperinflación desmedida, la devaluación sistemática de la moneda nacional—el bolívar— y la permanente escasez de gasolina<sup>3</sup>. En cuanto a lo primero, se ha reducido el espacio para promover un clima de confianza y un proceso de negociaciones entre el gobierno de Maduro y la oposición no radicalizada en torno de la búsqueda de una salida política, democrática y pacífica. Esto ha llevado a una dualidad de poder, que significa la existencia de dos conducciones políticas cuyos líderes son reconocidos en forma excluyente por una parte o por otra de la comunidad internacional. Tal dualidad se instaló como una especie de realidad *por default*, que ha ahogado la posibilidad de lograr, con o sin la mediación internacional, una solución doméstica y legal a los problemas venezolanos<sup>4</sup>.

Por otra parte, se preserva el apoyo militar a Maduro, a pesar de los llamados constantes a una revuelta castrense por parte del gobierno de Donald Trump y de sectores opositores radicalizados<sup>5</sup>. Tal llamado es justificado por quienes lo realizan a partir de la idea de que el Estado venezolano presenta algunas características propias de un «Estado fallido», con base en la existencia de una emergencia humanitaria compleja y algunas características propias de un «Estado forajido». Además, se suma una importante campaña mediática internacional movida por la acusación de EEUU, sus aliados y parte de la oposición interna de que el régimen chavista tiene relación con el terrorismo internacional y el narcotráfico mundial, lo que justificaría considerar que el régimen forma parte de lo que algunos autores definen como «Estados condenados»<sup>6</sup>.

La fragilidad del Estado venezolano es también relacionada con la extensión de la violencia en las cárceles del país, la participación en el control de zonas populares y áreas fronterizas por cárteles de la droga y grupos paramilitares, bandas armadas y otras manifestaciones no estatales. Se pone en duda la capacidad del régimen para ejercer el orden público (aunque a veces se lo relacione con esos grupos, que constituyen un peligro evidente para ese mismo orden), ante la posibilidad de que la violencia se convierta en una revuelta social a escala nacional y que conduzca a una mayor represión por parte de efectivos de las Fuerzas Armadas y de la policía nacional y las municipales<sup>7</sup>.

3 Katherine Blesie (2019): «Venezuela in Crisis» en *Berkeley Economic Review*, 16 de abril, <<https://econreview.berkeley.edu/venezuela-in-crisis/>>.

4 Javier Corrales y Michael Penfold (2015): *Dragon in the Tropics: Venezuela and the Legacy of Hugo Chávez*, 2ª ed., Brookings, Washington, DC; Javier Corrales (2015): «The Authoritarian Resurgence: Autocratic Legalism in Venezuela» en *Journal of Democracy* vol. 26 Nº 2, abril, pp. 37-51.

5 Francine Jácome (2018): «Los militares en la política y la economía de Venezuela» en *Nueva Sociedad* Nº 274, marzo-abril, pp. 119-128, <<http://library.fes.de/pdf-files/nuso/nuso-274.pdf>>.

6 Michael Camilleri (2019): «Plan B in Venezuela: Washington Must Give up on an Ideal Strategy in Favor of an Achievable One» en *Foreign Affairs*, 3 de septiembre, <[www.foreignaffairs.com/articles/venezuela/2019-09-03/plan-b-venezuela](http://www.foreignaffairs.com/articles/venezuela/2019-09-03/plan-b-venezuela)>; Moisés Naim y Francisco Toro (2018): «Venezuela's Suicide: Lessons from a Failed State» en *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre, <[www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2018-10-15/venezuelas-suicide](http://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2018-10-15/venezuelas-suicide)>.

7 Yubi Cisneros Mussa (2017): «Balance de la seguridad humana en Venezuela» en Carmelo Faleh Pérez y Carlos Villán Durán (eds.): *El derecho humano a la paz y la (in)seguridad humana. Contribuciones atlánticas*, Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos / Velasco Ediciones, Luarca, pp. 227-248.

En el ámbito económico, cabe destacar el crecimiento exponencial de los precios de bienes y servicios y la presencia del dólar estadounidense como instrumento fundamental de las transacciones bancarias y financieras, mayoristas y minoristas, con el consecuente repliegue del uso del bolívar, cuya cotización frente al dólar estadounidense pierde paulatinamente valor<sup>8</sup>. Un escenario marcado por la hiperinflación, con controles intermitentes, genera una fuerte división entre los estratos sociales minoritarios, que tienen dólares en su poder y pueden adquirir bienes y servicios, y las mayorías disminuidas en su poder de compra, de consumo y nutricional, en un momento paradójico en el cual hay más oferta que demanda de bienes y servicios.

La situación social se ve reflejada también en el agotamiento casi total de la gasolina y su racionamiento solo para vehículos autorizados, lo que ha originado de manera simultánea una paralización del parque automotor y un mercado negro del combustible en todo el territorio nacional<sup>9</sup>. A esto hay que añadir la permanente crisis de agua y energía eléctrica que afecta de forma cíclica y desigual a la población, los problemas financieros de la hacienda pública, el peso de la deuda externa, el declive del PIB, la caída de las reservas internacionales y del comercio exterior y la reducción de los precios del barril de petróleo y de la producción petrolera diaria, lo que lleva a categorizar al país como inmerso en una «emergencia humanitaria compleja»<sup>10</sup>.

El gobierno tomó algunas medidas, desde el mes de junio de este año, para afrontar esta realidad, tales como aumentar el precio por litro de la gasolina a medio dólar, aumentar el costo de la luz para evitar un consumo desmedido y continuar con el racionamiento; y, en cuanto al agua, seguir también con el racionamiento, con un añadido: que Caracas, que había sido «cuidada» para evitar las

protestas, tiene que compartir ahora la escasez de los servicios con el resto del país.

De todas maneras, los factores descritos han venido conformando una situación parcialmente diferente de lo observado el año pasado. Por un lado, se percibe una mayor «vigilancia democrática» internacional sobre Venezuela, que se ha extendido tanto en el tema humanitario como en el de los derechos humanos; por otro, está la consideración del país como un peligro externo para EEUU, sus aliados y en general para la seguridad global –lo cual ha contribuido a una descalificación permanente del régimen chavista–. La combinación de ambos desarrollos ha llevado a la errónea aplicación de conceptos incompatibles para el caso de Venezuela, muchos de ellos elaborados para otros escenarios de África, Oriente Medio y Asia, y a una propuesta no pacífica de cambio de régimen.

A su vez, las externalidades negativas se han multiplicado, sobre todo el tema migratorio, y ha disminuido el poder del régimen, aunque se mantiene la «coalición dominante», destacándose la simbiosis cívico-militar, el control social (a pesar de brotes esporádicos de violencia y de la presencia de una emergencia humanitaria) y el mantenimiento de una articulación internacional que ha apoyado al régimen chavista y en parte lo ha salvado –hasta ahora– de un total aislamiento<sup>11</sup>.

Para la comprensión de la presente coyuntura, es útil recordar qué pasaba hace un año, cuando parecía cercano un cambio de régimen en el marco de una dualidad de poder, y comparar con la situación actual, cuando los jugadores no se mueven de sus posiciones, en una especie de «conflicto inmóvil» que solo podrá transformarse pacíficamente con la participación de actores internacionales abocados a desarrollar acciones preventivas, descartando el uso de «*carrots and sticks*» para evitar una guerra civil o una violencia generalizada. Eso sí, en caso de que haya una fisura en la coalición dominante, se rompa la simbiosis cívico-militar o se desate una ola de violencia de masas<sup>12</sup>, será muy

8 Peter Bolton (2016): «The Other Explanations for Venezuela's Economic Crisis», Council on Hemispheric Affairs, <[www.coha.org/the-other-explanation-for-venezuelas-economic-crisis-2/](http://www.coha.org/the-other-explanation-for-venezuelas-economic-crisis-2/)>; Edgardo Lander (2018): «El Estado mágico sigue ahí. Las continuidades y rupturas en la historia del petroestado venezolano» en *Nueva Sociedad* N° 274, marzo-abril, pp. 30-43, <<http://library.fes.de/pdf-files/nuso/nuso-274.pdf>>.

9 Reuben Zahler (2017): «Medium- and Short-Term Historical Causes of Venezuela's Crisis» en *LASA Forum* vol. XLVIII N° 4, pp. 3-6; Leonardo Vera (2018): «¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana?» en *Nueva Sociedad* N° 274, marzo-abril, pp. 83-96, <<http://library.fes.de/pdf-files/nuso/nuso-274.pdf>>.

10 «Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela» (2019), A/HRC/41/18, <[www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A\\_HRC\\_41\\_18\\_SP.docx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_SP.docx)>; Human Rights Watch (2019): «World Report 2019: Venezuela: Events of 2018», <[www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/venezuela](http://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/venezuela)>.

11 Javier Corrales y C. A. Romero (2014): «Venezuela's Foreign Policy 1920s-2010s» en Jorge Domínguez y Ana Covarrubias (eds.): *Routledge Handbook on Latin America in the World*, Nueva York, Routledge Press, pp. 153-168; Steven Levitsky (2018): «Latin America's Shifting Politics: Democratic Survival and Weakness» en *Journal of Democracy* vol. 29 N° 4, octubre, pp.102-113.

12 Cynthia McClintock (2018): «Reevaluating Runoffs. In Latin America» en *Journal of Democracy* vol. 29 N° 1, enero, pp. 96-110; Scott Mainwaring (2002): «Objetivos de los partidos bajo regímenes autoritarios con elecciones o democracias frágiles: un juego dual» en *Sociológica* vol. 48 N°-17, pp. 243-271; Andreas Schedler, Kenneth F. Greene y Dan Salter (2015): «La política comparada de las elecciones autoritarias. Un debate en torno a The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism» en *Política y Gobierno* vol. XXII N°-1, pp. 227-246.

importante la participación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con una misión política orientada a encauzar dichos acontecimientos dentro de un proceso de transición democrática o colaborando para pacificar el país y evitar o minimizar la pérdida de vidas humanas.

La oposición se ha empantanado en la discusión sobre la supuesta invasión externa y la retoma de la línea militar. Los partidos opositores tratan de no ser relacionados con la Operación Gedeón<sup>13</sup>, que tuvo lugar en mayo de 2020 –un intento de desembarco de opositores y de mercenarios estadounidenses que, aunque fue controlado inmediatamente por el régimen, dejó muchas dudas sobre su preparación, desarrollo y propósitos finales–<sup>14</sup>. Algunas semanas después se dio la decisión del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) de reconocer a la Asamblea Nacional (AN) presidida por el diputado Luis Parra como representante legal y legítima del Poder Legislativo venezolano. Luego, el TSJ declaró con lugar la omisión legislativa a la AN en sus dos versiones, con el fin de que sea el TSJ y no la AN quien proceda a elegir a los miembros de la nueva directiva del Consejo Nacional Electoral (CNE). Se elimina *de jure* la Asamblea Nacional presidida por Juan Guaidó, quien a su vez pierde *de facto* su puesto de presidente interino de Venezuela, a los ojos del régimen.

La AN, presidida por Parra, procedería a nombrar un nuevo CNE y a convocar a elecciones parlamentarias. Pero esta decisión fue mal recibida por la mayoría de la oposición, que la considera un atropello a la Constitución. Este escenario exigirá definiciones a quienes defienden un inminente regreso al sendero democrático, sean estos

actores de la comunidad internacional o grupos venezolanos de la oposición<sup>15</sup>.

Uno de los impactos generados por la amenaza de una intervención externa es la cohesión y resiliencia de sectores político-militares en función de la capacidad del régimen local de asegurar e intercambiar lealtades que garanticen su continuidad. Cuanto más fina sea la línea que separa la amenaza de una acción real, más a prueba se pondrá esta capacidad. Los llamados a dar un golpe de Estado a los militares venezolanos por parte de los sectores opositores liderados por Guaidó o la acentuación de la simbiosis cívico-militar por parte del presidente Maduro no han contribuido a gestar una solución interna.

Desde afuera surgen serias críticas al proceso electoral que el régimen quiere celebrar el 6 de diciembre de 2020, y ya muchos gobiernos y voceros de organizaciones multilaterales se han declarado en contra de llevar adelante esas elecciones parlamentarias, dadas las dudas sobre sus fundamentos. El informe presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, afirma que las decisiones del CNE «disminuyen la posibilidad de construir unas condiciones para procesos electorales creíbles y democráticos»<sup>16</sup>. Además, el mismo documento describe el aumento desmedido de la represión por parte del Estado, las torturas y la violación de los derechos humanos de los presos y detenidos en cárceles y sitios policiales y militares no identificados del régimen. Las tensiones propiciadas por tal realidad generan un ambiente político altamente desfavorable para que se realicen elecciones libres y creíbles.

El diálogo en torno de la crisis venezolana, a semejanza de lo que ocurre en la mayoría de los procesos negociados, no generó una dinámica lineal y/o de entendimientos progresivos entre las partes. Las expectativas de agotamiento gubernamental y de agravamiento irreversible de la crisis del chavismo tampoco se cumplieron. Lo que se observó

13 La denominada «Operación Gedeón» fue un intento de desembarco fallido en la Costa de Macuto venezolana el 3 de mayo de 2020, que fue interceptado por las fuerzas estatales. El conflicto tuvo como resultado 8 muertos y 13 arrestados, entre ellos 2 estadounidenses. El desembarco fue detenido y controlado por el gobierno de Maduro, quien luego lo denunció como un intento de invasión y violación del derecho internacional contra la soberanía venezolana, orquestado por la oposición al régimen de Maduro y los gobiernos de Colombia y EEUU. Ver: Daniel Lozano (7 de mayo de 2020): «Operación Gedeón: las seis claves de la misión suicida contra Nicolás Maduro», *El Mundo Internacional*, recuperado de <<https://www.elmundo.es/internacional/2020/05/07/5eb279bffc6c839b5f8b4576.html>>.

14 Algunas evidencias indicarían el conocimiento previo de la operación por parte del gobierno de Maduro. En ese caso, se argumenta que el mismo gobierno montó una trama de falsos positivos para dificultarle a Guaidó su ejercicio de «contragobierno» en Venezuela. Ver Alfredo Maza y Laura Weffer Cifuentes (2020): «Gobierno de Maduro sabía de la incursión a Venezuela al menos un mes antes de que ocurriera» en *CNN Español*, 11 de mayo, <<https://cnnespanol.cnn.com/2020/05/11/gobierno-de-maduro-sabia-de-la-incursion-a-venezuela-al-menos-un-mes-antes-de-que-ocurriera/>>; Anthony Faiola y Ana Vanessa Herrero (2020): «Venezuela Executive, Detained in Failed Raid, Says He Was Unwitting Pawn» en *Washington Post*, 14 de julio, <[www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/venezuela-maduro-operation-gideon-franklin-duran/2020/07/13/c4b87eba-baf7-11ea-8cf5-9c1b8d7f84c6\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/the_americas/venezuela-maduro-operation-gideon-franklin-duran/2020/07/13/c4b87eba-baf7-11ea-8cf5-9c1b8d7f84c6_story.html)>.

15 C. A. Romero (2020): «Venezuela; un pays bloqué» en Olivier Dabane (dir.): *Amérique Latine. L'année politique 2019*, Étude du CERI N° 245-246; John Magdaleno (2018): «Escenarios en la encrucijada venezolana» en *Nueva Sociedad* N° 274, marzo-abril, pp. 152-164, <<http://library.fes.de/pdf-files/nuso/nuso-274.pdf>>.

16 Ver Consejo de Derechos Humanos (2020): «Resultados de la investigación de las denuncias de posibles violaciones de los derechos humanos a la vida, la libertad y la integridad física y moral en la República Bolivariana de Venezuela: informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos», Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 44º período de sesiones, A/HRC/44/20, 2 de julio, <<http://onu.org.ve/consejo-de-derechos-humanos-resultados-de-la-investigacion-de-denuncias-de-posibles-violaciones-de-los-derechos-humanos-a-la-vida-la-libertad-y-la-integridad-fisica-y-moral-en-la-republica-bolivariana/>>.

en el segundo semestre de 2019 fue un desenvolvimiento contradictorio, marcado simultáneamente por una señalización positiva de sectores opositivos y gubernamentales (chavistas) interesados en sentarse a una mesa de entendimientos y por otras reacciones tormentosas que llevaron a la paralización del diálogo.

Las conversaciones de Oslo y Barbados son los ejemplos más recientes del intento de diseño de una hoja de ruta para una transición negociada entre gobierno y oposición con mediación internacional<sup>17</sup>. Sin embargo, han primado la desconfianza y las presiones entre los socios de una oposición fragmentada para radicalizar posiciones. Los apoyos externos a dicha oposición por momentos parecían suficientes para cambiar el régimen en semanas, días u horas, pero finalmente no se han concretado.

Los apoyos extrarregionales le han permitido al gobierno ganar tiempo, semanas o meses, pero muy difícilmente años. Lo concreto es que no ha habido coincidencia de genuinas intenciones de sentarse a una mesa de negociación. El camino pacífico aparece hoy como el desierto, sin rutas preestablecidas, con múltiples obstáculos y espejismos, plagado de adversidades.

---

17 Las conversaciones de Oslo y Barbados fueron dos rondas de negociaciones que se llevaron a cabo en 2019, entre representantes del gobierno de Maduro y la oposición venezolana, liderada por Guaidó. La primera reunión se llevó a cabo en mayo de 2019 en Oslo (sin arribar a un acuerdo), para luego retomarse las rondas de negociación en Barbados en julio del mismo año. En agosto de 2019, el gobierno de Maduro se retiró de la mesa de diálogo en Barbados, y desde esa fecha no se reanudaron las negociaciones entre ambos representantes. En este proceso se destacó el papel que ocupó Noruega como mediador entre ambos actores en conflicto. Ver Antía Castedo (2019): «Crisis en Venezuela: cómo Noruega se convirtió en un país clave en la resolución de conflictos» en *BBC News*, 28 de mayo, <[www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48388560](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48388560)>; Lefteris y Karagiannopoulos (2019): «Gobierno y oposición de Venezuela siguen conversaciones, dice mediador noruego» en *Reuters*, 2 de agosto, <<https://lta.reuters.com/articulo/venezuela-politica-noruega-idLTAKCN1UT001-OU5LT>>.



## 2

# UNA INTERNACIONALIZACIÓN SIN PENA NI GLORIA

## DESDE LO MUNDIAL

La crisis venezolana ha ganado su lugar en el tablero de la alta política mundial, proyectándose en los cálculos geopolíticos de las potencias internacionales. La política de la Casa Blanca hacia Venezuela está impregnada por la percepción de que los intereses chinos, la presencia militar-energética rusa y la influencia política cubana componen un *mix* nocivo para su tranquilidad geopolítica. Esta visión, entretanto, más que otorgar al país sudamericano centralidad en el tablero de la alta política, lo convierte en moneda de cambio y/o presiones. Como consecuencia, se ha generado una dinámica de vetos recíprocos carteados en el Consejo de Seguridad de la ONU. Mientras China expresa su resistencia a los designios de Washington de determinar el futuro venezolano, Rusia denuncia a EEUU por sus acciones intervencionistas. El episodio en la costa de Macuto, la Operación Gedeón, por ejemplo, es criticado con argumentos semejantes a los que se utilizan contra Rusia cuando se abordan las situaciones en Crimea, Siria y más recientemente Líbano. De hecho, el gobierno ruso ha asumido una actitud de apadrinamiento del gobierno de Maduro en los ámbitos de la gobernanza global, cuestionando las prácticas coercitivas de EEUU contra Venezuela<sup>18</sup>.

Las acciones punitivas del gobierno de EEUU no han respondido a un diseño de política que luego se asiente en un proceso de decisión interburocrático articulado, coherente y consecuente. Más bien se observa una atención intermitente, variable y contingente que se agrava a partir de 2017 con la marca presidencial-personalista puesta por la administración Trump<sup>19</sup>. En la actualidad, la caja de herramientas de las presiones estadounidenses sobre Venezuela reúne: a) una lista de sanciones impuestas desde 2005 y ampliadas en 2014,

2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020<sup>20</sup>; b) la presencia de una fuerza de tareas naval estadounidense en el Caribe<sup>21</sup>; y c) el apoyo político y económico al sector opositor venezolano liderado por Guaidó<sup>22</sup>.

El gobierno de EEUU hizo caso omiso al pedido del Secretario General de las Naciones Unidas, endosado por agencias del sistema de la ONU, de que frente al impacto del covid-19 fuera suspendida la aplicación de sanciones económicas a los «países vulnerables». De hecho, la respuesta de la Casa Blanca fue escalar su campaña de *villanización* de Venezuela, con la denuncia de supuestos delitos y transgresiones que justificaban su caracterización como un «Estado narcoterrorista»<sup>23</sup>.

En términos generales, la aplicación de sanciones –sea por EEUU, la UE o el Consejo de Seguridad– representa un dispositivo para presionar por cambios, que podrá o no escalar hasta una intervención que imponga una subordinación política y una soberanía temporalmente capturada. Las sanciones contra Venezuela se inscriben entre aquellas que pretenden forzar un cambio de régimen político. Si bien para este país representa un desafío relativamente reciente –comparado con los casos de Irán o Rusia–, el impacto de las sanciones es innegable tanto por sus efectos colaterales, dado el

18 Ver Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation Press Service (2020): «Briefing by Foreign Ministry Spokesperson Maria Zakharova, Moscow, May 21, 2020», <[www.mid.ru/en/web/guest/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4134720](http://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4134720)>; F. Jessica Dorsch (2020): «Russian Intervention in Crimea and the Question of Responsibility to Protect», Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University, 11 de mayo.

19 Ver John Bolton (2020): «Chapter 9: Venezuela Libre» en *The Room Where it Happened: A White House Memoir*, Simon & Schuster, Nueva York.

20 US Department of State - Economic Sanctions Policy and Implementation: «Venezuela-Related Sanctions», <<https://www.state.gov/venezuela-related-sanctions/>> (fecha de consulta: 29 de mayo de 2020).

21 Desde el 1 de abril se ha desplazado la nueva operación antinarcóticos del Comando Sur con nuevos destructores navales y helicópteros, buques de combate litoral, barcos guardacostas, aviones P8 de vigilancia, aviones E-3 Awacs y aviones E-8 JSTARS, que comprende tres destructores, un barco de combate litoral y una aeronave antisubmarina. Ver US SOUTHCOM Media: «SOUTHCOM Enhanced Counter Narcotics Operations» en *US Southern Command*, <[www.southcom.mil/EnhancedCounterNarcoticsOps/](http://www.southcom.mil/EnhancedCounterNarcoticsOps/)>.

22 Ver White House Foreign Policy (2020): «Remarks by President Trump at Latino Coalition Legislative Summit», 4 de marzo, <[www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-latino-coalition-legislative-summit-2/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-latino-coalition-legislative-summit-2/)>; Manuel Sutherland (2020): «¿Cómo fue la parodia venezolana de Bahía de los Cochinos?» en *Nueva Sociedad*, edición digital, mayo, <[www.nuso.org/articulo/maduro-Guaido-Venezuela/](http://www.nuso.org/articulo/maduro-Guaido-Venezuela/)>.

23 White House News (2020): «Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing», 1 de abril, <[www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-16/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-16/)>.

lugar central que las actividades petroleras tienen en su estructura productiva, como por el deterioro socio-humanitario que se ve agravado por la pandemia de covid-19<sup>24</sup>. Además, dinámicas viciosas llevan a que sanciones con blancos específicos sean rebatidas con estrategias defensivas que fomentan que el Estado venezolano promueva la informalización y un abanico de prácticas opacas que amplían el territorio del delito económico<sup>25</sup>.

El régimen de Maduro ha recurrido a vínculos solidarios externos para enfrentar las sanciones, lo que a su vez ha profundizado la internacionalización de la crisis venezolana. Sudáfrica ha comprado más de 100 toneladas de oro a través de *dealers* en Madrid y en Estambul; Venezuela ha colocado más de 100.000 barriles de petróleo en México a cambio de alimentos y cinco millones de barriles en el mercado internacional, y ha recibido cuantiosos créditos de China. Esto ocurre en el momento en que Irán ha mandado cinco buques cisterna con gasolina y 16 aviones cargados de productos petroquímicos con el fin de mezclarlos con el combustible venezolano y lograr de nuevo producir gasolina reformulada, que es un producto muy escaso hoy en Venezuela, producto de las sanciones de EEUU y de la incapacidad que tiene Petróleos de Venezuela SA (PDVSA) de refinar su propio crudo<sup>26</sup>. Es aquí donde los aliados de Venezuela están jugando un papel estelar para que el régimen no sufra una ruina económica. En este marco, Rusia ha brindado ayuda financiera al Banco Central de Venezuela (BCV), depositando en el encaje millones de dólares para balancear la cuenta corriente de dicho banco. Adicionalmente, la banca árabe ha financiado la venta de petróleo a la empresa privada india de alcance mundial Vitol, y Turquía se tornó, en los últimos tiempos, un comprador importante de oro y otros metales. En este caso, se observa un acercamiento Erdogan-Maduro estimulado tanto por sintonías de política interna como por coincidencias de posturas internacionales, especialmente las fuertes críticas de ambos al orden mundial liberal<sup>27</sup>.

El encuadramiento político-normativo de una intervención externa a Venezuela revela cambios notorios cuando se compara la coyuntura de principios de 2019 con el momento

presente. La narrativa que justificaba una acción política coordinada entre la oposición venezolana, un grupo de países latinoamericanos y caribeños y EEUU se apoyaba en dos premisas articuladas. La primera, promover un cambio de régimen basado en una opción democrática no chavista, y la segunda, responder a una emergencia humanitaria agravada por el flujo masivo de migrantes que buscaban escapar de las severas privaciones que se enfrentan en Venezuela. Desde febrero de 2019, cuando se armó un simulacro de intervención humanitaria en la frontera colombo-venezolana que se fundamentaba en el principio de la responsabilidad de proteger (R2P)<sup>28</sup>, a abril de 2019, cuando se ensayó un golpe militar en Caracas, el gobierno de EEUU dejó abierta la posibilidad de una intervención político-militar, al mismo tiempo que apretaba el torniquete de las sanciones económicas para acorralar al régimen de Maduro. Su decisión fue adoptar la estrategia de la doble vía: dejar sobre la mesa la posibilidad de una acción extrema y manifestar señales de aprobación a una transición política negociada.

## DESDE LO REGIONAL

En el ámbito regional, fueron muchos los factores que debilitaron la bandera de arrinconamiento al gobierno de Maduro que complementaba las acciones de la Casa Blanca. Tal bandera fue conducida por los gobiernos de Chile, Argentina, Colombia y Brasil. Ya para fines de 2019 se observa un desplazamiento de la centralidad del foco sobre Venezuela en los casos de Chile y Argentina como consecuencia de desarrollos políticos domésticos: el primero, en vista de la escalada de las protestas sociales que estremecieron los pilares del modelo económico que sostenían el gobierno de Sebastián Piñera, y el segundo, por la derrota electoral del macrismo y la victoria del Frente de Todos que, de forma inmediata, redefinió la posición oficial argentina frente a la crisis venezolana. La bajada de perfil de los dos países en la cruzada antimadurista fue compensada por un activismo exacerbado de Colombia y Brasil. En el caso del gobierno colombiano, el paso de la política de cerco democrático a la identificación del vecino como un Estado narcoterrorista, que representa una amenaza a la seguridad regional y global, significó la priorización de los compromisos externos sobre las motivaciones internas<sup>29</sup>. En su política internacional hacia Venezuela, los países de la región pueden recorrer dos senderos: si su política es una reacción a la política exterior de EEUU hacia Venezuela o si es un impulso propio, proactivo, de generación de una alternativa pacífica, democrática, negociada y con apoyo regional a la crítica situación económica, política y social que vive Venezuela. Pareciera que

24 Benedicte Bull y Antulio Rosales (2020): «Into the Shadows: Sanctions, Rentierism and Economic Informalization in Venezuela» en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* Nº 109, pp. 107-133.

25 Ibid.

26 V. en el anexo el texto desarrollado por Luis Dávila, donde se puede contemplar este juego de intereses en pugna, estas agendas unilaterales o de propósitos encontrados de diferentes países, en referencia al tema específico del petróleo venezolano.

27 Irmak Ekin Karel (2019): «Turkish Foreign Policy in Venezuela: What Factors Can Explain Turkey's Sudden and Accelerated Rapprochement with Venezuela in the Last Years?» en *Revista de Relaciones Internacionales* vol. 92 Nº 1, pp. 1-21.

28 Ver M. Hirst, C. Luján, C. A. Romero y J. G. Tokatlian: ob. cit., p. 11.

29 Sandra Borda (2020): «Colombia y la crisis venezolana: una estrategia fallida» en *Nueva Sociedad*, edición digital, mayo, <<https://nuso.org/articulo/colombia-Duque-Maduro/>>.

Colombia se decidió por el primer camino, con un abierto apoyo político y militar a EEUU y a ciertos sectores opositores venezolanos, acompañado por un mimetismo retórico y un notable sentido de la oportunidad. De hecho, la escalada de la ofensiva de Trump contra Venezuela ha profundizado el compromiso del gobierno colombiano y su apoyo incondicional a Washington. Ya en Brasil se percibe un movimiento diferente al de Colombia: los factores domésticos –en especial, la estridencia ideológica del bolsonarismo y el pilar militar del gobierno– pasaron a explicar las acciones hostiles a Venezuela, siempre en sintonía con su alineamiento a Washington. Al mismo tiempo, las crisis institucional y humanitaria brasileñas tomaron un camino propio de disociación y aislamiento en el contexto regional. Tal aislamiento abrió camino para un *revival* de percepciones intrarregionales defensivas en el ámbito de las Fuerzas Armadas brasileñas, que involucran a vecinos al sur –como Argentina– y al norte –como Venezuela–<sup>30</sup>.

A mediados de 2019, la manifestación del Grupo de Lima en apoyo a un proceso de diálogo entre venezolanos para la búsqueda de una salida democrática, más que expresar una revisión y una aceptación de soluciones menos drásticas, reflejaba su estado de debilitamiento y fragmentación. Sin embargo, el ligero vuelco del Grupo implicó un cierto costo en su reputación para la Casa Blanca, en la medida en que indicó la necesidad de incluir a actores políticos y organizaciones sociales en el proceso de negociación venezolana. En el plano interamericano, la Organización de Estados Americanos (OEA), bajo la batuta de Luis Almagro, subió el tono de su actuación como caja de resonancia de las denuncias contra el gobierno de Maduro como un narcoestado, sin lograr mayores resultados para un arrinconamiento político regional. Como paso siguiente el organismo endosó la convocatoria del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) para tratar «los efectos desestabilizadores de la crisis en Venezuela». En septiembre de 2019, el TIAR aprobó una resolución previendo la aplicación de sanciones individuales que seguirían con justificación los criterios punitivos ya adoptados por el gobierno de EEUU<sup>31</sup>. Las implicancias de tal resolución

no son menores en cuanto a su impacto para la inserción de la región en el tablero de la seguridad internacional. Se abre mano de una ventajosa y preciada irrelevancia estratégica de América Latina en la guerra contra el terror liderada por EEUU desde 2001, en nombre de un alineamiento automático e incondicional. Con base en esta reconfiguración, se abriría espacio para acciones extremas de intervención en países de la propia región frente a amenazas comunes identificadas como blancos de alta peligrosidad.

Habría que subrayar que los cambios del escenario regional desde fines de 2019 no se han dado en una sola dirección política. La crisis y el vertiginoso fin del gobierno de Evo Morales llevaron a la desarticulación de una ya desgastada coordinación bolivariana en Latinoamérica. Los contenidos golpistas de las acciones de la derecha boliviana, apoyados por los grupos políticos opositores a Evo Morales, tuvieron en su momento el impacto de estimular el empleo de la fuerza por las Fuerzas Armadas y, consecuentemente, de reducir los espacios de opciones de negociación entre las partes confrontadas. Si bien se trata de realidades domésticas y procesos con notables diferencias, tanto en Bolivia como en Venezuela la opción de acciones extremas ganaba espacio, involucrando variadas modalidades de presencia de intereses y presiones externas. El proceso de arrinconamiento al gobierno de Morales podría entenderse como parte de un proyecto de recuperación de espacios de control por actores políticos antisocialistas identificados con idearios económicos neoliberales<sup>32</sup>. También se puede indicar una correlación entre el «cerco» a Bolivia y la reducción de la presencia cubana en Venezuela. Sin que se tocara el apoyo político incondicional de Cuba al régimen de Maduro, se observó una reducción del comercio bilateral y la disminución de la presencia de colaboradores cubanos en territorio venezolano, sobre todo en las áreas de salud y deporte.

30 Télam (2020): «Brasil: El Ejército se prepara para posibles guerras en Suramérica» en *Nodal: Noticias de América Latina y el Caribe*, 16 de julio, <[www.nodal.am/2020/07/el-ejercito-se-prepara-para-posibles-guerras-en-suramerica/](http://www.nodal.am/2020/07/el-ejercito-se-prepara-para-posibles-guerras-en-suramerica/)>.

31 En la resolución aprobada el 23 de septiembre de 2019, se subrayaba «con grave preocupación, que el territorio venezolano se ha convertido en refugio, con la complacencia del régimen ilegítimo, de organizaciones terroristas y grupos armados ilegales, como el Ejército de Liberación Nacional, Grupos Armados Organizados Residuales y otros, que amenazan la seguridad continental, contraviniendo las obligaciones establecidas en la Resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas». V. OEA (2019): RC.30/RES. 1/19, «Resolución de la trigésima reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores actuando como órgano de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca», <[www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-018/19](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-018/19)>. El 3 de diciembre, una lista de 29 individuos fue

anexada a la RC.30/RES. 2/19, «La crisis en la República Bolivariana de Venezuela y sus impactos desestabilizadores para el hemisferio». Se debe mencionar el voto de abstención de Panamá. V. <[www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-027/19](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-027/19)>.

32 Vladimir Rouvinski (2020): «El 'retorno' ruso: cinco claves para entender las relaciones de la Rusia postsoviética con América Latina y el Caribe», Documentos de Trabajo N° 36 (2ª época), Fundación Carolina, Madrid; Alexandra G. Koval y V. Rouvinski (2020): «Russia in Latin America: Beyond Economic Opportunities» en Aldo Ferrari y Eleonora Tafuro Ambrosetti (eds.): *Forward to the Past? New/Old Theatres of Russia's International Projection*, ISPI / Ledizioni LediPublishing, Milán, <<https://pureportal.spbu.ru/en/publications/russia-in-latin-america-beyond-economic-opportunities>>.

## DESDE LA SALA OVAL

La doble vía representa un recurso político utilizado en diferentes momentos de la política exterior de EEUU para ampliar las posibilidades de alcanzar sus objetivos. Se trata de un instrumento que le otorga más importancia a la propia «psicología política» del conflicto, permite mejorar la opinión pública sobre su conducción y amplía los puntos de transacción<sup>33</sup>. Como opción adoptada con Venezuela, más que revelar un elemento de ambigüedad, esta estrategia ha demostrado su funcionalidad para reducir el margen de maniobra y el propio éxito de los sectores opositivos y chavistas que persiguen una salida negociada. El doble mensaje fue expresado con la actuación simultánea de Elliott Abrams como representante especial de la Casa Blanca y Mike Pompeo como secretario de Estado a partir de fines de 2019. El endurecimiento de la retórica anti-Maduro alcanzó su zenit a fines de marzo de 2020, cuando el gobierno de EEUU acusó al gobernante de liderar una conspiración narcoterrorista que justificaba su incriminación y encuadramiento en el programa de recompensa del Departamento de Justicia de EEUU<sup>34</sup>.

Un propósito de la estrategia de doble vía es el de mantener el control político de un proceso de negociación. Así se entiende el sentido previsible de que el anuncio de la administración Trump de un nuevo ciclo de sanciones llevase a que el gobierno de Maduro se levantara de la mesa de conversaciones con la oposición, interrumpiendo un ciclo de ocho vueltas de reuniones entre las partes con la asistencia de la mediación externa<sup>35</sup>.

La historia muestra que, para la política exterior de EEUU, tanto la diplomacia coercitiva como la decisión de llegar a una acción extrema, sea de carácter quirúrgico puntual o de agresión abierta, pueden partir tanto de gobiernos demócratas como de republicanos<sup>36</sup>. Si bien existe una variación en cuanto a los métodos decisivos, la narrativa liberal siempre

es parte del argumento de la legalidad que justifica una intervención. Por lo tanto, la identificación de la amenaza es algo crucial para reglamentar apoyos domésticos e internacionales. En enero de 2019, el principio de la responsabilidad para proteger (R2P) y los riesgos que el régimen de Maduro representaba para la democracia regional cumplieron esta función. Sin embargo, una hipotética intervención militar no parecía ser una respuesta a una potencial agresión de Caracas a Washington ni a sus principales aliados. Tampoco parecería que el repetido anuncio de la Casa Blanca de estar dispuesta a terminar con el régimen de Maduro significaba la intención de recurrir al Consejo de Seguridad para buscar su carta de legitimidad, como ya ocurrió en otras ocasiones en que se utilizó la fuerza frente a lo que se consideraba una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

En mayo de 2020, se realizó una reunión del Consejo de Seguridad por solicitud del gobierno de Maduro al Secretario General; allí se denunciaron las maniobras de una nueva fuerza naval antinarcóticos estadounidense en el Caribe como una violación al derecho internacional. En esta ocasión, EEUU lamentó la disfuncionalidad del órgano para lidiar con la situación venezolana, dejando claro que no era de su interés que se incluyera el tema de una intervención a Venezuela en la agenda del Consejo<sup>37</sup>. Hasta ese momento, las diferencias en el Consejo sobre este país tenían el foco puesto en dos cuestiones: la severidad de las vicisitudes humanitarias y la crisis de la democracia local agravada por la polarización entre el gobierno y la oposición. Para la administración Trump, el argumento de la legalidad parece de importancia decreciente, en concordancia con su abierto desapego a los valores que justifican una narrativa intervencionista «clásica», legitimada por la necesidad de defender los principios políticos que dieron sostén a la hegemonía estadounidense en el pasado. Las posibilidades de que este desapego gane impulso son altas en el caso de una victoria republicana en las elecciones presidenciales de noviembre de 2020.

De hecho, no parece adecuado suponer que los fines e intereses de EEUU sean estáticos y que la obsesión por un cambio de régimen y la desaparición del chavismo –que son las demandas de la base de apoyo en Florida– impidan una percepción alimentada por cálculos geopolíticos combinados con elementos de prudencia. Más que en un doble juego ¿podría pensarse en una lógica de zigzag, donde todos los escenarios parecen ser posibles?

33 Joseph Motville analiza el uso del método de doble vía en los casos de las negociaciones de paz en Irlanda del Norte y en los Acuerdos de Oslo de 1993. Ver J. Montville (2006): «Track Two Diplomacy: The Work of Healing History» en *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* vol. 7 N° 2, pp. 15-25, <<https://activity.scar.gmu.edu/article/track-two-diplomacy-work-of-healing-history>>.

34 Sobre la denuncia hecha por el Departamento de Justicia de EEUU, v. Department of Justice Office of Public Affairs (2020): «Nicolás Maduro Moros and 14 Current and Former Venezuelan Officials Charged with Narco-Terrorism, Corruption, Drug Trafficking and Other Criminal Charges» en *Justice News*, 26 de marzo, <[www.justice.gov/opa/pr/nicol-s-maduro-moros-and-14-current-and-former-venezuelan-officials-charged-narco-terrorism](http://www.justice.gov/opa/pr/nicol-s-maduro-moros-and-14-current-and-former-venezuelan-officials-charged-narco-terrorism)>; Department of Justice (2020): «Documents Related to the March 26, 2020 Press Conference», 30 de marzo, <[www.justice.gov/opa/documents-related-march-26-2020-press-conference](http://www.justice.gov/opa/documents-related-march-26-2020-press-conference)>.

35 Ver página 6 del presente documento.

36 La diplomacia de doble vía fue utilizada por el gobierno de Barack Obama en el largo proceso de negociación del acuerdo nuclear con Irán. Ver Trita Parsi (2017): *Losing an Enemy: Obama, Iran and the Triumph of Diplomacy*, Yale University Press, New Haven.

37 «The Situation in Venezuela. Security Council Open VTC» (2020) en *UN Web TV - The United Nations Live & On Demand*, 20 de mayo, <<http://webtv.un.org/meetings-events/security-council/watch/venezuela-security-council-open-rtc/6158122313001>>.

## 3

## CONJETURAS SOBRE UNA INTERVENCIÓN POLÍTICO-MILITAR DE EEUU EN VENEZUELA

El camino de la intervención político-militar de EEUU en Venezuela se sumaría a una larga lista de acciones de tal naturaleza en la región a lo largo de los dos últimos siglos. Si se toma como referencia histórica la formulación de la Doctrina Monroe «América para los americanos» de 1823, pueden marcarse hitos de enorme trascendencia en la historia latinoamericana, como el derrocamiento de los presidentes de Guatemala –Jacobo Arbenz en 1954– y de Chile –Salvador Allende en 1973–.

Una intervención que merece ser destacada es la ordenada por el presidente Ronald Reagan en Granada en 1983, cuando le quitó el poder a un grupo radical que, a su vez, había asesinado al primer ministro de la isla, Maurice Bishop. Esta mención especial no obedece a la importancia geoestratégica de esta isla caribeña ni a la resistencia que opusieron los trabajadores cubanos que estaban construyendo un aeropuerto en Granada, sino a que significó la primera intervención militar exitosa luego de la Guerra de Vietnam; con esta acción, de alguna manera se «exorcizó» el «síndrome de Vietnam», que menoscababa la moral de las Fuerzas Armadas estadounidenses y que no había conseguido revertirse –más bien, se había agudizado– con el intento fallido de rescate de los rehenes en la Embajada de EEUU en Teherán en 1980, bajo la presidencia de Jimmy Carter.

Finalmente, hay que destacar las posibles «intervenciones por invitación», usando la definición dada por Juan Gabriel Tokatlian en 2001<sup>38</sup> para aquella situación en la que «un Gobierno electo solicita colaboración externa ante la imposibilidad de preservar, de modo autónomo, el orden interno, la unidad nacional y la institucionalidad democrática. Así, militares colombianos más fuerzas extranjeras dirigidas por EEUU y compuestas por varios países del hemisferio actuarían conjuntamente con la esperanza de evitar una implosión nacional», y retomada por Arlene Tickner en 2007<sup>39</sup>, autora que describe el accionar del Plan Colombia, diseñado por el presidente de Colombia, Andrés Pastrana, en 1998, y ampliado en 2000 con el suministro de

cuantiosos fondos adicionales; estos permitieron los más altos niveles de injerencia de EEUU en Colombia. De hecho, este accionar constituyó el prolegómeno del cambio cualitativo de 2002, cuando los estadounidenses se involucraron en la lucha contra el terrorismo con su actuación en Colombia<sup>40</sup>. La cooperación militar entre Colombia y EEUU se profundizó en 2003 bajo la presidencia de Álvaro Uribe con el llamado «Plan Patriota»<sup>41</sup>. La reflexión en clave histórica sobre estos acontecimientos de principios del siglo XXI es particularmente importante cuando se piensa en el futuro de la situación venezolana y, en particular, en su vínculo con Colombia.

Pensando a futuro, es posible delinear algunos escenarios de intervención estadounidense en Venezuela, a saber:

1. un ataque con drones que intente eliminar a Maduro como jefe de Estado de Venezuela;
2. un ataque quirúrgico con misiles que intente destruir las principales bases militares venezolanas;
3. una operación militar aérea o anfibia de fuerzas especiales con el fin de descabezar al gobierno venezolano;
4. un ataque, desde países vecinos, por parte de grupos antigubernamentales apoyados logística y financieramente;
5. un bloqueo naval que impida el paso de embarcaciones de potencias extrarregionales que apoyen a Venezuela, genere un incidente naval y desate una confrontación militar de envergadura;
6. un ataque aéreo masivo para destruir la capacidad militar venezolana y permitir la toma del poder por parte de la oposición;
7. el empleo de una fuerza expedicionaria compuesta por venezolanos que establezca una zona liberada en Venezuela, con fuerte cobertura aérea estadounidense;

38 J. G. Tokatlian (2001): «El plan Colombia: ¿un modelo de intervención?» en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* N° 54-55, pp. 203-219.

39 A. Tickner (2007): «Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales» en *Colombia Internacional* N° 65.

40 *Ibid.*, p. 102.

41 *Ibid.*, p. 104.

8. la invasión de una parte menor de Venezuela por parte de fuerzas estadounidenses muy superiores en número y armamento, que divida al país;
9. la toma de Caracas y la detención de Maduro por parte de fuerzas militares estadounidenses y
10. la invasión de toda Venezuela, el descabezamiento del gobierno y la disolución de las Fuerzas Armadas Bolivarianas.

A continuación se presentan diez situaciones de intervenciones militares estadounidenses históricas, similares a estos posibles escenarios futuros, que se han dado en el pasado con el fin de apresar, deponer, debilitar o eliminar a líderes extranjeros.

El orden está dado por tres criterios: la magnitud de la intervención (de menor a mayor), el carácter de la intervención estadounidense (directa o indirecta) y el compromiso o no de tropas en el terreno.

En ese sentido, la primera de las situaciones es un ataque con drones (Iraq, 2020); la segunda es un ataque con misiles (Siria, 2017); la tercera es una incursión con helicópteros (Irán, 1980); la cuarta es un ataque desde países vecinos (Nicaragua, Honduras y Costa Rica, 1980-1991); la quinta es un bloqueo naval (Cuba, 1962); la sexta es un bombardeo masivo (Libia, 2011); la séptima es el apoyo aéreo de EEUU a una fuerza expedicionaria no estadounidense (Cuba, 1961); la octava es la invasión por tropas estadounidenses a una pequeña isla (Granada, 1983); la novena es la invasión por tropas estadounidenses a un país pequeño (Panamá, 1989-1990) y

Tabla 1

**Escenarios posibles de intervención de EEUU en Venezuela y antecedentes históricos equiparables**

ESCENARIOS POSIBLES	ANTECEDENTES HISTÓRICOS
<b>a)</b> Un ataque con drones que intente eliminar a Maduro como jefe de Estado de Venezuela.	<b>1.</b> Ataque con drones: el asesinato del general Qasem Soleimani.
<b>b)</b> Un ataque quirúrgico con misiles que intente destruir las principales bases militares venezolanas.	<b>2.</b> Ataque misilístico a Siria: la reacción frente a la guerra química.
<b>c)</b> Una operación militar aérea o anfibia de fuerzas especiales con el fin de descabezar el gobierno venezolano.	<b>3.</b> Vuelos a Teherán: el intento de rescate de los rehenes de la Embajada de EEUU en Irán.
<b>d)</b> Un ataque desde países vecinos por parte de grupos antigubernamentales apoyados logística y financieramente.	<b>4.</b> La contra nicaragüense: el intento de derrocar el régimen sandinista.
<b>e)</b> Un bloqueo naval que impida el paso de embarcaciones de potencias extrarregionales que apoyen a Venezuela.	<b>5.</b> La crisis de los misiles: el bloqueo naval estadounidense a Cuba.
<b>f)</b> Un ataque aéreo masivo para destruir la capacidad militar venezolana y permitir la toma del poder por parte de la oposición.	<b>6.</b> Bombardeos a Libia: la muerte del coronel Muamar el Gadafi.
<b>g)</b> Una fuerza expedicionaria compuesta por venezolanos que establezca una zona liberada en Venezuela, con fuerte cobertura aérea estadounidense.	<b>7.</b> Desembarco en Bahía de Cochinos: el intento de invasión a la Cuba castrista.
<b>h)</b> Una invasión de una parte menor de Venezuela por parte de fuerzas estadounidenses muy superiores en número y armamento, que divida al país.	<b>8.</b> La invasión de Granada: el desalojo de la presencia cubana en la isla.
<b>i)</b> Una toma de Caracas y detención de Maduro por parte de fuerzas militares estadounidenses.	<b>9.</b> La invasión a Panamá: el secuestro del general Manuel Noriega.
<b>j)</b> Una invasión de toda Venezuela, el descabezamiento del gobierno y la disolución de las Fuerzas Armadas Bolivarianas.	<b>10.</b> La invasión de Iraq: la ejecución de Saddam Husein.

Fuente: elaboración propia.

la décima es la invasión por una coalición multinacional limitada, encabezada por EEUU, a un país de mediano porte (Iraq, 2003).

El gobierno estadounidense anunció su determinación de ser el «catalizador» de una solución pacífica y política de la crisis en este país<sup>42</sup>. Un catalizador corresponde a una unidad de cambio, con capacidad de acelerar o favorecer reacciones sin intervenir directamente en el proceso. En política, un catalizador tiene el poder de precipitar situaciones y de provocar cambios. ¿Hasta qué punto el gobierno de Trump tiene la decisión de desempeñar este papel y dar vía libre a la utilización de la fuerza y la suspensión temporal de la soberanía venezolana? Numerosos informes en y fuera de EEUU, documentos de organizaciones no gubernamentales, investigaciones de *think-tanks* independientes, análisis de medios de comunicación y estudios académicos muestran que la gran mayoría de los argumentos invocados para intervenir militarmente en Venezuela constituyen parte de una estrategia errada y falaz. A su vez, diversos trabajos rigurosos muestran que las operaciones militares destinadas a un «cambio de régimen» en varios ejemplos recientes –Iraq, Afganistán, Libia– han sido monumentales fracasos: nada indica que en el eventual caso de Venezuela se evite otro fiasco.

La diferenciación de las intervenciones militares en diez categorías ordenadas de menor a mayor intensidad considera la «intervención militar» como una variable ordinal y permite aventurar apoyos internos decrecientes y desenlaces políticos cada vez más adversos, tanto por los costos humanos y materiales en Venezuela como por la desestabilización que podrían generar en la región.

Las probabilidades de éxito de las intervenciones de baja intensidad son muy pequeñas, tal como lo muestran las operaciones realizadas hasta el momento en diversas regiones como otras experiencias históricas. La cuestión es que, sea cual fuere el tipo de intervención que se produzca, la política quedaría entre paréntesis por un largo tiempo, y difícilmente habría diálogo entre las partes si una de ellas es vencida militarmente por otro país.

Las salidas a dichas intervenciones pueden darse con estabilidad económica y social o sin ella, pero una construcción democrática sólida solo puede gestarse entre adversarios políticos –con reconocimiento mutuo–, no entre enemigos irreconciliables. Los enemigos vencidos son voces acalladas pero no eliminadas, y las deudas contraídas con el país vencedor (EEUU en este caso) suelen tardar muchos años, e incluso décadas, en ser saldadas.

---

42 US Department of State (2020): «International Donors Conference in Solidarity with Venezuelan Refugees and Migrants», 26 de mayo, <[www.state.gov/international-donors-conference-in-solidarity-with-venezuelan-refugees-and-migrants/](http://www.state.gov/international-donors-conference-in-solidarity-with-venezuelan-refugees-and-migrants/)>.

## 4

## CONDICIONES PRECARIAS, VOLÁTILES E INCIERTAS PARA SALIR DEL EMPATE

En los primeros días de junio de 2020, se llegó a un acuerdo entre el gobierno de Maduro y la oposición venezolana representada por Guaidó, con el objetivo de utilizar algunos fondos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) que estaban bloqueados y que desde entonces se han aprovechado a favor de la ayuda humanitaria en el país. La expectativa de que este acercamiento pudiera tener un efecto de derrame que favoreciera otros campos de diálogo fue rápidamente disipada cuando, un mes después, el Palacio de Miraflores anunció las condiciones para la realización de las elecciones legislativas en diciembre de 2020. Más allá de las divisiones suscitadas entre las fuerzas opositoras (ya analizadas en la sección 2 del documento), las restricciones legales generaron reacciones negativas de actores externos, especialmente de la UE como bloque o de países específicos como España, Reino Unido y Eslovaquia<sup>43</sup>. Estas reacciones se manifiestan cuando la misma UE ya había anunciado la vigencia de nuevas sanciones contra el régimen chavista, lo que generó una fuerte crispación en las relaciones del gobierno de Maduro con el bloque<sup>44</sup>.

De hecho, un zigzag de señales políticas se ha instaurado como la lógica secuencial de la crisis venezolana. Se observa de lado a lado una suerte de energía oscilante de «ida y vuelta», de «avance y retroceso», de «toma y daca», de «flujo y reflujo», de opciones movidas por «*carrots and sticks*». Constatamos así que el empate en Venezuela no es inédito, pero sí tiene particularidades. El

movimiento pendular aludido refleja una realidad con dinamismo en la que se entrecruzan: la prevalencia del corto plazo; la manifestación de contradicciones burocráticas, políticas y diplomáticas entre los actores envueltos en esa lógica cambiante; la sucesiva apertura de opciones y su clausura inmediata; la naturaleza dual de políticas que van fracasando secuencialmente pues nunca terminan de implementarse a plenitud (ni la intervención forzosa ni la negociación efectiva); y el eterno problema de las señales y las percepciones disfuncionales que conducen a respuestas que vuelven a instalar un empate. Además, la degradación de tal empate no significa un acercamiento a su superación.

Son innegables las condiciones de fragilidad del Estado venezolano, en consecuencia la ineficacia de su *apparatus* y el fracaso de sus políticas económicas y sociales<sup>45</sup>. Pero desde el punto de vista de su política de poder, más bien se han reforzado algunos mecanismos defensivos que hacen pensar que se trata de un régimen con fuerza militar, dado a prácticas autoritarias en sus acciones represivas de violación del Estado de derecho que atentan contra los derechos humanos<sup>46</sup>. También han tenido resultado sus esfuerzos diplomáticos de acercamiento a un conjunto de países, la mayoría con menores compromisos con la gobernabilidad democrática, que disponen de notables atributos de poder. De todas formas, no se lo puede caracterizar como un país aislado en la comunidad internacional. Desde un prisma comparativo, en el propio ámbito sudamericano, Brasil revela mayor aislamiento internacional que Venezuela.

Por su parte, China y Rusia enfrentan una disyuntiva similar: apoyar al régimen de Maduro o ejercer presión para que se produzca un diálogo político entre el gobierno y la oposición. A continuación se presenta una tabla que sintetiza la

43 Ver BBC (2020): «Elecciones en Venezuela: el CNE convoca las controvertidas parlamentarias para el 6 de diciembre y la oposición dice que no participará» en *BBC News World*, 1 de julio, <[www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53259001](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53259001)>; European Parliament (2020): «Venezuela: MEPs Call for Free and Fair Elections in the Crisis-Torn Country», comunicado de prensa, 10 de julio, <[www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200706IPR82724/venezuela-meps-call-for-free-and-fair-elections-in-the-crisis-torn-country](http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200706IPR82724/venezuela-meps-call-for-free-and-fair-elections-in-the-crisis-torn-country)>; Europa Press (2020): «España pide al 'régimen' venezolano que reconsidere el nombramiento del CNE y pacte su composición», 15 de junio, <[www.europapress.es/internacional/noticia-espana-pide-regimen-venezolano-reconsidere-nombramiento-cne-pacte-composicion-20200615182035.html](http://www.europapress.es/internacional/noticia-espana-pide-regimen-venezolano-reconsidere-nombramiento-cne-pacte-composicion-20200615182035.html)>; Elian Peltier y Anatoly Kurmanaev (2020): «Nicolás Maduro Can't Sell Venezuelan Gold at Bank of England, Court Rules» en *The New York Times*, 2 de julio, <[www.nytimes.com/2020/07/02/world/europe/venezuela-gold-uk-nicolas-maduro.html](http://www.nytimes.com/2020/07/02/world/europe/venezuela-gold-uk-nicolas-maduro.html)>.

44 Ver Council of the EU (2020): «Venezuela: Eleven Officials Added to Sanctions List», comunicado de prensa, 29 de junio, <[www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/06/29/venezuela-eleven-officials-added-to-sanctions-list/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/06/29/venezuela-eleven-officials-added-to-sanctions-list/)>.

45 Los datos de la encuesta de 2020 de la Universidad Católica de Venezuela (ENCOVI) indican que Venezuela ha retrocedido en todos sus indicadores sociales, clasificando al país entre los cinco más pobres del globo, con 80% de personas que no cubren la canasta básica de alimentos y 96,3% de hogares pobres, 51% de la población no llega a cubrir la ingesta de proteínas, hay 30% de desnutrición infantil y 44% de desempleo, y la población bajó a 28 millones tras el éxodo de cinco millones de venezolanos, fundamentalmente de entre 18 y 29 años, porcentaje que coincide con la tasa de deserción escolar y universitaria.

46 Ver Consejo de Derechos Humanos (2020): ob. cit.



interacción entre las políticas de EEUU hacia Venezuela y las llevadas a cabo por China y Rusia. La tabla 2 representa la interacción entre las políticas de coerción y de disuasión que puede llevar adelante EEUU hacia Venezuela y las políticas de China y Rusia<sup>47</sup>, sean estas de apoyo al régimen de Maduro o de presión sobre él para que se embarque seriamente en una negociación con la oposición venezolana. El actual empate catastrófico propiciado por la política de coerción de EEUU se ve reforzado y puede llegar a prolongarse si continúa el apoyo de China y Rusia al gobierno de Maduro. El cambio de régimen o su continuidad se darían solo si China y Rusia o EEUU cambian su política hacia Venezuela. El comienzo de un diálogo es posible si todos los actores lo propician.

La matriz de pagos de la tabla 2 muestra los resultados de la interacción entre las políticas hacia Venezuela de EEUU, por un lado, y de China y Rusia por otro, y consigna entre paréntesis los valores de un posible cambio en la matriz.

El análisis permite apreciar el clásico dilema del prisionero: el diálogo político entre el gobierno y la oposición apoyado por los principales actores globales llevaría a un mejor escenario que el actual empate catastrófico. No obstante, para EEUU es hoy preferible la actual situación de «empate catastrófico» a la continuidad del régimen de Maduro fruto del cese de las presiones internacionales. Por otro lado, EEUU prefiere el «cambio de régimen» a una salida a través del diálogo porque en este último escenario necesariamente habría concesiones al chavismo.

Tabla 2

**La interacción entre las políticas de EEUU, Rusia y China hacia Venezuela**

MATRIZ DE PAGOS DE LA INTERNACIONALIZACIÓN	CHINA Y RUSIA		
		Presión	Apoyo
EEUU	Disuasión	+ (++) <i>Diálogo</i> + (++)	++ (+) <i>Continuidad</i> --
	Coerción	-- <i>Cambio de régimen</i> ++ (+)	- <i>Empate catastrófico</i> -

Fuente: elaboración propia.

47 Se considera a China y Rusia como actores en la matriz sabiendo que, si bien son aliadas en este punto, tienen posiciones matizadas, más cauta la primera y más propensa al bloqueo la segunda.

Por su parte, aun cuando la situación siga lentamente degradándose, China y Rusia prefieren el actual «empate» a un «cambio de régimen» porque este afectaría sus respectivas capacidades de influencia en Venezuela. A su vez, sus intereses en la región son satisfechos en mayor medida si se da una continuidad del gobierno actual que con un diálogo que implique concesiones a los intereses de la oposición, transformada posiblemente en el futuro gobierno.

Las formas de salida del dilema del prisionero y la generación de cooperación entre las partes son dos. La primera es el llamado «dilema del prisionero interactivo», con interacciones sucesivas entre las dos partes que generen pérdidas acumuladas para ambas partes y que tornen necesaria una salida cooperativa; este camino es el más largo y costoso para los venezolanos. La segunda forma es más creativa y riesgosa y consiste en transformar los pagos de la matriz (los cambios de + a ++ y viceversa) de forma de llegar al «dilema del cazador», en el cual, frente a la defección de una parte, la otra sigue defeccionando, pero frente a la cooperación, la mejor respuesta es la cooperación.

Esta segunda forma presenta dos requerimientos: a) que EEUU evalúe que la disuasión lo beneficia más que la coerción (siempre y cuando constate la voluntad real de negociación por parte de Maduro) y b) que China y Rusia visualicen mayores ganancias en el mediano plazo presionando al chavismo a una transición democrática que sosteniendo al actual régimen (siempre y cuando la oposición abandone sus pretensiones de destruir al chavismo).

Para que el cambio de la matriz de pagos ocurra deben darse tres condiciones: a) acuerdos en el nivel global; b) la alineación de la oposición venezolana y de EEUU en pos del diálogo y c) la alineación del gobierno y sus apoyos internacionales en pos del diálogo. Estas condiciones habilitarían una real negociación, que abriría paso a una salida política y pacífica de la actual situación.

En otras palabras, se requieren simultáneamente negociaciones horizontales (internacionales y nacionales) y verticales (entre socios externos e internos). Esto implica creatividad de las partes a la hora de diseñar opciones e impone la necesidad de concertar objetivos dentro de la oposición y del gobierno. Este camino tiene altos riesgos de verse interrumpido al tratarse de un proceso multinivel y con negociaciones anidadas entre los distintos actores.

Difícilmente Trump impulse, en el sentido antes expresado, un doble movimiento de diálogo internacional y realineamiento de la oposición venezolana. No es probable que la implementación de esta política le genere réditos electorales positivos. La presencia del tema Venezuela durante la campaña se relaciona con el peso del electorado del estado de

Florida, donde las comunidades cubana, colombiana, nicaragüense y por supuesto venezolana estarán atentas a la perspectiva de una acción extrema de la actual administración contra Venezuela. En el caso de que Trump fuera reelecto, su orientación hace más probable la alternativa de mantener la coerción –o incluso incrementarla por la vía militar– que la opción de cambiar los incentivos de pago nacionales e internacionales antes descriptos. En el caso de que su continuidad sea rechazada por las urnas y Trump no acepte los resultados del rechazo, no se debe descartar la búsqueda de una salida de «mano dura» y, en tal caso, una agresión a Venezuela podría sumarse a reacciones militarizadas justificadas para lidiar con un mundo hostil que amenaza la paz y el bienestar de la sociedad americana.

Por su parte, un gobierno demócrata como el de John Biden tendrá asegurado un sólido margen de maniobra, teniendo en vista el actual apoyo bipartidario a Guaidó. Es esperable que el gobernante demócrata busque recuperar un liderazgo a partir de las premisas del internacionalismo liberal, lo que implica una coordinación interdemocrática con sus pares occidentales y el fortalecimiento de las organizaciones multilaterales. En este sentido, Biden podría buscar el apoyo de la UE y de varios países latinoamericanos (por ejemplo, Argentina, México, Uruguay) para una política de disuasión, lo cual comprendería entablar un diálogo gobierno-oposición en Venezuela.

La internacionalización de la crisis venezolana ha estado determinada por maniobras que precarizaron cada vez más los caminos de salida del empate catastrófico. Es fundamental que se abran rutas de «internacionalización constructiva», que sean aceptadas por todos los jugadores, con el propósito de que se protejan los oasis para lidiar con las carencias venezolanas en derechos humanos, alivio humanitario y cooperación económica. En este caso, países como Rusia, China, Turquía e Irán –que no son jugadores asociados y/o comprometidos con un sendero democrático para Venezuela– tendrían que apartarse de sus *leitmotiv*, que responden esencialmente a intereses geopolíticos y a afinidades ideológicas. Será crucial establecer puentes entre una internacionalización constructiva y los cambios que se vienen en cuanto a la inserción regional en el tablero de la política mundial. La expansión de la presencia china a partir de la pandemia, y por la pandemia, serán motivo de un nuevo ciclo de presiones y aprehensiones desde Washington –cualesquiera sean los resultados de las elecciones presidenciales–.

En este cuadro, es central preguntarse si hay lugar para un papel propio y autónomo de América Latina como actor con presencia política constructiva. Cada vez parecen más remotas las oportunidades de que la crisis en Venezuela se asemeje a experiencias pasadas de internacionalización y regionalización, con mención «nostálgica» al caso de la crisis de

Centroamérica. Se suman a las muestras de aquiescencia hacia EEUU, al déficit institucional-multilateral y al silencio político-diplomático de la región frente a acciones extrarregionales hirientes de principios de soberanía sin precedentes. En junio de 2020, el BCV le solicitó al Banco de Inglaterra que transfiriera al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) los 1.000 millones de dólares correspondientes a las 31 toneladas de lingotes de oro venezolano depositadas en ese banco en 2008, para ser usados en la lucha contra el coronavirus en el país. La solicitud fue rechazada por el Gobernador del Banco de Inglaterra por dudas sobre la legitimidad de la directiva impartida, ya que el Reino Unido reconoce a Guaidó como presidente encargado de Venezuela. Esta posición fue ratificada por el Tribunal Supremo de Justicia de Inglaterra y apelada por el BCV. El punto es que esta resolución afecta la soberanía de Venezuela, pero además potencialmente puede llegar a afectar a un total de 30 países en el mundo que también depositaron reservas de oro en ese banco. En particular, en la región se encuentran en esta situación México, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú. La negativa del Banco de Inglaterra a transferir el dinero a la ONU es un cambio de las reglas de juego financieras en el sistema internacional. Llama poderosamente la atención la falta de reacción de los países de la región sobre este accionar. En definitiva, la dualidad de poder Maduro/Guaidó –sin precedentes en la región– alienta este tipo de atropellos y lleva a que el silencio sea la única respuesta de los latinoamericanos.

La América Latina post-covid-19 podrá ser aún más propicia a que se instale calladamente una negligencia colectiva hacia Venezuela. Este país corresponde en la actualidad al epicentro de la fragmentación política regional. Tal fragmentación solo podría ser superada a partir de una agenda de cooperación en salud pública, acción humanitaria, desarrollo y paz regional. Sería imprescindible agregar a Cuba a este impulso, no solo por la estrecha vinculación que mantiene con Venezuela, sino para fortalecer su sentido de pertenencia regional y romper el cordón de aislamiento una vez más reforzado por EEUU.

¿Habrá un grupo de países en la región que pueda liderar el esfuerzo de movilización para avanzar en esta dirección?<sup>48</sup>  
¿Sería posible concebir un esfuerzo interregional euro-latino para diseñar y ejecutar agendas constructivas en los campos recién aludidos?

La crisis venezolana es política, pero no solo eso. Ha tomado mucha fuerza la búsqueda de soluciones de carácter no político (militar, bélico, de presión), en desmedro de la solución política y negociada. Paradójicamente, esto refuerza el poder del régimen que dispone de recursos políticos para asegurar una situación de empate. Que sea innegable un notorio debilitamiento de una posible salida pacífica no significa que nosotros creamos que se está enfrentando una situación irreversible. Por eso mismo estamos comprometidos con una vía democrática inclusiva negociada políticamente. Pero habrá que atravesar el desierto, encontrando los «oasis» aunque sean distantes y costosos.

---

48 Larry Diamond (2020): «Democracy Versus the Pandemic: The Coronavirus is Emboldening Autocrats the World Over» en *Foreign Affairs*, <[www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-13/democracy-versus-pandemic](http://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-13/democracy-versus-pandemic)>.

# ANEXO

## IMPACTO DE LA CAÍDA DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO EN LA ECONOMÍA DE VENEZUELA

Luis Dávila

La caída de los precios del petróleo, en esta coyuntura excepcional del mercado, tiene múltiples efectos negativos en la economía venezolana, al combinarse con las sanciones económicas internacionales y con el covid-19: a) minimiza la entrada de divisas, agravando la disponibilidad de suministros importados vitales para la agricultura, la salud, el mantenimiento de la producción y el procesamiento de petróleo crudo, las telecomunicaciones, la generación/transmisión eléctrica y el agua potable; b) paraliza las importaciones de insumos esenciales (MTBE, catalizadores y diluyentes) para la producción de gasolina; c) genera restricciones adicionales en la producción nacional de alimentos, bienes y servicios, y paraliza las redes de transporte y distribución; d) paraliza la ejecución de inversiones en producción y refinación de petróleo, tanto de PDVSA como de sus socios, por falta de flujos de efectivo suficientes y de financiamiento externo; e) minimiza la producción y exportación de petróleo –al reducirse los envíos de petróleo, se llena el almacenamiento disponible, lo cual bloquea el flujo de los pocos campos en actividad–; f) agrava la exposición geopolítica del país, ya que cualquier aumento significativo en los niveles de producción de crudo venezolano expandiría el exceso de oferta, promoviendo precios más bajos del petróleo, lo que contraría las políticas comerciales actuales de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y, g) paradójicamente, abre una oportunidad para expandir la participación de mercado ante la creciente crisis financiera de los productores independientes de petróleo de esquisto bituminoso en EEUU, debido al cierre definitivo de campos de producción que no son económicamente sostenibles en un escenario de precios por debajo de 45 dólares por barril.

En lo social, la escasez de divisas ha generado una caída catastrófica en el consumo interno, sobre todo en materia de alimentos, medicinas, tratamiento de enfermedades crónicas y servicios médicos, vacío que el Estado no ha podido llenar por la vía de compensaciones salariales. Esta situación tiene un impacto realmente negativo en las expectativas de vida de los segmentos más vulnerables de la población.

### *Intereses por los recursos naturales venezolanos*

En esta crisis, se mezclan los intereses de un amplio conjunto de actores, empresas y agentes –tanto políticos como económicos–, que giran alrededor de los desarrollos actuales y potenciales en la explotación de las reservas petroleras venezolanas. Los intereses geopolíticos van desde las compañías petroleras actualmente en el país, con predominancia de empresas de China y Rusia, que han realizado grandes inversiones en actividades de extracción de petróleo crudo; las que tienen inversiones en el país esperando la normalización político/institucional para reactivar operaciones (Eni, Repsol, Ongc, Chevron); las afectadas por procesos de «nacionalización» y por las sanciones económicas, que desean regresar para aprovechar las oportunidades de costos y economías de escala (Statoil, Total, Shell, Exxon-Mobil, Rosneft y BP); y grupos financieros y comerciales locales, hasta los acreedores financieros de la República y PDVSA. Empresas de China y Rusia han financiado las obligaciones de aporte de capital de PDVSA en empresas mixtas, e igual que Chevron, lo han hecho por la vía de préstamos garantizados con petróleo. Además, existen presiones contradictorias internas y externas para mantener la coherencia con las políticas de la OPEP ya que, con el acuerdo de recortes entre Arabia Saudita y Rusia, se asegura un nivel de precios que amortigua la debilidad financiera de muchos productores de petróleo de esquisto, pero esto limita aún más las posibilidades de reactivar la producción en Venezuela, factores que son determinantes en la estabilización actual de los precios del crudo, lo que le permite a los productores de alto costo en petróleo de esquisto estar cerca o superar su punto de equilibrio económico. Para compañías que participaron en la industria petrolera local en el pasado, renovar el acceso a los campos petroleros venezolanos es un elemento estratégico importante, dadas las ventajas competitivas que obtendrían de la proximidad a mercados con mayores márgenes de beneficio, una infraestructura física extensa, menores costos de producción y el tamaño de las reservas petroleras venezolanas, que superan los 300.000 millones de barriles, lo cual da espacio para recibir y capitalizar multiplicidad de proyectos de casi cualquier interesado en invertir.

Otro elemento de presión son los grupos de acreedores internacionales, que se ven gravemente afectados por el declive económico, la inestabilidad política en el país y las sanciones económicas internacionales, al no poder concretar un proceso de reestructuración de 60.000 millones de dólares en bonos financieros de la República y PDVSA. Los acreedores entienden: a) que la situación de incumplimiento no es un problema de falta de recursos económicos, sino un problema de ajuste de las lógicas de gestión empresarial y el logro de niveles mínimos de estabilidad institucional y política, que reactiven la inversión; b) que la fuente de reembolso de la deuda externa es el flujo de caja generado por las exportaciones de recursos naturales abundantes y económicamente explotables; c) que las reservas petroleras tienen un valor presente que supera cientos de veces la deuda externa; y d) que el valor de mercado de los combustibles fósiles no desaparecerá, dadas las asimetrías en el desarrollo de energías alternativas.

La complejidad de intereses y agentes que compiten por objetivos geopolíticos y económicos diferenciados perpetúa un estado de inestabilidad política e institucional y una profundización de los niveles de retroceso económico y social. En ese escenario, el país está incapacitado para activar consensos y acciones institucionales que permitan superar la crisis actual, a través de: a) transformaciones en los marcos legales e institucionales del sector petrolero, a través de un proceso basado en el consenso de ligeros ajustes en la definición de «actividad reservada»; b) la explotación óptima de las reservas petroleras más grandes del mundo en la faja del Orinoco; y c) la posibilidad de llenar el vacío en la oferta mundial de petróleo, por el cierre en algunos campos productores de alto costo de petróleo de esquisto en EEUU y Canadá.

---

**Luis E. Dávila** es graduado en Ciencias Políticas y Administrativas, Administración de Empresas, con un MPA con concentración en Administración Internacional, y MSc. en Finanzas Corporativas. Tiene un doctorado en Negocios Internacionales y Gerencia. Es egresado de los Programas de Desarrollo Ejecutivo de la Wharton School of Business (Universidad de Pensilvania) y de la Darden School of Business (Universidad de Virginia). Es profesor de pregrado y de posgrado en las áreas de Economía y Finanzas Internacionales. Es consultor de negocios y finanzas internacionales. Ha sido asesor en una variedad de corporaciones, bancos e instituciones financieras internacionales y nacionales.

## SOBRE LOS AUTORES

**Mónica Hirst** es brasileña. Es historiadora con un doctorado en Estudios Estratégicos (UFRGS). Actualmente es profesora visitante en el Instituto de Estudios Sociales y Políticos - Universidad del Estado de Río de Janeiro (Brasil) y profesora en la Maestría de Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina). Fue profesora visitante en la Universidad de Stanford, Universidad de São Paulo, Universidad de Harvard y Universidad Federal de Santa Catarina. Consultora independiente, especialista en temas de política exterior brasileña, cooperación internacional, integración y seguridad regional.

**Carlos Luján** es uruguayo. Es politólogo y profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales, Negociación y Metodología de la Investigación en la Facultad de Ciencias Sociales y la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (UdelaR, Uruguay). Es investigador del área de Política Internacional del Instituto de Ciencia Política de la UdelaR, y docente e investigador del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Es consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y especialista en temas de política internacional y política exterior del Uruguay.

**Carlos A. Romero** es venezolano. Es politólogo, doctor en Ciencias Políticas y profesor titular jubilado del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. Fue asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela (1991-1992 y 1999). Fue profesor invitado en la Universidad de Salamanca (España, 1999); Universidad de São Paulo (Brasil, 1999, 2011, 2012 y 2013); Universidad de la Sorbona III, «Nouvelle» de París (Francia, 2007), Universidad del Rosario, Bogotá (Colombia, 2016) y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, FLACSO-Andes (Ecuador, 2010). Actualmente enseña en la Universidad Central de Venezuela y se desempeña como consultor en asuntos relacionados con temas políticos de su país.

**Juan Gabriel Tokatlian** es argentino. Es sociólogo, con un Ph.D. en Relaciones Internacionales por The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies en Washington, DC (Estados Unidos). Vicerrector y profesor plenario del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Di Tella (Argentina) y ex-director del mismo departamento (2012–2016). Fue profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá) y cofundador y director del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia, 1982-1998). Es especialista en política exterior, narcotráfico, terrorismo y crimen organizado.

## EDITOR

Fundación Friedrich Ebert  
Marcelo T. de Alvear 883 | 4º Piso  
(C1058AAK) Buenos Aires – Argentina

Equipo editorial  
Nueva Sociedad  
[produccion@nuso.org](mailto:produccion@nuso.org)

Tel. Fax: +54 11 4312-4296  
[www.fes-argentina.org](http://www.fes-argentina.org)

Se prohíbe el uso comercial de los medios publicados por la Fundación Friedrich Ebert (FES) sin un consentimiento escrito de la FES.

ISBN: 978-987-4439-36-9

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.



## LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA CRISIS EN VENEZUELA



El diálogo en torno de la crisis venezolana, a semejanza de lo que ocurre en la mayoría de los procesos negociadores, no generó una dinámica lineal y/o de entendimientos progresivos entre las partes. Las expectativas de agotamiento gubernamental y de agravamiento irreversible de la crisis del chavismo tampoco se cumplieron. Lo que se observó fue un desenvolvimiento contradictorio, marcado simultáneamente por una señalización positiva de sectores opositoristas y gubernamentales (chavistas) interesados en sentarse a una mesa de entendimientos y por



otras reacciones tormentosas que llevaron a la paralización del diálogo.

Numerosos informes en y fuera de EEUU, documentos de organizaciones no gubernamentales, investigaciones de *think-tanks* independientes, análisis de medios de comunicación y estudios académicos muestran que la gran mayoría de los argumentos invocados para intervenir militarmente en Venezuela constituyen parte de una estratagema errada y falaz. A su vez, diversos trabajos rigurosos muestran que las operaciones militares destinadas a un «cambio de régimen» en varios



ejemplos recientes –Iraq, Afganistán, Libia– han sido monumentales fracasos: nada indica que en el eventual caso de Venezuela se evite otro fiasco.

La América Latina post-covid-19 podrá ser aún más propicia a que se instale calladamente una negligencia colectiva hacia Venezuela. Este país corresponde en la actualidad al epicentro de la fragmentación política regional. Tal fragmentación solo podría ser superada a partir de una agenda de cooperación en salud pública, acción humanitaria, desarrollo y paz regional.

Más información sobre el tema se puede encontrar aquí:  
<https://nuso.org/dialogo-y-paz/>