



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Venezuela: la multidimensionalidad de una crisis hemisférica

Edición a cargo de Thomas Legler,
Andrei Serbin Pont y Ornela Garelli-Ríos

Colaboradores:

Margarita López Maya, Francisco Alfaro Pareja, Antulio Rosales,
Claudia Vargas Ribas, Michael Camilleri, Sean Burges,
Eduardo Pastrana Buelvas, Ricardo Betancourt y Rafael Uzcátegui

47

ENERO-JUNIO 2018 / AÑO 23

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de *Pensamiento Propio*.

El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Los artículos publicados en la sección Investigación y Análisis son sometidos a evaluación externa antes de ser aprobados para su publicación. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)** es una red de centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales, que actúa como un *think tank* regional, promoviendo el análisis, el debate y la formulación de políticas sobre temas de relevancia regional, hemisférica y global, desde la perspectiva de la sociedad civil.

Fue constituida en 1982 y en la actualidad cuenta con más de 35 centros,

instituciones académicas, redes, asociaciones, fundaciones y organizaciones no-gubernamentales afiliadas de toda la región y coordina actividades y programas con redes y centros de investigación a nivel global.

CRIES es una institución independiente y sin fines de lucro que promueve el pluralismo y la participación ciudadana y que no está afiliada a ninguna organización política o religiosa.

Para más información sobre las actividades y las publicaciones de la red, visitar la página www.cries.org.

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Venezuela: la multidimensionalidad de una crisis hemisférica

Edición a cargo de Thomas Legler,
Andrei Serbin Pont y Ornela Garelli-Ríos

47

ENERO-JUNIO 2018 / AÑO 23

cries 

PENSAMIENTO PROPIO

ENERO-JUNIO 2018 / VOLUMEN 23

Director: Andrés Serbin
Director adjunto: Andrei Serbin Pont
Coordinador editorial: Rodolfo Wlasiuk
Diseño gráfico: Laura Toso

Pensamiento Propio está indizado en



ISSN: 2523-1960 (En línea), ISSN 1016-9628 (Impreso)

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrés Serbin
Presidente
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP),
Caracas, Venezuela
aserbin@cries.org

Dr. Raúl Benítez Manaut
Vocal
Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia (CASEDE),
México D.F., México
raulmanaut@hotmail.com

Dr. Nicolás Comini
Vocal
Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina
nicocomini@gmail.com

Dra. Laneydi Martínez
Vocal
Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados Unidos
(CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba
laneydi@rect.uh.cu

MSc. Paz Verónica Milet
Vocal
Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile,
Santiago de Chile, Chile
pmilet@uchile.cl

MSc. Andrei Serbin Pont
Vocal
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales
(CRIES), Buenos Aires, Argentina
andrei@cries.org

Dr. Thiago Rodrigues
Vocal
Universidade Fulminense, Rio de Janeiro, Brasil
throdriques@gmail.com

Comité Ejecutivo/ Executive Committee

MSc. Andrei Serbin Pont
Director de Investigaciones
andrei@cries.org

Lic. Celeste Ronzano
Coordinadora Administrativa
cronzano@cries.org

Lic. Rodolfo Wlasiuk
Coordinador de Publicaciones
rwlasiuk@cries.org

Lic. Carolina Zaccato
Oficial de investigaciones
czaccato@cries.org

Lic. Constanza Boettger
Oficial de investigaciones
cboettger@cries.org

Comité Académico de Honor/ Honorific Academic Committee

Prof. Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar.

Prof. José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense.

Prof. Tullo Vigevani, Universidade Estadual de São Paulo.

Dr. Mario Bronfman, Asesor de la Fundación Ford.

Dra. Manuela Mesa, CEIPAZ.

Prof. Eric Hershberg, CLALS, American University.

Prof. Jessica Byron, Institute of International Relations,
University of the West Indies (UWI).

Prof. Eduardo Pastrana Buelvas, Pontificia Universidad Javeriana.

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351
info@cries.org - www.cries.org

Centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales miembros de CRIES/Research Centers and Non-Governmental Organizations Members of CRIES

- Acción Andina, Cochabamba, Bolivia.
- Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Cátedra de Integración, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
- Centro Félix Varela (CFV), La Habana, Cuba.
- Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil.
- Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Estudios Estratégicos (CEE), Managua, Nicaragua.
- Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Univ. Nacional Autónoma de México, México D.F., México.
- Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de Economía Internacional, (CIEI), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA), Santo Domingo, República Dominicana.
- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Colombia.
- Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), México D.F., México.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Bogotá, Colombia.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL), Argentina.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), República Dominicana.
- Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.
- Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), San José, Costa Rica.
- Institute of International Relations (IIR), University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad and Tobago.
- Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto de Estudos Estratégicos (INEST), Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP), Managua, Nicaragua.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, (IICE), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ), Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INCT-INEU), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), La Habana, Cuba.
- Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Caracas, Venezuela.
- Latin American - Caribbean Centre (LACC), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Programa Interinstitucional de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas.
- PROPAZ, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Semillas para la Democracia, Paraguay.
- Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia.
- Universidad del Externado, Bogotá, Colombia.
- Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), San Salvador, El Salvador.
- Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

CRIES es miembro del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), con Secretaría en La Haya, Holanda; de la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtP), con Secretaría en Nueva York, EEUU, y de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe.

CRIES tiene acuerdos marco y memorandos de entendimiento establecidos con la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, y con el Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Panamá.

Consejo Editorial Internacional / International Editorial Board

Gabriel Aguilera Peralta, Embajador de Guatemala ante la OEA.

Carlos Alzugaray, UNEAC, Cuba.

Luis Ayerbe, IEEI, UNESP, Brasil.

Raúl Benítez Manaut, CASEDE, México.

Adrián Bonilla, FLACSO, Ecuador.

José Briceño Ruiz, Universidad de Los Andes, Venezuela.

Roberto Briceño León, LACSO, Venezuela.

Clovis Brigagão, Universidad Cândido Mendes, Brasil.

Anthony Bryan, Dante B. Fascell Center, University of Miami, EEUU.

Alberto Cortés, Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica.

Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Neville Duncan, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES- University of the West Indies), Jamaica.

Armando Fernandez, Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.

Norman Girvan, Institute of International Relations, University of the West Indies, Trinidad y Tobago. †

Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Alfredo Guerra-Borges, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Jean Grugel, The University of Sheffield, Reino Unido.

Jorge Heine, Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada.

Eric Hershberg, American University, EEUU.

Richard Hillman, John Fisher College, Rochester, EEUU.

Francine Jácome, INVESP, Venezuela.

Grace Jaramillo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.

Glady Lechini, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Thomas Legler, Universidad Iberoamericana, México.

David Lewis, Manchester Trade Ltd., EEUU.

Gilbert Merx, Duke University, EEUU.

Manuela Mesa, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), España.

Paz Verónica Milet, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile, Chile.

Gert Oostindie, Royal Institute of Linguistics and Anthropology, Holanda.

William Pace, World Federalist Movement-Institute for Global Policy, EEUU.

Carlos Quenan, IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris, Francia.

Socorro Ramírez, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

Marcos Robledo, Universidad Diego Portales, Chile.

Gilberto Rodrigues, Universidade Federal do ABC, Brasil.

Thiago Rodrigues, Universidade Federal Fluminense, Brasil.

Francisco Rojas Aravena, Universidad de la Paz, Costa Rica.

Carlos Romero, INVESP, Venezuela.

Natalia Saltalamacchia, ITAM, México.

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense, Madrid, España.

Heinz Sonntag, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Venezuela. †

Diana Tussie, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, Argentina.

José Manuel Ugarte, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Daniel Van Eeuwen, CREALC, Université d'Aix-en-Provence, Francia. †

Tullo Vigevani, INCP-INEU, UNESP, Brasil.

Judith Wedderburn, Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica.

† In memoriam

Índice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR / 7

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

Introducción: la naturaleza compleja y multidimensional de la crisis venezolana
THOMAS LEGLER, ANDREI SERBIN PONT Y ORNELA GARELLI-RÍOS / 9

El colapso de Venezuela. ¿Qué sigue?
MARGARITA LÓPEZ MAYA / 13

Mecanismos alternativos de diálogo y negociación en el
conflicto político de Venezuela (2002-2018)
FRANCISCO ALFARO PAREJA / 37

El agotamiento del modelo de neo-extractivismo en Venezuela:
causas económicas y sus implicancias globales
ANTULIO ROSALES / 69

La migración en Venezuela como dimensión de la crisis
CLAUDIA VARGAS RIBAS / 91

La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional:
migración, seguridad y multilateralismo
ANDREI SERBIN PONT/ 129

La protección de la democracia ante la crisis venezolana:
los límites del nexo hemisférico-regional de gobernanza en las Américas
THOMAS LEGLER Y ORNELA GARELLI-RÍOS / 159

Evolution or Revolution? U.S. Policy on Venezuela from Obama to Trump
MICHAEL CAMILLERI / 189

Venezuela's Democratic Decline and Brazil's Growing Geopolitical Headache
SEAN BURGESS / 207

Las relaciones colombo-venezolanas: vecindario agitado
EDUARDO PASTRANA BUELVAS Y RICARDO BETANCOURT / 221

TESTIMONIOS / TESTIMONIES

De la expectativa al desencanto: DDHH bajo tiempos bolivarianos
RAFAEL UZCÁTEGUI / 233

RESEÑAS / BOOK REVIEW

A UNASUL: ação e inação na América do Sul
TADEU MORATO MACIEL / 251

Horizonte incierto: reflexiones sobre el presente de la política mundial
PAULO BOTTA / 255

PULSO BIBLIOGRAFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 259

REVISTA DE REVISTAS/ REVIEW OF JOURNALS / 265

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 269

NORMATIVAS / NORMATIVES / 275

En portada / Cover: Fragmento de St. Francis:
Past, Present and Future (2015) de Daniel P.
Doherty.

Mensaje del Director



Este número está dedicado a Venezuela. Las dos páginas precedentes se han dejado en blanco en homenaje al pueblo venezolano y en solidaridad por los sufrimientos por los que está atravesando.

Hasta el próximo número.

Andrés Serbin



Introducción: la naturaleza compleja y multidimensional de la crisis venezolana

Thomas Legler, Andrei Serbin Pont, y Ornela Garelli-Ríos

Este número especial es el resultado de la confluencia de programas, iniciativas y eventos académicos organizados por los editores con el objetivo de evaluar diferentes aspectos de la cambiante crisis venezolana y el papel apropiado que actores regionales y globales deben tener en ésta, así como informar en el diseño y desarrollo de políticas públicas dirigidas a contribuir al proceso de búsqueda de soluciones a la crisis en Venezuela. El 9 de junio de 2017, la Universidad Iberoamericana Ciudad de México (Ibero) organizó una jornada que examinó la situación en Venezuela en el contexto de la Asamblea General de la OEA efectuada en Cancún ese mismo mes. El 25 y 26 de julio de 2017, CRIES llevó a cabo un taller sobre las “Respuestas regionales a la crisis en Venezuela,” con el apoyo de la *Stanley Foundation*, evento que fue seguido por una segunda jornada en Bogotá los días 27 y 28

de febrero de 2018 que llevó el título de “Respuestas Regionales a la Crisis en Venezuela: resguardando los derechos humanos de refugiados y migrantes”. Algunos de los participantes de estos tres eventos presentaron artículos en un par de paneles sobre la crisis venezolana que se realizaron en Barcelona los días 23 y 24 de mayo de 2018 bajo los auspicios del Congreso Anual de la *Latin American Studies Association* (LASA). Finalmente, varios de estos autores participaron en un taller académico y diálogo *policy-oriented* con miembros de la comunidad diplomática asentada en Quito, el cual recibió el generoso apoyo de la Ibero y de *Global Affairs Canada*. Dicho evento se llevó a cabo en los márgenes de la Conferencia Internacional FLACSO-ISA realizada en julio de 2018 en la capital ecuatoriana.

Los autores, la mayoría de los cuales participó en uno o más de los eventos arriba mencionados, y cuyos artículos aparecen en este número de *Pensamiento Propio*, comparten su apreciación de la naturaleza compleja y multidimensional de la crisis de Venezuela, así como una preocupación porque actores domésticos e internacionales contribuyan de forma responsable a alcanzar una solución pacífica, integral, negociada y sostenible que salvaguarde la democracia, contribuya a un alivio de la crisis económica y humanitaria, lleve a un mejoramiento de la precaria situación que vive el pueblo venezolano y al mismo tiempo evite la repetición de dañinos patrones intervencionistas del pasado.

Como subrayan los colaboradores de este número especial, la crisis actual en Venezuela está caracterizada por su complejidad y multidimensionalidad. Margarita López Maya esboza sus dimensiones políticas, es decir, el declive autoritario del país instigado por el gobierno de Maduro. El testimonio de Rafael Uzcátegui detalla la violación intencional y sistemática de los derechos humanos que ha acompañado la erosión de la democracia, perpetrada de forma abrumadora por las autoridades venezolanas. Francisco Alfaro Pareja comparte la forma en que la situación política de Venezuela ha continuado deteriorándose a pesar de los últimos tres intentos de involucrar a los actores internacionales para promover el diálogo entre el gobierno y la oposición. El artículo de Andrei Serbin Pont analiza el impacto regional de la tragedia humanitaria que se desarrolla a la par de la cada vez peor debacle económica del país, así los riesgos de la creciente securitización de la crisis y debilitamiento de las instancias multilaterales. Antulio

Rosales recuenta cómo la actual radicalización de la estrategia económica neo-extractivista del gobierno, con una dependencia tradicional en la explotación de recursos energéticos, pero con un movimiento más reciente hacia la extracción minera, está exacerbando en lugar de aliviar los problemas económicos y de desarrollo del país.

Aunque es tentador ver lo que está ocurriendo como algo circunscrito geográficamente a Venezuela, el análisis contenido en estas páginas sugiere que puede ser un error etiquetarlo como “una crisis venezolana”. Tratar los problemáticos eventos y desarrollos de los años recientes como una crisis endógena dentro de Venezuela es en cierto grado impreciso, ya que más bien podríamos estar presenciando la regionalización de tal crisis. Mientras que los eventos y desarrollos internacionales han tenido un impacto en Venezuela, tal como la gran caída de los precios globales de las materias primas en 2014-2015, acontecimientos dentro de este país también están teniendo dramáticos efectos colaterales en países vecinos, y en los niveles regional y hemisférico. Por ejemplo, el artículo de Claudia Vargas Ribas documenta los alarmantes aspectos migratorios de la crisis de Venezuela, tales como que el dramático incremento en el número de migrantes venezolanos se ha convertido en un asunto doméstico polarizante dentro de países vecinos.

Por otro lado, en tres capítulos breves sobre la postura de Colombia, Brasil y EEUU, los autores trazan una imagen preocupante de las perspectivas que los actores clave dentro de la región tienen para desempeñar un papel productivo y decisivo en resolver la crisis en Venezuela. Eduardo Pastrana Buelvas y Ricardo Betancourt prestan atención a las crecientes tensiones bilaterales entre los gobiernos de Colombia y Venezuela, y el artículo de Sean Burges trae a nuestra atención la incapacidad y falta de voluntad del gobierno actual de Brasil para asumir una posición de liderazgo, como alguna vez tuvo en crisis previas a lo largo de América del Sur. Asimismo, después de analizar continuidades y cambios dentro de la política de Estados Unidos hacia Venezuela bajo las administraciones de Obama y Trump, así como la relativa ineficacia de las medidas bajo ambos gobiernos, Michael Camilleri concluye que el cambio en Venezuela en última instancia necesita venir de los mismos venezolanos. Como se resalta en el artículo de Thomas Legler y Ornela Garelli-Ríos, las persistentes divisiones que existen dentro de la arquitectura multilateral formal e

informal para la protección de la democracia, o lo que estos autores llaman el nexo hemisférico-regional de gobernanza, incluyendo a la Organización de los Estados Americanos, la Unión de Naciones Suramericanas, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, y agrupaciones informales como el Grupo de Lima, han evitado la generación de suficiente presión regional en favor de una solución mediada a la crisis o la restauración de la democracia en Venezuela. De hecho, la crisis multilateral y la propia crisis venezolana se han reforzado y constituido mutuamente.

En consecuencia, este número especial muestra que no hay soluciones sencillas a la crisis actual en Venezuela, o a cómo se manifiesta regionalmente. Lo que se requerirá al final es una solución integral que responda eficazmente tanto a los problemas endógenos multidimensionales presentes dentro del país como a la forma en que estos están conectados regionalmente. Además, cualquier solución posible requerirá ahora de la participación activa de las múltiples partes interesadas, desde el gobierno, la oposición y la ciudadanía de Venezuela, hasta otros Estados, organizaciones regionales, y redes transnacionales. Para ese final eventual, esperamos que las contribuciones contenidas en esta colección sirvan como un guía útil, un catalizador para el debate público, y una fuente de insumos para la elaboración de recomendaciones y políticas para decisores políticos, organizaciones de la sociedad civil y representantes de organismos multilaterales.



El colapso de Venezuela ¿qué sigue?

Margarita López Maya

*Los regímenes autoritarios que llevan al colapso del Estado,
haciéndolo incapaz de proveer bienes públicos, colapsan.
Sorprendentemente esto no ha sucedido en Venezuela, pero ello no
significa que el régimen de Maduro no vaya a colapsar
(Steven Levitsky, citado en Hernández, 2018).*

Para fines de febrero de 2018, la situación en Venezuela no podía ser peor. Analistas, académicos, observadores y agencias internacionales, gobiernos de la región, actores sociales y políticos diversos y de distintas ideologías, salvo las excepciones representadas por una porción de la izquierda de filiación procubana, ya reconocían que estaban instaladas todas las piezas que hacen de Venezuela un país sumido en una catástrofe sin precedentes y a la cual no parece encontrarse salida. Muchos consideraban, adicionalmente, que la concurrencia de esta situación crítica en todo ámbito de la vida en sociedad tenía pocos antecedentes, al menos en América Latina.

Tres meses después, en mayo, se celebraron elecciones presidenciales, convocadas con premura y anticipadamente por una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) convocada por el presidente Nicolás Maduro y elegida fraudulentamente en julio de 2017, contraviniendo los principios más elementales de un régimen democrático. Al cierre de este artículo, a fines de ese mes, la crisis venezolana seguía su camino al abismo.

En este artículo busco, por una parte, mostrar con datos y cifras confiables, la situación socioeconómica catastrófica que sufre la sociedad venezolana, que enmarca y condiciona la crisis política. En segundo lugar, exponer los principales y más recientes desarrollos políticos que describen, tanto el continuo avance del carácter autoritario del régimen y su vocación totalitaria, como las características del proceso electoral presidencial fraudulento que se realizó el 20 de mayo de 2018. En una tercera parte, reflexiono sobre posibles estrategias y acciones que podrían favorecer una transición democrática.

Este ensayo está sustentado en una larga investigación sobre el proceso sociopolítico venezolano, que inicié en los años noventa del siglo pasado. He publicado resultados generales de esta pesquisa en dos libros (López Maya, 2005 y 2016) y en numerosos artículos académicos¹. Las citas aquí se han reducido al mínimo, sugiriendo al lector buscar el detalle de los soportes documentales, bibliográficos y hemerográficos en los dos libros mencionados. Estudios coyunturales de mi autoría han sido publicados en diversos portales. De ahí también he extraído algunos textos, que serán citados cuando corresponda.

La catástrofe sin fin²

Para quienes vivimos en Venezuela y permanentemente monitoreamos la situación socioeconómica y política, volver sobre las cifras de la catástrofe económica y social que padecemos parece reiterativo. El desastre económico tiene años a la vista: inflación creciente, retroceso sostenido del PIB, caída de las reservas internacionales, un sistema de tasas de cambio carente de toda racionalidad económica. Los indicadores macroeconómicos llevan al menos cinco años en regresión (ver Cuadro N° 1). Lo nuevo es la hiperinflación, habiendo cerrado el

año 2017 con una cifra superior al 2.500%, lo que pronostica para este año, de seguir las mismas políticas del equipo de Maduro, como es la situación todavía en mayo, que la inflación estará en una cifra sobre los seis dígitos (Guerra, 2018).

Cuadro N° 1
Cifras Macroeconómicas 2005-2017

Años	Variación del PIB	Variación interanual de inflación	Reservas internacionales Millones de \$	Tipo de cambio Bsf. X \$
2005	10,3	14,4	30.368	2,15*
2006	9,9	17,0	37.440	2,15
2007	8,8	22,5	34.286	2,15**
2008	5,3	31,9	43.127	2,15
2009	-3,2	26,9	37.830	2,15
2010	-1,5	27,4	30.332	a) 2,6*** b) 4,3 c) 5,3
2011	4,2	29,0	29.892	a) 4,3 b) 5,3
2012	5,6	19,5	29.890	a) 4,3 b) 5,3
2013	1,3	52,7	21.481	a) 6,3**** b) 11,5
2014	- 3,9	68,5	22.080	a) 6,3 ***** b) 11,33 c) 66,16 d) Negro ¿?
2015	-5,7	180,9	16.370	a) 6,3 ***** b) 13,5 c) 900 d) Negro ¿?
2016	-16,7+	511,3++	10.977	a)10***** b) 674 c) Negro ¿?
2017	-15+++	2.616+++	9.524	a) 10 b) 3.345 c) +100.000

Fuente: BCV y Monedas de Venezuela (2017).

* Devaluación frente al dólar ocurrida en marzo. Precio anterior del dólar Bs. 1.920.

** Fue este año cuando se eliminaron tres ceros al bolívar y se convierte en bolívar fuerte (BsF).

*** En enero se establecen dos tipos de cambios. Se devalúa el BsF a 2,6 por \$; y se crea otro a BsF. 4,3 por \$. En junio se establece un tercero SITME (c) a BsF. 5,3 por dólar. En diciembre se unificaron los dos primeros a una sola tasa de BsF. 4,3.

**** Nueva devaluación frente al dólar a partir de febrero. En marzo se crea el SICAD, el cual es una subasta a través de la cual personas naturales y jurídicas postulan sus peticiones para la adquisición de dólares. Se prohíbe divulgación del precio del dólar del SICAD. El monto b) en el cuadro es un promedio al mes de octubre.

***** Creación de un tercer tipo de cambio frente al dólar a partir de febrero. Ahora hay dólar preferencial, SICAD I, SICAD II y mercado negro.

***** Se anuncia en enero nuevo sistema cambiario. Continúa el preferencial (dólar CADIVI), se fusionan SICAD I y II, ahora se llama sólo dólar SICAD. Precio para noviembre. Se crea dólar SIMADI, que fluctúa de acuerdo a un sistema de oferta y demanda. Precio del dólar SIMADI para diciembre BsF. 900.

***** Se coloca el preferencial (DIPRO) en Bs. 10 X \$. El SIMADI pasó a llamarse DICOM y fluctúa, iniciándose en febrero en Bs. 200. La cifra del cuadro es de diciembre.

+ Estimación de Torino Capital

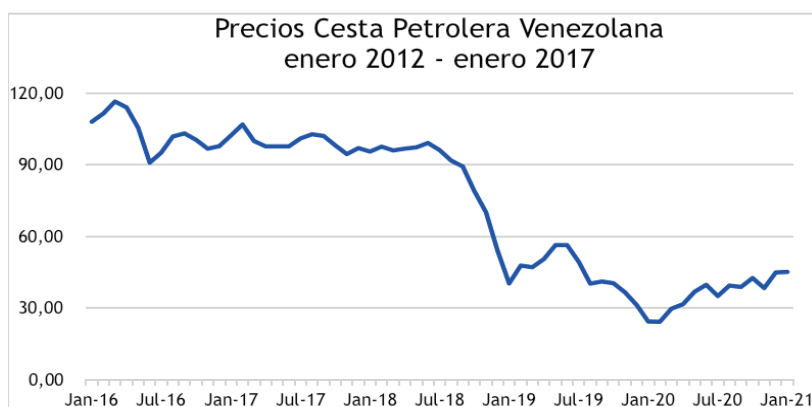
++ Estimación de Datanálisis

+++ Estimación de la Asamblea Nacional

Este cuadro debe complementarse con el desempeño del precio del barril petrolero en el mercado mundial, desde hace años en declive

o estancamiento (Gráfico N°1). A la disminución de los precios del petróleo, se suma también una destrucción de la empresa estatal petrolera PDVSA. En los últimos meses ha decrecido de manera cada vez más rápida su producción, agobiada por una nómina poco profesional, que se ha triplicado en la era chavista, así como por onerosos desvíos de recursos para satisfacer criterios paternalistas, clientelares y escandalosas corruptelas. Según la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), al cierre de 2017 la producción venezolana cayó a 1,621 millones de b/d, siendo que en agosto aún producía 2,1. Cuando Chávez llegó al poder en 1999 Venezuela producía sobre los 3,5 millones de b/d. Así, aunque en 2018 el precio se ha recuperado, no surte su efecto de otros tiempos, pues la producción sigue disminuyendo³.

Gráfico N° 1



Fuente: MPPYM, cálculos Luis E. Lander.

El colapso económico precipita el social, que en 2017 mutó a crisis humanitaria declarada así por la Asamblea Nacional (AN), pero no reconocida por el Ejecutivo. La pobreza en 2017, a falta de estadísticas oficiales, de acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida en Venezuela (ENCOVI), desarrollada por tres universidades venezolanas, afecta a más del 87% de las familias, la miseria al 61% (España y Ponce, 2018). La desigualdad se ha ensanchado y se vive como herida punzante. Vemos niños, adolescentes, mujeres, personas de la tercera edad, hombres, escarbando en la basura, mientras unos pocos, que

poseen divisas, bien de manera legítima, o porque son altos funcionarios del gobierno y/o militares del régimen, se gozan la vida en medio de abundancias que obtienen a precios risibles cuando se calculan a dólar paralelo.

Junto a la hiperinflación, está el desquiciante sistema cambiario, establecido desde 2003, que cambia las regulaciones constantemente y con criterios crecientes para controlar toda actividad económica. En enero de 2018, el gobierno eliminó la tasa *Dipro*, que vendía la mayoría de las divisas que controla el Estado -el casi único receptor de divisas en el país- a Bs. 10 por dólar. Sometió a subasta la otra tasa oficial *Dicom*, que cotizó en mayo el dólar a Bs. 78.750 por dólar⁴. Por esa fecha la tasa de cambio del dólar en el mercado negro superaba los Bs. 930.000, haciendo del negocio de comprar dólares uno de los más lucrativos para quienes por sus relaciones con la cúpula militar y civil gobernante, pueden acceder al dólar oficial y venderlo en el mercado paralelo.

Niños y adolescentes abandonan las escuelas, por carecer de un mínimo de condiciones para estudiar, empezando por la comida. De acuerdo con Cáritas de Venezuela, en 2017 se duplicaron los niños con desnutrición con respecto al año anterior (Informe21.com, 2018). Ya en 2016 se ubicaba la carestía de alimentos básicos por encima del 70%. La escasez de medicinas se sitúa en la actualidad sobre el 80%, según Convite (El Nacional, 2018), y a diario redes sociales, que permanecen fieles al derecho a informar, dan cuenta de la crisis del sector de la salud pública al registrar las continuas muertes por falta de nutrientes para recién nacidos en los hospitales, o por ausencia de tratamientos para recién paridas, medicinas y equipos para enfermos con padecimientos crónicos, y otros con distintas vulnerabilidades en salud.

Esta situación se ahonda por el indetenible crecimiento de la violencia social. Según el Observatorio Venezolano de Violencia, la tasa de homicidios bordea los 90 por cada 100.000 habitantes desde 2015 y Caracas se ha convertido en la capital más violenta del planeta (OVV, 2018). Provea, por su lado, lleva el seguimiento de la violencia y abusos ejercidos dentro del Plan de Seguridad *Operación Liberación del Pueblo*, el cual no ha disminuido la violencia, pero, en cambio, sí ha acrecentado la violación a los derechos humanos, particularmente de los más pobres. En estos operativos intervienen cuerpos de seguridad civiles y militares, ocurren de madrugada en los barrios populares, sin

que a la fecha exista documento oficial con sus metas y metodología. Entre julio de 2014, cuando se inauguró, y febrero de 2015, las cifras oficiales daban cuenta de 245 víctimas y 2.310 detenidos. Provea, por su parte, contabilizó más de 700 víctimas a inicios de 2016. Las autoridades alegan supuestos enfrentamientos con *malandros* y delincuentes. Sin embargo, la desproporción entre civiles fallecidos y agentes es sospechosa, lo que robustece las denuncias de familiares de víctimas, quienes alegan se trata de asesinatos en su mayoría. Coinciden también los familiares en denunciar que durante estos operativos se cierran las calles y los agentes entran a las casas sin órdenes judiciales y encapuchados, torturando, robando y cometiendo todo tipo de abusos (García Marco, 2016).

El colapso del Estado para controlar la violencia se vive también en el sistema penal. Según el Observatorio Venezolano de Prisiones (OVP), el promedio anual de muertes violentas entre 2014 y 2017 fue de 468. Desde 2011, se han producido motines con masacres en penitenciarias como El Rodeo, Mínima de Tocuyito, La Planta y Uribana. Los datos de 2017 de OVP y de Una Ventana a la Libertad de UVAL desmienten los discursos oficiales sobre supuestos éxitos en materia carcelaria en documentos elevados a la Corte Interamericana de DDHH y la Evaluación Periódica Universal (EPU) en la ONU (Provea, 2018).

Adicionalmente, la combinación de la destrucción de los mecanismos de mercado con la falta de contrapesos institucionales sobre los poderes públicos, funcionarios y fuerzas armadas, dejó expuesto al Estado para ser penetrado por todo tipo de negocios ilícitos⁵. Entre los muchos casos que resaltan está el de los sobrinos de Maduro y su esposa, Cilia Flores, quienes fueron apresados en un operativo encubierto en Haití en 2015, negociando la introducción de 800 kg de cocaína a EEUU. Fueron juzgados y encontrados culpables en un tribunal de Nueva York, donde fueron sentenciados a diecisiete años de cárcel sin libertad condicional. En el juicio, la Fiscalía presentó grabaciones donde los sobrinos afirmaban tener acceso libre para hacer sus envíos a la rampa presidencial en el Aeropuerto Internacional Simón Bolívar. Las sanciones impuestas por el Departamento del Tesoro de los EEUU por narcotráfico, al actual vicepresidente Tareck El Aissami, y al ministro de interiores y justicia, Néstor Luis Reverol, son otros casos emblemáticos. Pero hay muchos, muchos más.

Además de droga, otros negocios prósperos se vinculan al sistema de control de cambios múltiples, ya mencionado arriba. El control de precios y subsidios incentiva el contrabando de productos alimenticios básicos, medicinas, electrodomésticos, gasolina, etc., que ocurre en las fronteras con la complicidad de la Guardia Nacional. Así también la adjudicación directa de obras públicas y las corruptelas denunciadas a nivel internacional sobre negocios realizados con contratistas nacionales e internacionales en la petrolera PDVSA, como el caso de la brasileña Odrebrecht. Si bien este tema es extenso, aquí sólo lo resalto como parte de la destrucción institucional del sistema de contrapesos, la anomia y la violación del Estado de Derecho por parte del gobierno, que ha incentivado el nepotismo, el clientelismo y la corrupción a todos los niveles.

Donde mejor se resume la tragedia nacional es en los miles de venezolanos que a diario salen huyendo por las fronteras para enfrentarse al mundo ancho y ajeno, como refugiados de una nación destruida. Ellos vienen creando todo tipo de problemas a los países vecinos, al hacer colapsar servicios públicos, tratar de conseguir empleos, alimentos, vivienda. Venezuela, en definitiva, cayó en el abismo.

La catástrofe venezolana es el producto tanto de estrategias planificadas por una élite de vocación totalitaria y fanatizada, no dispuesta a superar los problemas estructurales de la economía venezolana, como por su ignorancia supina para gobernar. Para esta elite, la lealtad a la autoridad y el fanatismo doctrinario son principios rectores en la conducción de la gestión pública. Sus políticas de control social son denigrantes para un país que vivió la modernización. El *Carnet de la Patria* y las cajas CLAP (Comités Locales de Abastecimiento y Producción), últimos programas sociales del gobierno para distribuir bienes básicos a precios regulados a cambio de lealtad política explícita, ilustran su búsqueda de subordinar a la población, manipulándola desde sus necesidades más básicas: comida, salud, ingreso. Son la consolidación de la orientación segregacionista por criterios políticos que se ha venido adelantando bajo el modelo socialista desde los tiempos del presidente Chávez (ULA-IDH, 2018). Es un escenario catastrófico que no puede revertirse sin un cambio político que suponga la caída, no sólo del jefe del Estado y su entorno cercano, sino también de una sustantiva modificación de las fuerzas que hoy conforman el bloque de dominación: una cú-

pula militar y civil unida por delirios pseudo revolucionarios, miedos e intereses particulares, muchos de los cuales consisten en negocios criminales e ilícitos.

El contexto político: las dificultades de la oposición

El escenario socioeconómico enmarca y condiciona la crisis política. Maduro vive el último año de su periodo presidencial habiendo sobrevivido políticamente, pese a la mayoría de los pronósticos. Esta sobrevivencia ha sido a costa de destruir la institucionalidad democrática del país, implantando mecanismos políticos, instituciones e instrumentos legales para consolidar un régimen autoritario de rasgos totalitarios, afín al modelo cubano, gobierno que lo asesora y es su aliado. No obstante, y aunque la asesoría de Cuba es permanente, la situación venezolana no es idéntica a la de la Cuba castrista. Con una PDVSA postrada y sin la Guerra Fría como contexto internacional, Maduro pareciera carecer de recursos económicos y apoyos políticos suficientes para estabilizarse. La incapacidad hasta la fecha de socavar sus bases de apoyo por parte de actores democráticos configura en lo inmediato, empero, un panorama de alta incertidumbre.

Es también constatable que la resistencia ciudadana, de la sociedad civil y de actores políticos opositores continúa con sus altas y bajas. En los últimos tres años se han producido reflujos en las protestas, fracasos de la oposición en la mesa de negociación, flaquezas de dirigentes opositores, errores de cálculo en los procesos electorales, pero se mantiene encendida la llama de la contestación, la exigencia del cambio político democrático para salir de la tragedia. Los actores opositores siguen ensayando nuevas estrategias, distintas acciones. La gente se desencanta, pero vuelve a activarse. Añádase a este importante ingrediente la creciente preocupación de la comunidad internacional, que emite comunicados, presiones y sanciones, como los de los gobiernos de EEUU, Canadá, el Grupo de Lima y la Unión Europea. La firmeza de esta resistencia hace difícil entender cómo sobrevive un presidente y gobierno tan impopular y cruel, que está cada vez más aislado. Pero estas variables tampoco resultan suficientes para imaginar que por ellas vaya Maduro a caer o negociar su salida en lo inmediato.

Para sopesar la importancia e impacto de esta lucha a continuación describo los hitos más importantes entre 2016 y 2017⁶, lo cual permitirá tener una visión más precisa de las fortalezas y debilidades de la acción prodemocrática, así como de sus actores, además de que servirá para concluir con algunas reflexiones sobre estrategias y acciones factibles en el corto plazo.

Desde fines de 2015, cuando las elecciones parlamentarias dieron una victoria sólida a los partidos opositores reunidos en la MUD, el gobierno fue desarrollando una acción planificada para establecer una dictadura franca. En 2016, el gobierno buscó debilitar al Parlamento que ya no controlaba, usando tanto al Poder Judicial como al Consejo Nacional Electoral (CNE), poderes bajo su control. El mismo diciembre de 2015 el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) ordenó al CNE “desproclamar” a cuatro diputados del estado Amazonas, bajo alegato de haberse cometido en esa entidad un supuesto fraude electoral, despojando a la MUD de la mayoría de 2/3. Con esa mayoría la MUD hubiese podido renovar autoridades de los otros poderes públicos unilateralmente. El procedimiento de desproclamación es inexistente en el tinglado constitucional y jurídico del país, pero no existiendo árbitro neutral en Venezuela, la situación fue acatada ante la amenaza del oficialismo de cerrar la AN por “desacato”.

El proceso de referendo revocatorio presidencial (RRP), por otra parte, activado ese año por los partidos opositores que ahora eran mayoría en la AN, fue dilatado y finalmente suspendido también de manera arbitraria por el CNE, apoyado por el TSJ. Pese a multitudinarias manifestaciones que mes tras mes apoyaron la iniciativa, y la indignación popular que brotó como consecuencia de la suspensión de ese mecanismo constitucional, Maduro mantuvo el control de la situación, apoyado por los cuerpos de seguridad del Estado. También logró que la mesa de negociación, auspiciada por el Vaticano y la Unasur como mecanismo de resolución del conflicto altamente caldeado que por éstas y otras arbitrariedades que se vivieron ese año, lo favoreciera. La oposición avino a sentarse a la mesa, presionada por estos actores internacionales, y concedió, como gesto de buena voluntad, desactivar las protestas de calle, suspender el juicio de responsabilidad política que había iniciado contra Maduro en la AN, y desconvocar la marcha hasta Miraflores que entregaría el resultado de ese juicio, acciones que

el oficialismo temía. Una vez obtenidas estas concesiones el gobierno no modificó su conducta y la mesa fracasó.

Pese a ello no puede decirse que Maduro comenzó fortalecido el 2017. La oposición se debilitó y la calle defraudada se retrajo, pero Maduro no mejoraba su popularidad. Encuestas señalaban una ciudadanía desconcertada y frustrada por el desempeño de los partidos opositores, que parecieron no poder rematar la faena cuando todo pareció favorecerlos.

El 25 y 26 de marzo volvió a atizarse la crisis política. El gobierno, envalentonado, volvió a atacar la institucionalidad, buscando una vez más neutralizar a la AN. Ahora el TSJ emitió dos sentencias: en la primera, despojó de inmunidad parlamentaria a sus diputados, alegando que continuaban en desacato; y en la segunda se sostuvo que mientras continuara ese desacato, el TSJ asumiría las funciones legislativas desde la Sala Constitucional. Con estas sentencias, el quiebre democrático se hizo definitivo y la vocación dictatorial de Maduro emergió diáfana y transparente ante los ojos de la comunidad internacional.

La reacción fue contundente, sonando las alarmas el secretario general de la OEA, ex canciller de Uruguay, Luis Almagro. Asimismo, se dio de nuevo la activación en el ámbito interno de acciones colectivas de apoyo a la AN lideradas por los partidos y otros diversos actores sociales y políticos. En las filas del chavismo la Fiscal General, Luisa Ortega Díaz, hizo público su rechazo a las sentencias y consideró roto el “hilo constitucional democrático”. Se hizo visible una ruptura en el bloque de dominación, hasta entonces muy compacto en su apoyo a Maduro. La presión tuvo por resultado que el 1º de abril el TSJ emitiera dos nuevas sentencias modificando las previas. En ellas, se prescindió de la parte referida a la inmunidad parlamentaria de los diputados y se borró la parte referida a que la Sala Constitucional asumiría las funciones legislativas, o el órgano que ella designara. Sin embargo, todas las otras decisiones tomadas desde 2016 por el TSJ, que superan las sesenta y que anulan los actos que vienen realizándose en el Legislativo, siguen vigentes, incluyendo el desacato que dictó dicha Sala por el supuesto fraude en Amazonas.

En abril, la MUD convocó a sucesivas movilizaciones en Caracas y centros urbanos del país, que fueron respondidas masivamente por la población. Cuatro fueron sus objetivos: la restitución de facultades de

la AN que múltiples sentencias del TSJ le había despojado; el reconocimiento por parte del gobierno de la crisis humanitaria que asola a la población; la convocatoria por parte del CNE a elecciones, restituyendo el derecho al voto después de las suspensiones del RRP y de las elecciones regionales pautadas constitucionalmente para diciembre de 2016; y la libertad de más de 140 presos políticos. Estas protestas, que mantuvieron al país prácticamente paralizado hasta julio, fueron respaldadas por instancias internacionales, interamericanas, gobiernos, cámaras o parlamentos, partidos y diversas ONG del mundo. Particularmente activa en la búsqueda de la restitución de las instituciones de la democracia venezolana siguió siendo la Secretaría General de la OEA.

Las protestas cedieron cuatro meses después, con las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), una iniciativa anunciada sorpresivamente el 1º de mayo por Maduro, en medio de un clímax de presiones hacia su gobierno por la combinación de movilizaciones multitudinarias y continuas, y la presión también sostenida de una comunidad internacional crecientemente consternada e indignada, tanto por las condiciones de carestía e inseguridad de la población, como por el creciente nivel de autoritarismo y represión. Provea y el Foro Penal contabilizaron 139 muertes en manifestaciones, la mayoría atribuibles a los cuerpos de seguridad del Estado y grupos paramilitares armados prochavistas. Además, registraron más de 11.900 detenidos, 1.260 presos de los cuales continuaban para octubre más de 400; 15% de ellos sometidos a tratos crueles (Provea, 2018). La situación de los presos políticos continuó agravándose, para mayo de 2018 el Foro Penal registraba más de 345 presos políticos⁷.

Frente a esta convocatoria de ANC, donde el gobierno una vez más torcía la letra y espíritu de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) al no realizar el referendo popular de consulta exigido como requisito previo, las fuerzas democráticas opositoras rechazaron concurrir y como respuesta aprobaron en la AN la convocatoria a la Consulta Popular exigida constitucionalmente. La sesión legislativa tuvo lugar el 5 de julio, fecha de la independencia de Venezuela, en medio de un asalto al Parlamento por fuerzas oficialistas violentas, que contaron con la complicidad de dirigentes del PSUV y fuerzas de seguridad del Estado. La AN fijó la fecha de la Consulta para el 16 de julio. No pudiendo contar con el CNE, decidieron organizarlo

con los partidos, el movimiento estudiantil y la sociedad civil bajo la coordinación de un equipo técnico de la MUD. Por su parte, diligente el CNE de complacer a Maduro, fijó la fecha del 31 de julio para elegir a los miembros de la ANC. Asimismo, el oficialismo elaboró unas bases comiciales violatorias del Estado de Derecho, al establecer criterios sectoriales para votar y al ignorar el derecho de “un ciudadano un voto” en procesos electorales democráticos, siendo que había venezolanos con derecho a dos votos y otros a solo uno.

La Consulta Popular marcó un hito en la lucha política, al organizarse desde la sociedad y al concurrir masivamente los venezolanos, no sólo en el país sino en el exterior. De acuerdo con el anuncio dado por la Comisión de Garantes del proceso, constituido por rectores de universidades nacionales, concurren más de siete millones y medio de venezolanos, de los que más de 600.000 depositaron sus votos en las decenas de países donde hoy vive la gigantesca diáspora, que las condiciones provocadas por el modelo socialista chavista ha causado.

El proceso electoral para elegir los miembros a la constituyente exacerbó las condiciones injustas e inequitativas que desde hace ya años prevalecen en los comicios venezolanos. A los abusos, atropellos e ilegalidades de siempre por parte del oficialismo, con la complicidad del CNE, se añadió ahora que los resultados de la votación misma no cumplieron con la pulcritud y transparencia que hasta esa elección se habían cumplido razonablemente. Así pues, el CNE oficializó para este evento una participación de 8 millones de electores, sin que hasta la fecha haya demostrado con la votación en centros y mesas que, en efecto eso fue así. Smartmatic, compañía que diseñó y se responsabiliza por el sistema automatizado de votación, emitió poco después un comunicado distanciándose de estos resultados al denunciar que los resultados numéricos fueron manipulados.

La ANC se instaló inmediatamente y de una vez destituyó a la Fiscal General, institución que se había apartado de la subordinación presidencial, y ordenó al CNE convocar elecciones de gobernadores, las cuales tuvieron lugar el 15 de octubre.

Los resultados de las elecciones de gobernadores fueron sorprendentes. En medio de la peor crisis que haya vivido Venezuela y con un gobierno impopular, ganó el oficialismo dieciocho gobernaciones y la

oposición sólo cinco, cerrándose otro ciclo de la resistencia. El proceso estuvo plagado de irregularidades, ventajismo, violencia y trampas por parte del gobierno y las fuerzas militares y paramilitares que lo apoyan, incluyendo de nuevo irregularidades el propio día de la votación. Como consecuencia, el instrumento electoral parece haber perdido la legitimidad que había tenido hasta 2015 para promover un cambio político democratizador para Venezuela.

La derrota de los partidos democráticos provocó también la división y fragmentación de la MUD como su plataforma unitaria, emergiendo de nuevo el desafío de encontrar una estrategia de lucha política eficaz ante la realidad autoritaria institucional que se ahondaba. Esto no pudo lograrse para las elecciones presidenciales anticipadas que de manera ilegal convocó la ANC respaldada por el CNE, las cuales tuvieron lugar el 20 de mayo de 2018. En ese proceso, los principales partidos de la MUD decidieron no participar, mientras uno de los dirigentes opositores, Henri Falcón, con los partidos Avanzada Progresista (AP), una porción de COPEI y el partido MAS, sí decidió concurrir. Dichas elecciones se caracterizaron por un cúmulo de ilegalidades e irregularidades desde su inicio, así como la firme posición de la comunidad democrática internacional de advertir que no reconocería sus resultados por no cumplir con los estándares internacionales. El resultado, nada sorprendente, fue la proclamación por parte del CNE del triunfo de Maduro.

Fue inesperada, sin embargo, la altísima falta de participación de la ciudadanía que, según las dudosas y seguramente adulteradas cifras oficiales, alcanzó el 53% del registro electoral, la más alta registrada en la historia electoral presidencial venezolana⁸. La segunda sorpresa ocurrió poco antes del anuncio de los resultados electorales por parte del CNE, cuando el candidato Falcón declaró que desconocería el resultado, por considerarlo irreal e ilegítimo, ya que el gobierno no había cumplido con los acuerdos de garantías electorales ofrecidos a éste. Poco después, el otro candidato, el evangélico Javier Bertucci, tomaba una posición similar. Con ello, la legitimidad que buscó Maduro para su reelección, apostando a hacerse con una oposición acomodaticia o leal, se esfumó.

Además de los partidos políticos opositores que han hecho vida en la MUD, o de la coalición de Falcón y Bertucci, un candidato evangélico,

han aparecido en años recientes algunas personalidades y organizaciones políticas disidentes del chavismo, que han buscado expresar políticamente una posición política chavista más no madurista. Algunos incluso sostienen que Maduro traicionó el legado del *comandante eterno*, pese a que fue directamente ungido por éste. Hasta la fecha han tenido poco éxito electoral, aunque han servido para ir visibilizando el descontento subyacente en el chavismo, y aportar a las fuerzas opositoras importantes análisis y reflexiones para la comprensión del madurismo y las redes de corrupción que hoy anidan en su seno. Han sido, al igual que las otras fuerzas opositoras, fuertemente reprimidas. Se cuentan en la disidencia ex ministros de Chávez y colegas militares, como el general Raúl Baduel, quien fuera ministro de la Defensa y lleva ya años preso acusado de corrupción, la ex fiscal Ortega, que junto a su marido, un diputado del PSUV, huyó del país y hoy vive en el exilio. Más recientemente, también se desarrolla en el seno del chavismo una depuración de sus cuadros para afianzar el liderazgo único de Nicolás Maduro, en su camino hacia el autoritarismo totalitario. Quizás los casos más emblemáticos de la purga en desarrollo lo constituyen, por una parte, la detención de ejecutivos de PDVSA, más de setenta, entre estos un presidente de la industria y otro presidente de CITGO, su filial en EEUU, acusados de corrupción. Rafael Ramírez, el más prominente ex ministro del Petróleo y de PDVSA, así como embajador de Venezuela ante la ONU hasta diciembre de 2017, manejaba su propia red de influencia y corrupción. Lo obligaron a renunciar y hoy se encuentra escondido en alguna parte del mundo. Por otra, el general Miguel Rodríguez Torres, ex ministro de relaciones interiores, justicia y paz de Maduro, así como poderoso jefe de inteligencia de Chávez en varias oportunidades, hoy preso acusado de conspirador, es otro caso en cuestión.

¿Qué sigue?

A inicios de 2018, la mesa de negociación entre el gobierno y la MUD se reactivó con los auspicios del presidente de República Dominicana. Pero, como era esperable, la renuencia del gobierno de Maduro a conceder condiciones electorales razonablemente justas para las elecciones presidenciales entorpeció la posibilidad de arribar a un acuerdo. En los intercambios se presentaron tres documentos propositivos: uno por los

cancilleres facilitadores, incluyendo los que representaban intereses del gobierno, rechazado por los delegados gubernamentales; otro del gobierno, rechazado por los delegados de la MUD y un tercero de la MUD, que los delegados gubernamentales ni siquiera consideraron. Mientras la negociación discurría el 23 de enero, día que se conmemora en Venezuela la caída de la dictadura de Pérez Jiménez, en la ANC, el vicepresidente del PSUV y hombre fuerte del régimen, Diosdado Cabello, en una provocación pidió aprobar el adelanto de las elecciones presidenciales para el primer cuatrimestre de 2018 (Guerrero, 2018).

La propuesta, sorpresiva e inconstitucional, fue aprobada, lo que alteró las condiciones del proceso de negociación, provocando el retiro de los delegados de la MUD. El gobierno, empero, logró en ese espacio algunos réditos políticos. Fiel a su objetivo de dividir a las fuerzas opositoras, esta jugada produjo tensión entre partidos y dirigentes opositores. Avanzada Progresista (AP), un partido pequeño en caudal electoral, resentido por considerar que los otros partidos más grandes no tomaban en cuenta el liderazgo de su dirigente Henri Falcón, mostró su desacuerdo con las posiciones tomadas por la MUD en República Dominicana y se apartó de la estrategia unitaria, aceptando conversar por su cuenta con el oficialismo. Poco después, AP, MAS y una fracción de COPEI, firmaron un acuerdo con éste para aceptar condiciones electorales similares a las presentadas en el documento del gobierno en República Dominicana, que la MUD había rechazado. Falcón inscribió su candidatura junto a Maduro y otros candidatos menores, en medio de una importante promoción por los medios de comunicación del gobierno. Para el oficialismo, la candidatura de Falcón podría darle a las presidenciales un barniz democrático ante el mundo. Como ya señalamos, la estrategia de Falcón culminó con el desconocimiento la noche del 20 de mayo de las elecciones realizadas por el incumplimiento del gobierno a los compromisos acordados.

Este episodio reveló, sin embargo, tendencias en los partidos opositores ya presentes desde al menos 2016: una oposición cuyos liderazgos no logran compartir un diagnóstico común de la situación por la que atraviesa la sociedad y, por ende, tampoco logran ponerse de acuerdo para obedecer estrategias de una dirección política unitaria. Los partidos pequeños, como AP, acusan a los grandes de tomar decisiones sin consultarles. Las mismas difíciles condiciones de penuria de la sociedad, la

sostenida y dura represión, prisión y amedrentamiento contra líderes y políticos opositores con popularidad, una represión que el gobierno ejerce selectiva y hábilmente - no tocando a algunos y ensañándose con otros garrotes y zanahorias en la mesa de negociación - todo ello propicia la debilidad y división de los sectores y actores sociales y políticos que buscan el cambio democrático, pero que no logran deponer sus diferencias en aras de ese bien común.

Hasta el momento de cerrar este artículo, y pese a constantes rumores de descontento en el sector militar, información de desertiones y encarcelamientos por insubordinación de oficiales, este actor continúa apoyando la deriva autoritaria y totalitaria del régimen. Las elites militares y civiles que rodean a Maduro disfrutan de un estatus de privilegios, prebendas e impunidad, que les ha permitido enriquecerse considerablemente en estos años. Muchos de ellos, además, habiéndose involucrado en negocios ilícitos, cuando no criminales, se mantienen leal al régimen, temerosos de que la salida de Maduro pudiera poner en riesgo sus fortunas, o los expusiera a juicios en instancias nacionales o internacionales. En los cuadros medios y bajos cunde el temor a represalias crueles y/o la necesidad de ese empleo, una situación económicamente precaria que comparten con la inmensa mayoría de la población.

El desencanto de la ciudadanía opositora por el desempeño de los actores políticos en estos años, bien por la falta de resultados de sus acciones, por las permanentes campañas de desprestigio a sus dirigentes desde el aparato mediático del gobierno, o por la recurrencia de comportamientos erráticos y/o mezquinos de parte de ellos, es ahora un componente a tomar muy en cuenta en la búsqueda de una estrategia global de acción política. También está el factor agotamiento o miedo de la ciudadanía, que por años se ha movilizad, sufriendo una creciente represión. Añádase a esto, la desconfianza a un CNE y al instrumento electoral como medio para alcanzar el cambio político democrático y en paz. Está además el control social que viene ejerciendo el gobierno sobre la población mediante mecanismos de distribución de bienes, especialmente comida, a través de los CLAP y el Carnet de la Patria. Todo esto dibuja un panorama nada alentador para una estrategia opositora unitaria efectiva.

En mi criterio, el reto hoy de quienes resisten la embestida dictatorial, es alcanzar visiones amplias y lo más unitarias posibles, para trascender

el hecho electoral, buscando la participación de resistencia y lucha en múltiples espacios públicos e institucionales. Las elecciones sin garantías no pueden ser asumidas como si fueran legítimas, o como si fueran ganables; pero pueden ser pretexto, un recurso táctico para seguir exponiendo a Maduro, como sucedió con las presidenciales del 20 de mayo, al escarnio nacional e internacional, desnudando la naturaleza tiránica de su ejercicio del poder, su crueldad e incapacidad. Así también, negociaciones y conversaciones deberán continuar, exigiendo a quienes se sienten en esos espacios seriedad, desprendimiento de intereses tacaños, profesionalismo en este campo, pues no se pueden alcanzar beneficios para la población sin preparación y asesoramiento. Salvo en la última ronda de negociaciones este 2018, los partidos opositores se presentaron a estas citas de manera improvisada, dividida y sin asesoramiento. Las experiencias en otros países, si algo han mostrado, es que las conversaciones y negociaciones son necesarias, pero demandan paciencia, preparación, inteligencia y creatividad. Hay que aguardar por el momento oportuno. Con relación a esto, véase el artículo de Francisco Alfaro sobre los procesos de diálogo, también contenido en este número especial.

Los próximos meses serán de urgente necesidad de articulación de actores nacionales, partidos, ONG, organizaciones sociales y comunitarias. Así como de construcción de un tejido social desde abajo, más tupido, más diverso social y generacionalmente, de múltiples identidades, que asegure un piso amplio de respaldos políticos por la democracia, sus valores y prácticas, más sólido y firme que el habido hasta ahora. Un tejido que presione a los partidos, los apoye y exija unión y rendición de cuentas. Las condiciones socioeconómicas actuales, tan inhumanas, favorecen la ineficacia de la política polarizadora que ha marcado a Venezuela desde 1998. Un discurso y una narrativa nacional alternativa a la discriminación, a la ofensa y violencia, a la esquizofrenia y disociación de la realidad del discurso oficial son también urgentes como parte de la reunificación y sanación de la nación.

Las articulaciones deben darse también con la comunidad democrática internacional, cuya presión ha venido creciendo eficazmente en los meses de 2018. Una sintonía de lo nacional con lo internacional hace más fuerte la lucha y da un poco más de seguridad a quienes se exponen en Venezuela al régimen dictatorial. La contribución de actores

como el secretario de la OEA, el Grupo de Lima, la Unión Europea, los gobiernos de Canadá, EEUU y Colombia en los tiempos recientes, puede considerarse invaluable y debiera seguir así, para lo cual hay que cultivar y cementar las relaciones con gobiernos, parlamentos, agencias interamericanas y mundiales y demás organizaciones que hacen vida en ese nivel. Una vinculación más estrecha de lo nacional con lo internacional, procurando articular las acciones y sanciones que se le vienen imponiendo a funcionarios del gobierno de Maduro por su involucramiento en negocios ilícitos o violaciones de DDHH, con las internas conducidas en el país por una dirección política que logre darle norte a la inmensa energía social que hoy se expresa en permanentes acciones colectivas, dispersas y anónimas.

La AN, el espacio institucional liberado en 2015 de la subordinación a la cúpula militar y civil que gobierna con Maduro, es el bastión institucional clave de la lucha y de la resistencia. También lo es la Iglesia Católica, sus obispos y organizaciones; los gremios, sindicatos, academias, universidades, intelectuales, el movimiento estudiantil. Diversas ONG y organizaciones sociales que denuncian, registran y protegen a la ciudadanía ante un gobierno que opera por fuera del Estado de Derecho. En tiempos de dictadura, la creatividad de todos se hace más necesaria que nunca, y es preciso producir acciones simbólicas, que refuercen la moral de quienes apoyan y alimenten el movimiento nacional por la democracia, impulsen acciones que eduquen en valores ciudadanos, que contrasten y denuncien la ilegitimidad de las autoridades que hoy gobiernan Venezuela. Consultas populares, autoridades paralelas, medios de comunicación alternativos, aulas abiertas para la enseñanza de historia, cultura política, denuncias sobre violaciones de DDHH en instancias internacionales, todo lo que permita a los venezolanos que luchan por las libertades saber y sentir que no están solos, que pertenecen a un movimiento que crece. El poder es el que está cada vez más solo, Maduro y su conjunto de tribus militares y civiles, pegados como sanguijuelas al aparato del Estado, chupando hasta destruir las bases y recursos de la república.

Aunque a lo interno el poder continúa su marcha hacia la consolidación de un régimen autoritario y totalitario, no pareciera tenerla fácil. Mucho descontento entre sus cuadros militares y civiles de niveles medios y bajos insinúa que el bloque de dominación viene fisurándose. En

mayo arreciaron los encarcelamientos y las bajas. Abona la evidencia de que no pueden, quieren o saben resolver la catástrofe económica y social que engendraron. Son más vulnerables de lo que parecen. Es importante entonces comprender la realidad actual y las posibilidades de acción en ella, sin fantasías. Ser creativos y llamativos en la resistencia y confrontación no violenta. El sacrificio lo merece, por el país que queremos y merecemos ser.

NOTAS

1. Puede verse mi CV en <http://margaritalopezmaya.com/>. Allí puede accederse a artículos académicos o de difusión en las redes, sobre todo los más recientes.
2. En este aparte me apoyo en López Maya (2018), actualizando algunos datos.
3. Las cifras OPEP pueden verse en <http://efectococuyo.com/economia/produccion-de-pdvsa-acumula-dos-anos-en-declive-y-su-produccion-cae-a-1-837-000-barriles> y en http://www.el-nacional.com/noticias/petroleo/produccion-petrolera-venezuela-cayo-diciembre-2017_219274.
4. Ver portal <http://cambiolivar.com/dipro-dicom/>.
5. Entre las varias fuentes en esta materia puede revisarse el blog <http://maibortpetit.blogspot.mx/>; y los portales Runrunes: <http://runrun.es/> y Efecto Cocuyo: <http://efectococuyo.com/>.
6. Esta secuencia de hechos histórico-coyunturales la he tomado de varios artículos de mi autoría publicados esos años en PolitikaUcab y Prodavinci, que se pueden ver en <https://margaritalopezmaya.com/articulos/>.
7. Alfredo Romero, director ejecutivo Foro Penal (twitt 26-05-2018, #26Mayo).
8. Ver mi artículo <https://prodavinci.com/que-esperar-luego-del-20m-b/>.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- García Marco, Daniel (2016), “Una pena de muerte disimulada”: la polémica Operación de Liberación del Pueblo, la mano dura del gobierno de Venezuela contra el crimen”, *BBC*, 28 de noviembre de 2018, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38126651>
- Informe21.com (2018). “Cáritas de Venezuela atendió en 2017 el doble de niños desnutridos que en 2016”, 8 de enero de 2018, <http://informe21.com/politica/caritas-de-venezuela-atendio-en-2017-el-doble-de-ninos-desnutridos-que-en-2016>.
- El Nacional (2018). “Escasez de medicamentos alcanzó un punto crítico”, 23 de enero de 2018, http://www.el-nacional.com/noticias/sociedad/escasez-medicamentos-alcanzo-punto-critico_219679.
- España, Luis Pedro, y Ponce, María G. (2018). “Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela”, UCAB, LACSO, Febrero 2018, <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/ENCOVI-2017-presentaci%C3%B3n-para-difundir.pdf>.
- Guerra, José (2018): “La inflación superará el 100.000% al cierre del año”, *El Nacional*, 9 de julio, en http://www.el-nacional.com/noticias/politica/jose-guerra-inflacion-superara-100000-cierre-del-ano_243294.
- Guerrero, Kay (2018). “Venezuela: ¿dos por uno? Diosdado Cabello pide adelantar elecciones presidenciales y parlamentarias”, 21 de febrero de 2018, <http://cnnspanol.cnn.com/2018/02/21/venezuela-dos-por-uno-diosdado-cabello-pide-adelantar-elecciones-presidenciales-y-parlamentarias/>
- Hernández, José Ignacio (2018). “Steven Levitsky: La democracia en Venezuela está muerta”, 2 de marzo de 2018, <https://prodavinci.com/steven-levitsky-la-democracia-en-venezuela-esta-muerta/>.
- López Maya, Margarita (2005). *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Caracas, Grupo Alfa (reediciones 2006 y 2016).
- López Maya, Margarita (2016). *El ocaso del chavismo. Venezuela 2005-2015*. Caracas, Grupo Alfa.
- López Maya, Margarita (2018). “Venezuela: entre anhelos de cambio y la catástrofe” <https://prodavinci.com/venezuela-entre-los-anhelos-de-cambio-y-la-catastrofe/>.

- Monedas de Venezuela (2017). “Cronología: Devaluación del Bolívar, desde J.V Gómez hasta N. Maduro”, 29 de junio 2017, <http://www.monedasdevenezuela.net/articulos/cronologia-de-la-devaluacion-del-bolivar-venezolano/>
- OVV (2018). “Informe OVV de Violencia 2017”, 5 de enero de 2018, <https://observatoriodeviolencia.org.ve/informe-ovv-de-violencia-2017/>.
- Provea (2018). “Informes Especiales. Investigaciones temáticas de Provea junto a otras Organizaciones sobre la situación de los DDHH en Venezuela”, <https://www.derechos.org.ve/informes-especiales>.
- ULA-IDH (2018). “*Carnet de la Patria*” y otros medios de exclusión social por razones políticas. Mérida, Instituto de Derechos Humanos, <http://www.uladdhh.org.ve/wp-content/uploads/2018/03/informe-web.pdf>.
- Provea (2018). “La muerte y la violencia asedian a 14.525 privados de libertad”, 15 de febrero de 2018, <https://www.derechos.org.ve/actualidad/la-muerte-y-la-violencia-asedian-a-14-525-privados-de-libertad>.

RESUMEN

El colapso de Venezuela ¿qué sigue?

En este artículo busco, por una parte, mostrar con datos y cifras confiables, la situación socioeconómica catastrófica que sufre la sociedad venezolana, que enmarca y condiciona la crisis política. En segundo lugar, exponer los principales y más recientes desarrollos políticos que describen, tanto el continuo avance del carácter autoritario del régimen y su vocación totalitaria, como las características del proceso electoral presidencial fraudulento que se realizó el 20 de mayo de 2018. En una tercera parte, reflexiono sobre posibles estrategias y acciones que podrían favorecer una transición democrática. Este ensayo está sustentado en una larga investigación sobre el proceso sociopolítico venezolano, que inicié en los años noventa del siglo pasado. Resultados generales de esta pesquisa pueden revisarse en dos libros (López Maya, 2005 y 2016) y en numerosos artículos académicos. Lo que aquí presento es un estudio de coyuntura, que permita una visión holística de la situación de Venezuela hacia mediados de mayo de 2018.

ABSTRACT

The Collapse Of Venezuela. What's Next?

In this article, I seek to show with reliable data and figures the catastrophic socioeconomic situation that the Venezuelan society is suffering, which frames and conditions the current political crisis. Secondly, I seek to expose the main and most recent political developments that describe both the continued progress of the regime's authoritarian character and its totalitarian drive, and the characteristics of the fraudulent presidential electoral process undertaken on May 20, 2018. Thirdly, I reflect on possible strategies and actions that could favor a democratic transition. This essay is underpinned by long term research on the Venezuelan sociopolitical process, which I started in the 1990s. General research results can be reviewed in two books (López Maya, 2005 y 2016) and in a number of academic articles. What I present in this essay is a circumstantial study, which allows a holistic vision of the Venezuelan situation around May 2018.

SUMMARIO

O colapso da Venezuela. O que virá?

Neste artigo procuro, por um lado, mostrar, com dados e cifras confiáveis, a situação socioeconômica catastrófica que a sociedade venezuelana enfrenta, situação que demarca e condiciona a crise política. Em segundo lugar, expor os principais e mais recentes acontecimentos políticos que descrevem tanto o contínuo avanço do caráter autoritário do regime, e sua vocação totalitária, quanto as características do processo eleitoral presidencial fraudulento que foi realizado em 20 de maio de 2018. Em uma terceira parte, reflito sobre possíveis estratégias e ações que poderiam favorecer uma transição democrática. Este ensaio está sustentado em uma larga investigação sobre o processo sociopolítico venezuelano, que iniciei nos anos 90 do século passado. Resultados gerais desta pesquisa podem ser conferidos em dois livros (López Maya, 2005 e 2016) e em numerosos artigos acadêmicos. O que aqui apresento é um estudo de conjuntura que permite uma visão holística da situação da Venezuela em maio de 2018.



Mecanismos alternativos de diálogo y negociación en el conflicto político de Venezuela (2002-2018)

Francisco Alfaro Pareja

Introducción

Entre el año 2002 y 2018 se desarrollaron en Venezuela al menos cuatro mecanismos alternativos de diálogo y negociación para regular el conflicto entre el gobierno y la oposición que, en diversos momentos, ha tenido importantes escaladas de violencia y ha puesto en riesgo la paz y la convivencia entre los venezolanos. El origen de este conflicto es de carácter político, fundamentalmente por la lucha por el poder presidencial, debido al progresivo socavamiento de los principios liberales, la Constitución y la sustitución del régimen democrático representativo por uno de cariz iliberal, en sus inicios y, posteriormente, por uno de carácter revolucionario que ha derivado en un régimen autoritario con vocación totalitaria.

Esta situación, caracterizada por la imposibilidad de transformar institucional, electoral y pacíficamente el conflicto para alcanzar soluciones sustentables, es la que ha llevado a los sectores políticos a acudir a instancias alternativas para su regulación. Algunas de ellas han sido planteadas de manera rigurosa a nivel metodológico, otras en menor medida. En algunos casos han servido para canalizar el conflicto temporalmente; en otras, han generado algunos tipos de mediación y apaciguamiento, pero sin poder transformar o resolver el conflicto. Las razones han sido diversas.

En el siguiente artículo se enumeran los principales factores que caracterizan el conflicto político en Venezuela, tales como su origen, las causas de la crisis, el uso de la polarización, los ciclos de la violencia y la convivencia. Posteriormente se describen las características de los cuatro mecanismos alternativos de diálogo y negociación desarrollados hasta el presente y, se examinan sus elementos comunes y diferenciadores desde el punto de vista de la metodología y de los temas de fondo.

Factores del conflicto político en Venezuela

A lo largo de estos casi veinte años de conflicto, ha habido factores que caracterizan la diatriba entre el gobierno y la oposición, los cuales es necesario identificar, tales como su origen y la causa de la crisis, la polarización, los ciclos de la violencia y la convivencia.

Origen del conflicto, causa de la crisis

Como se mencionó más arriba, el origen del conflicto en Venezuela, y de su crisis, es fundamentalmente de carácter político, centrado primordialmente en la lucha por el poder presidencial. En primer lugar, por la sustitución intencionada por parte del gobierno del ex presidente Chávez de la élite conformada en torno al bipartidismo y que gobernó el país durante 40 años bajo el Sistema Populista de Conciliación de Élités (Rey, 1991: 543), a fin de controlar el poder, suprimiendo progresivamente el pluralismo, la cultura del pacto y la alternabilidad en el poder. Si bien durante aproximadamente los primeros diez años de su gobierno, Chávez incluyó política, social y económicamente a un

importante sector de la población que había caído en la pobreza desde principios de los años 80, excluyó políticamente al bipartidismo que ya venía siendo desplazado por los votantes en la década de los 90 y, con ello, a los ciudadanos opositores a su gobierno. Es decir, utilizó una estrategia de “inclusión excluyente”: inclusión de los excluidos sociales y económicos, pero exclusión de los partidos tradicionales primero y luego de los partidos opositores emergentes. En segundo lugar, por la progresiva sustitución de la democracia liberal representativa, por otra de carácter iliberal y de principio mayoritario. Martínez Meucci (2012: 327-333) señala que Venezuela pasó progresivamente de una democracia liberal a una de carácter mayoritario entre 1999 y 2007. Ya en 2003, Díez y McCoy (2012: 51-53) señalaban que la diatriba venezolana se trataba de un conflicto “prolongado e intratable”, en cuanto a que sus actores tienen una percepción de agravio; es prolongada en el tiempo; involucra temas de identidad, valores o creencias; presenta una profunda polarización que da forma a la hostilidad, a la violencia y la destrucción; presenta diferencias morales irreconciliables; intereses distributivos de alto costo; conflictos por el poder y el estatus. En tercer lugar, a partir de la imposición progresiva del llamado Socialismo del Siglo XXI, basado en el estado comunal y la democracia revolucionaria y protagónica, proyecto, por cierto, rechazado mediante referéndum consultivo de diciembre de 2007, pero expresado claramente en los planes de gobierno 2007-2013 y 2013-2019. Ahora bien, la sustitución del modelo representativo, no es sólo una violación al texto constitucional venezolano, sino también del marco hemisférico contenido en la Carta Democrática Interamericana (CDIA), suscrita por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 11 de septiembre de 2001, y que consagra específicamente a la democracia representativa y sus elementos como “*la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos*” (CDIA, 2001: Art 2, 3 y 4).

En diciembre de 2015 se genera un quiebre y con ello la actual crisis. El gobierno viola el principio básico de la democracia: el respeto a la voz de la mayoría en cargos de elección popular a nivel del Poder Nacional. La consecuencia directa para los factores opositores en la actualidad, frente a un régimen de este tipo, es justamente el dilema de no poder combatir con las herramientas propias de una democracia. Al mismo tiempo, como señala Fuentes Julio (2015:108), a la comuni-

dad hemisférica se le presenta en estos casos el dilema de equilibrar el respeto a la autodeterminación y la no injerencia con el principio de la acción colectiva en la responsabilidad de proteger a los pueblos cuyos gobiernos violan los DDHH y los principios democráticos liberales, basados en la CDIA.

Polarización, ciclos de la violencia y convivialidad

Desde su llegada al poder en 1999, en su afán de desplazar a la antigua élite, el ex presidente Hugo Chávez utilizó la polarización como mecanismo de poder y control socio-político. Como consecuencia, la oposición, que venía de un modelo pactista, adoptó también la polarización como estrategia para enfrentar al nuevo adversario y su modelo. Esta dinámica, caracterizada por discursos fuertes, excluyentes y emotivos ha simplificado la realidad y subyugado otros aspectos de la vida nacional. Según Lozada (2002, 1) *“la polarización invisibiliza el conflicto social y genera una representación restrictiva del conflicto político; privilegia o pone énfasis en la gestión del conflicto y su solución en determinados actores (...) Son las élites políticas las que dicen qué es el conflicto”*. La polarización, no solo causa sino consecuencia. En ese sentido su uso ha generado a lo largo de estos años una resignificación del imaginario “nosotros - ellos” caracterizado por la cercanía o distancia de la propuesta gubernamental del chavismo con rasgos diversos destacando la negación del otro, la ausencia de diálogo, el clima de sospecha, la violencia discursiva y la estereotipación (Lozada, 2011: 29-32). Sin embargo, a efecto de los actores políticos, la polarización ha permitido que aquellos que buscan mantenerse en el poder y los que quieren arribar sean los mismos, con pocas variantes, en los últimos veinte años.

A pesar de la polarización presente en el imaginario colectivo como un constructo artificial y de las consecuencias que la violencia política ha provocado en los últimos años, desde el punto de vista de la práctica cotidiana (inconsciente), los venezolanos priorizan la convivencia como forma de vida. Según el padre Alejandro Moreno, S.J., *“más allá está el entendimiento, la convivencia, que es estructural al venezolano. Venezuela en ese sentido es muy distinta a otros países. Venezuela es, fundamentalmente, ‘convivial’ (...)”* (Moreno, 2017: 1).

La convivialidad estructural de la que habla Moreno se presenta, por ejemplo, en los llamados Ni-Ni (ni con el gobierno ni con la oposición) que a lo largo de estos años han sorteado la polarización. En una definición más amplia, la convivialidad del venezolano podría identificarse en lo que William Ury (citado por Diez y McCoy, 2012: 104) define como “Tercer Lado”, el cual es concebido como un espacio social desde el cual una comunidad puede trabajar activamente en favor de la convivencia pacífica, sin necesidad de renunciar a sus creencias, preferencias o simpatías. Es quizá esta tendencia del venezolano lo que ha evitado que la violencia política escale a niveles mayores promovida por la polarización, comparables a los de otros países en donde se han presentado conflictos similares. Específicamente, la convivialidad se enmarcaría, dentro de lo que Muñoz y otros (2005: 127-129) denominan *mediaciones y dialécticas sutiles y abiertas* las cuales quiebran la polaridad binomial, como un sobredimensionado o único instrumento, con el que muchas veces comprendemos y nos relacionamos - tensamos y violentamos - con las realidades.

Los mecanismos alternativos de diálogo y negociación en Venezuela

Entre el año 2002 y 2018 se han desarrollado en Venezuela al menos cuatro iniciativas de diálogo para la regulación del conflicto político entre el gobierno y la oposición: la Mesa de Negociación y Acuerdos (2002-2005); la Conferencia Nacional por la Paz (2014); la Mesa de Diálogo Nacional (2016-2017); y, la Mesa de Diálogo en la República Dominicana (2017-2018). Cada uno de estos mecanismos tuvo características comunes y otras particulares. Entre las comunes es posible identificar que se instalan después de períodos de escaladas de violencia, fundamentalmente en torno al mantenimiento o búsqueda del poder presidencial, en donde los espacios de convivencia se han visto seriamente amenazados. Por otra parte, tomando en cuenta que el conflicto en cuestión es de carácter político, es importante señalar que estos tienen una dinámica particular que los diferencian de otros tipos de diálogo. A nivel particular, cada iniciativa varió en su rigurosidad metodológica, en cuanto a nivel de unidad, la diversidad y el nivel de fortaleza de los actores, el rol de los terceros, la presencia de los *spoilers*, la capacidad de cumplir acuerdos y los mecanismos de verificación. A continuación, examinamos los aspectos principales de cada iniciativa.

1. La Mesa de Negociación y Acuerdos (2002-2005)

Entre el año 2002 y 2003 se estableció en Venezuela un mecanismo alternativo de diálogo y negociación para la regulación del conflicto existente entre gobierno y oposición, exacerbado a raíz de los sucesos del 11 al 13 de abril de 2002, en donde un movimiento encabezado por la central empresarial FEDECAMARAS, la sindical Confederación de Trabajadores de Venezuela, los principales medios privados, algunos miembros de partidos políticos opositores, con apoyo de un grupo de militares, derivó en un golpe de Estado que derrocó al ex presidente Chávez por algunas horas. Todo ello a partir del encuentro violento de dos movilizaciones masivas convocadas por ambos bandos políticos en la ciudad de Caracas.

La labor de la Mesa de Negociación y Acuerdos, concebida fundamentalmente con los auspicios del Centro Carter (CC), recibió invitación del gobierno venezolano, el 4 de junio de 2002, para facilitar un diálogo con la oposición que en aquel entonces se agrupaba en torno a la coalición denominada Coordinadora Democrática. Pronto el CC estableció una coalición con la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), denominada Grupo de Trabajo Tripartito (GTT), quienes generaban mayor confianza a la oposición. Por su parte, el gobierno promovió la creación de un Grupo de Países Amigos conformado por Chile, México, España, Estados Unidos y Portugal, encabezados por el Brasil de Luis Ignacio Lula Da Silva, a los fines formales de “*coadyuvar al trabajo del GTT*” pero, realmente, la intención del gobierno era no dejar todo el peso de la iniciativa en manos de la OEA en la cual nunca confió.

A esta iniciativa, tanto el gobierno como la oposición llegaban en situación de debilidad e incertidumbre sobre el estado de sus fuerzas políticas. Más que por convicción, ambos actores decidían sentarse en la Mesa por necesidad. Es por ello que en la iniciativa los terceros tendrían más margen de acción que en las de 2014 y 2016, donde el gobierno ya había consolidado su poder. Señalan Diez y McCoy (2012:87) que la estrategia del CC fue seguir un proceso de negociación con las élites (lo cual se conoce como diplomacia *Track I*). La iniciativa se extendió por casi un año específicamente en su funcionamiento y formó parte de un esfuerzo mediador de mayor envergadura que se extendió hasta 2005, trabajando también con el nivel medio y de base mediante: a) la

capacitación en transformación constructiva del conflicto; b) la construcción y fortalecimiento de redes de organizaciones y personas y c) el trabajo con los medios masivos de comunicación social, utilizando también diplomacia *Track 2*.

A fin de disminuir la violencia se logró redactar y suscribir, el 11 de octubre de 2002, el documento denominado *Declaración de principios por la paz y la democracia en Venezuela*, en el cual ambas partes se comprometían a respetar la Constitución, las leyes, repudiar la violencia, encontrar caminos para la convivencia democrática, aceptar el apoyo y asistencia del GTT y allanar el camino para iniciar un proceso de acuerdos asistido y verificable. Esta misma técnica se utilizó para redactar la *Síntesis Operativa de la Mesa de Negociación y Acuerdos* en donde se acordó que el facilitador principal fuera el entonces Secretario General de la OEA, César Gaviria¹; que cada parte estuviese integrada por seis miembros²; que la estrategia comunicacional fuera llevada sólo en la voz de Gaviria; que se establecieran mesas de trabajo complementarias para adelantar en temas que luego fueran llevados a la Mesa principal. Destaca sobremanera el establecimiento del objetivo de la Mesa: “*buscar acuerdos para solucionar la crisis del país por la vía electoral*”, así como fortalecer el sistema electoral, establecer una Comisión de la Verdad, desarmar a la población civil (Centro Carter, 2005:11-12). Electoral, en cuanto que el conflicto se había personalizado en la figura de Hugo Chávez y en acciones tales como los 49 decretos ley de diciembre 2001, en especial aquellas que generaron preocupación en el sector privado sobre el respeto a la propiedad privada. Su sustitución se veía como una salida (Diez y McCoy, 2012: 85-86).

A pesar de los avances, a finales del 2002 y principio del año 2003, la tensión volvió a hacerse presente con el paro en la industria petrolera venezolana, lo cual repolariza las posturas políticas y potencia la violencia. Esto obliga al GTT a elaborar una nueva Declaración para ser suscrita en el marco de la Mesa, el 18 de febrero de 2003. Esta vez se trataría de la *Declaración contra la Violencia, por la Paz y la Democracia* (Centro Carter, 2005: 17).

El resultado principal de la Mesa fue la suscripción, el 29 de mayo de 2003, de un documento titulado *Acuerdo entre la Representación del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los factores políticos que lo apoyan y la Coordinadora Democrática y las Organiza-*

ciones Políticas y de la Sociedad Civil que la conforman (Centro Carter, 2005: 23-26), el cual afianzó la coincidencia en cuanto a principios fundamentales como: a) el respeto a la democracia representativa y participativa y la ley representadas en la Constitución de 1999, la Carta Democrática Interamericana y los Derechos Humanos; b) el papel de la Fuerza Armada Nacional como monopolizador del poder del Estado; c) el desarme de la población; d) la creación de la Comisión de la Verdad en la Asamblea Nacional; e) la imparcialidad del Consejo Nacional Electoral; f) la creación de un Enlace para el cumplimiento del Acuerdo.

Adicionalmente, y quizá el aporte más concreto del instrumento, fue la salida por vías pacíficas, democráticas y electorales que se vislumbra, a través del acuerdo sobre la legitimidad para la convocatoria de un referéndum revocatorio presidencial expresado en los puntos 12, 15 y 16. Desde el principio, el Acuerdo sería sabotado por los llamados “reventadores”, denominados por Fisas (2004: 63) como *spoilers*, principalmente por el lado del gobierno y sus apoyos políticos.

El resultado del referéndum revocatorio, del 15 de agosto de 2004, realizado diecisiete meses después de la firma del acuerdo (en una clara demostración de ventajismo electoral por parte del gobierno), dio la victoria al ex presidente Chávez. Si bien al principio no fue reconocido por la oposición, la falta de pruebas contundentes ante un posible fraude reafirmó dicho resultado. Por esas fechas, si bien la Comunidad Internacional (CI) tenía cierto recelo con respecto al proyecto de la democracia participativa y protagónica, no veían aún el carácter anti liberal y autoritario que develaría años después el presidente Chávez. La CI, incluyendo la OEA y el Grupo de Países Amigos, estaba de acuerdo con una salida electoral, porque era la vía pacífica, democrática y constitucional menos injerencista. Según Martínez Meucci (2012: 414-415 y 436), al no trabajarse en la adopción de garantías ulteriores, se obvió el hecho crucial de que lo que estaba en juego era la democracia liberal, por lo tanto, el vencido (en este caso la oposición) quedaba a merced del vencedor. El facilitador, Francisco Diez (2012:182), advirtió esta situación en carta privada enviada al CC el 30 de septiembre de 2003, señalando que “(...) *La solución electoral no es para nada una solución democrática* (...), debido a que la visión que ambas partes mantenían era la de eliminar al otro. Sin embargo, a

pesar de los esfuerzos desarrollados por el GTT, no fue posible ahondar en garantías que aseguraran el reconocimiento mutuo post referéndum.

Desde el punto de vista de la gestión, efectivamente la Mesa de Negociación y Acuerdos logró frenar dramáticamente la escalada de la violencia a través de la vía electoral que relegitimó al ex presidente Chávez en quien se había personalizado el conflicto. Ahora, si se examina desde el punto de vista de la transformación, los resultados alcanzados serían limitados y más ante un actor con objetivos ilimitados como el gobierno donde el efecto inicial de apaciguar, se demostraría infructuoso. Según Martínez Meucci (2012:418), esto se resume en que el problema de fondo (el enfrentamiento entre dos tipos de democracia) no fue abordado. Lejos de resolverse, el país se enfiló hacia un nuevo período de polarización pocos meses después. Las regulaciones violentas volvieron a incrementarse (Alfaro Pareja, 2011: 53). Pocos días después de la victoria, Chávez, que se sentía en su momento más fuerte de los últimos 2 años, afirmó en su programa televisivo semanal que: “(...) *Hay que eliminar a la Coordinadora Democrática del mapa del continente (...) yo no reconozco a esta Coordinadora como la oposición política. ¡No la reconozco ya! Y no hay diálogo con esa Coordinadora; no podemos dialogar con quienes desconocen la Constitución y al pueblo (...)*” (AFP, 2004).

2. *La Conferencia Nacional por la Paz (2014)*

Tardaría casi una década en instalarse un nuevo mecanismo alternativo para el diálogo y la negociación en Venezuela, con la participación de actores foráneos y, nuevamente, por iniciativa del propio gobierno que buscaba deliberadamente apaciguar. Previamente, es importante destacar que durante los años 2006 y 2007 se produjo una coincidencia interesante entre el gobierno y la oposición en torno a la Constitución de 1999. Este espacio de paz, permitió transitar al país, hasta la segunda reelección del presidente Chávez, de una manera más o menos pacífica. Sin embargo, la decisión del primer mandatario de convocar un Referéndum Consultivo en diciembre de 2007 para cambiar el texto constitucional y su posterior desconocimiento informal de las consecuencias de la derrota³, dilapidó la posibilidad de que la Constitución potenciara la convivencia política estructural de los venezolanos. Esta fue la primera acción del gobierno en desconocer la voluntad popular,

expresada en el voto mayoritario, la cual fue continuada con la introducción progresiva del modelo revolucionario denominado Socialismo del Siglo XXI y con la autocratización del régimen.

Con Hugo Chávez fallecido y Nicolás Maduro recién electo como su sucesor en la presidencia, se inició en enero de 2014 un ciclo de manifestaciones opositoras en varias ciudades del país al que se denominó “Guarimbas”, cuyo zenit principal se produjo en la movilización convocada por la Federación de Centros Universitarios con motivo del día de la juventud, el 12 de febrero. Las manifestaciones que se extendieron por algunas semanas dejaron solo en el año 2014 un saldo de 43 fallecidos (oficialistas, opositores, funcionarios de la Guardia Nacional, entre otros), más de 486 heridos y 1854 detenidos, según informe de la Fiscalía General de la República (Sosa Calcaño, 2015). El estrecho margen de victoria de Maduro y las dudas sobre su legitimidad, potenció nuevamente la violencia en torno al cargo de la presidencia de la República.

Así, el gobierno convocó a una Conferencia Nacional por la Paz la cual se extendió entre febrero y abril del 2014. En su primer encuentro, realizado el 26 de febrero, la dinámica fue tipo plenaria en el Palacio de Miraflores, con la participación de sectores políticos (representantes de poderes nacionales, estatales y municipales) y económicos. Durante la plenaria, el presidente Maduro propuso, sin aclarar la metodología, una Comisión de Coordinación y Enlace para operacionalizar la iniciativa y las próximas reuniones (*Conferencia Nacional de Paz, dirigida por Nicolás Maduro*. Youtube, 2014).

Desde el inicio, hubo el interés por parte del gobierno de incorporar acompañantes internacionales a la iniciativa, no como facilitadores sino como testigos de buena fe, emitiendo invitación formal a la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR, participando desde el inicio los cancilleres de Brasil, Luis Figuereido, de Colombia, María Ángela Holguín y de Ecuador, Ricardo Patiño. Por parte del Vaticano, si bien desde el inicio participó el Nuncio en Caracas en las reuniones, el 9 de abril el gobierno venezolano emite invitación formal al Secretario de Estado, Pietro Parolin. Justamente la participación formal de estos actores como acompañantes fue lo que permitió que la segunda reunión, convocada para el 10 de abril en el Palacio de Miraflores, contara con la asistencia formal de la coalición opositora denominada Mesa de

la Unidad Democrática (MUD). En esta ocasión, tanto la representación del gobierno como la de la oposición eran de carácter netamente político⁴ y las dinámicas tipo *Track 1*.

Las intervenciones permitieron develar diferencias importantes en cuanto a concepciones políticas, pero, además, remembraron las acciones violentas (verbales y directas) perpetradas por ambos sectores. Hubo intervenciones importantes, tales como la del, por entonces, secretario ejecutivo de la MUD, Ramón Guillermo Avelo, el cual presentó una propuesta de temas, posibles comisiones y fechas para los próximos encuentros, todos dentro del marco Constitucional, de los cuales tomó nota el presidente de la República (*Diálogo Maduro-Oposición. Palabras de Ramón Guillermo Avelo*. Youtube, 2014). Entre ellos destacan:

1. Transformar la Comisión parlamentaria de la Verdad, con motivo de los eventos del golpe de Estado de 2002 y la violencia política de 2013 y 2014, en una Comisión Nacional. Por otra parte, crear una Comisión para abordar el tema de la libertad de las personas y de la justicia.
2. Abordar los temas prioritarios de la economía (escasez, inflación), la inseguridad, la violencia, la impunidad, el desarme y desmovilización de los grupos paramilitares conocidos como Colectivos (con verificación internacional).
3. Regularizar, por la vía democrática y constitucional, el funcionamiento de la Asamblea Nacional. Por otra parte, establecer un compromiso para renovar oportunamente los poderes públicos tal como lo establece la Constitución, con la aprobación de las 2/3 partes.
4. Promover encuentros con los diversos sectores del país.

El propio presidente Maduro avaló la importancia de rechazar la violencia como método político, enmarcarse en el texto constitucional para dirimir las diferencias y retomar la convivencia política. Sin embargo, reconoció (quizá sin advertir la contradicción de fondo en sus palabras) que el proyecto que ellos representaban era “*de carácter revolucionario pero democrático*”, en función de consolidar el Socialismo del Siglo XXI (*Diálogo Maduro-Oposición. Palabras del presidente Nicolás Maduro*. Youtube. 10-04-2014).

Se realizarían dos reuniones más, el día 15 y el 24 de abril en la sede de la Vicepresidencia de la República⁵. A partir de aquí, los encuentros serían privados con declaración final de los voceros de cada parte. Posterior a ambas reuniones, Avelledo reiteró que el marco de entendimiento aceptado por ambas partes giraba en torno a dos ejes: el rechazo a la violencia y el respeto a la Constitución Nacional, además de temas de interés común (*Ramón Guillermo Avelledo declara tras reunirse con Jorge Arreaza en mesas de diálogo*. Youtube, 2014). En su declaración, el vicepresidente Arreaza, recordó la importancia de la reunión para “*superar las diferencias*” y reconoció que “*en Venezuela, sin lugar a dudas, hay dos proyectos políticos que coexisten y están en pugna permanentemente*” (*Tercer Diálogo Gobierno-Oposición: Hablan víctimas 11-A y vicepresidente Arreaza*. Youtube, 2014.).

Como resultado de estas reuniones se buscó instalar una Comisión de la Verdad, conformada por cinco diputados del gobierno y cuatro de la oposición, pero sin éxito. Por otra parte, aunque se buscó impulsar la elección negociada en el parlamento de los representantes al poder electoral y ciudadano, no se logró el acuerdo.

Si hubiese que medir los resultados de este mecanismo, habría que decir que sólo permitió alcanzar modestos resultados como desescalar la violencia directa (aunque no así la polarización) por algunos meses, la medida humanitaria a favor del ex comisario Ivan Simonovis y, finalmente, evidenciar nuevamente el choque de modelos políticos antagónicos que se venía arrastrando desde hace varios años. A diferencia de la primera iniciativa que previó una salida electoral, esta no lo hizo ya que el presidente Maduro tenía menos de un año en el poder. Además, los terceros no tuvieron peso en el mecanismo, no hubo rigurosidad metodológica y tampoco voluntad política, fundamentalmente por parte del gobierno nacional. En ese sentido, es fundamental señalar que, a partir de este mecanismo, la fase de pre-negociación sería muy débil o casi inexistente. Es en esta fase, que suele ser confidencial y que debe tomar un tiempo prudencial, donde se diseña el proceso y se ultiman detalles sobre la forma en que se negociará, los ámbitos que se utilizarán y las expectativas sustentables a esperar. La urgencia, la falta de rigurosidad por parte de las delegaciones, pero además la instrumentalización de dichos procesos por el gobierno nacional que buscaba apaciguar a partir

de entonces a la oposición, influyó para que no se le diera el peso crucial a esta etapa que tiene la misión de identificar posibles rutas de cambio para el éxito de la negociación.

Así, convencido de ser mayoría y basado en el principio revolucionario de derrotar al enemigo, el gobierno prosiguió con un comportamiento excluyente e inconstitucional.

3. *La Mesa de Diálogo Nacional (2016-2017)*

En mayo de 2016, una nueva iniciativa de diálogo y negociación se instalaría. Importantes cambios a nivel electoral e institucional obligaron al gobierno a convocar un nuevo mecanismo ante la escalada de violencia del conflicto político y la pérdida de terreno electoral. Específicamente, la victoria aplastante de la oposición en las elecciones legislativas de diciembre de 2015. A partir de ese hito, cuando el gobierno se percató *a posteriori* que ya la mayoría del país no respaldaba su proyecto político, se generó una crisis institucional que es el origen del paso de un autoritarismo competitivo (o electoral, de acuerdo a la categoría de regímenes híbridos utilizada por Levitsky y Way, citado por Camero, 2016: 27) a uno de tipo hegemónico con vocación totalitaria (categoría utilizada por López Maya, 2017:1): la declaratoria de desacato del parlamento por parte del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) (Lexlatin, 2016).

En vista del estancamiento institucional, la MUD optaría por iniciar la recolección de firmas en el mes de abril para la realización de un referéndum revocatorio al presidente Maduro. Previendo la escalada de la violencia que generaría la convocatoria y la amenaza real de ser revocado del cargo, el gobierno nacional invitó, en mayo de 2016, a tres expresidentes para explorar un ejercicio mediador con la oposición, con el aval de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). La misión de ex mandatarios estaba conformada por José Luis Rodríguez Zapatero, ex presidente del gobierno español; Leonel Fernández, ex presidente de República Dominicana y Martín Torrijos, ex presidente de Panamá. Para la oposición, la invitación al Vaticano era fundamental para incorporarse al diálogo.

Si bien el CNE avaló los primeros trámites para el referéndum revocatorio, iniciados en abril de 2016, el día 21 de octubre, luego de dos marchas multitudinarias convocadas por la oposición, decidió paralizar el proceso de recolección de firmas del 20% de los electores del país (el siguiente requisito para celebrar el revocatorio) obedeciendo medidas cautelares emanadas de juzgados de varios estados, entre ellos Apure, Aragua, Bolívar y Carabobo, donde fueron admitidas a trámite querrelas criminales presentadas por el oficialismo contra la recolección de firmas. Esta situación impulsó la instalación urgente de la Mesa de Diálogo Nacional, cuya primera reunión sería el día 31 de octubre de 2016, con la presencia del Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper, los tres expresidentes enviados por dicha misión y el enviado del Papa, Monseñor Paul Tscherrig y Claudio María Celli, bajo la figura de acompañantes internacionales, así como las delegaciones del gobierno y la oposición⁶ (CNN Español, 2016b).

A estas alturas, la Comunidad Internacional (CI) estaba más preocupada por la probabilidad de un quiebre institucional con consecuencias para la región. Si bien la OEA emitió una declaración en apoyo a la iniciativa, su Secretario General, Luis Almagro, presentó a la par un informe de 132 páginas refiriendo el artículo 20 de la Carta para “*solicitar la convocatoria de un Consejo Permanente de los Estados miembros para atender a la alteración del orden constitucional y democrático del país*” (CNN Español, 2016a).

En su primera reunión, las delegaciones alcanzaron un primer acuerdo en torno a⁷:

“(...) 1°. Adoptar como base del trabajo la propuesta de los acompañantes sobre las premisas, ejes temáticos, metodología y cronograma del diálogo.

2°. Aprobar los siguientes ejes temáticos y conformar cuatro mesas temáticas, coordinada por cada una por uno de los acompañantes:

- *Paz, respeto al Estado de Derecho y a la soberanía nacional: coordinador, José Luis Rodríguez Zapatero.*
- *Verdad, justicia, Derechos Humanos, reparación de víctimas y reconciliación: coordinador, Santa Sede, en la persona del Nuncio Aldo Giordano.*

- *Económico-Social: coordinador, Leonel Fernández.*
- *Generación de confianza y cronograma electoral: coordinador, Martín Torrijos (...)* (Multimedia VTV, 2016)

En este primer acuerdo, que podría ser equivalente a la Síntesis Operativa suscrita por la Mesa de Negociación y Acuerdos del año 2002, si bien fue mucho más limitada en sus alcances y detalles, delinea aspectos básicos del funcionamiento del mecanismo. La segunda reunión se realizó los días 11 y 12 de noviembre de 2016, en el Hotel Meliá Caracas. Los principales acuerdos alcanzados fueron:

- La incorporación de un gobernador de estado por parte de cada delegación (en el caso del gobierno sería Tarek El Aissami y, por la oposición, Henri Falcón), con lo cual quedarían conformada por 5 miembros cada una (el quinto representante de la oposición sería el miembro de Acción Democrática, Luis Aquiles Moreno).
- Identificar posibles visiones del país en donde se encuentren posibles comunes denominadores entre ambas delegaciones, y que se plasme en una declaración de principios que unan a los venezolanos (*Avances de Mesa de Diálogo gobierno-oposición*, Youtube, 2016).

El día 12 de noviembre, las delegaciones asumieron el compromiso de poner en práctica una hoja de ruta que permitiera normalizar la relación constitucional entre los poderes del Estado; el respeto recíproco entre los mismos y explorar medidas de acompañamiento económico, que contribuyan a mejorar las condiciones de abastecimiento de la población; trabajar conjuntamente para el nombramiento de los dos rectores del Consejo Nacional Electoral, que culminaban su mandato en diciembre 2016; mantener una posición unánime de defensa de los derechos legítimos e inalienables de Venezuela sobre la Guayana Esequiba; reforzar institucionalmente el diálogo mediante la creación de una Comisión de Seguimiento (AFP, 2016). Por otra parte, se adoptó una declaración de principios comunes. Tal como se hizo en 2002 y 2003, en donde las partes suscribieron dos declaraciones contra la violencia, por la paz y la democracia, en esta ocasión firmaron un documento denominado *Convivir en Paz* (UNASUR, 2016.).

Pocas semanas después, ante los casi nulos avances en los acuerdos alcanzados, el Secretario de Estado del Vaticano, Monseñor Pietro

Parolin, remitió una carta a las delegaciones de la Mesa, el día 1ro de diciembre de 2016, en donde se demanda iniciativas concretas antes del próximo encuentro pautado para el día 6 de diciembre (El Noticiero, 2016). La designación unilateral por parte del TSJ, de dos rectoras del Consejo Nacional Electoral que tenían plazo vencido, por persistir en el desacato de la Asamblea Nacional terminó de implosionar la iniciativa. Así, el 19 de enero de 2017, el Vaticano anunció que retiraba a Monseñor Celli, dejando designado al Nuncio, Monseñor Giordano en su representación para una reunión que nunca se efectuó porque la oposición decidió no participar de la iniciativa hasta que no se cumplieran las exigencias emitidas por Parolin.

Al hacer un balance de la Mesa de Diálogo Nacional, es posible afirmar que, a diferencia de la experiencia de 2014, este mecanismo sí contó con una metodología rigurosa y con terceros que, a pesar de tener un rol formalmente limitado (acompañantes), fueron bastante activos y propositivos en su rol, principalmente en las gestiones para liberar algunos presos políticos en la Mesa temática de *Verdad, justicia, Derechos Humanos, reparación de víctimas y reconciliación*. Sin embargo, en este caso, careció de voluntad política y representatividad de las partes involucradas en el conflicto. Por parte de la oposición, la MUD se sentó dividida en la mesa y los voceros enviados no eran los líderes decisivos; por parte del gobierno, si bien tenía mucho que ofrecer, fue poco lo que logró otorgar en la negociación. Al mismo tiempo, y a pesar de haberse enfatizado en la necesidad de que cada representante tuviese asesores en las negociaciones, se observó gran improvisación y poca claridad de este mecanismo ante la opinión pública, no de los acompañantes, sino de las partes.

Ya en noviembre de 2016, el facilitador Monseñor Celli (La Nación, 2016), señalaba que, “*si fracasa el diálogo nacional entre el Gobierno venezolano y la oposición, no es el Papa sino el pueblo de Venezuela el que va a perder, porque el camino puede ser el de la sangre*”. Lamentablemente, sus palabras se convirtieron en presagio y, pocos meses después, Venezuela entraría en la más fuerte escalada de violencia política de los últimos años.

4. Mesa de Diálogo en República Dominicana (2017-2018)

La ruptura del orden constitucional por parte de la Sala Constitucional del TSJ, mediante sentencias N° 155 y 156 del día 28 y 29 de marzo de 2017, en las que retiraba las atribuciones a la Asamblea Nacional (Uribe, 2018) generaría una escalada de violencia que derivó en la convocatoria de movilizaciones por parte de la oposición, con una frecuencia casi diaria, entre el 1ro de abril y el 31 de julio de 2017. Si bien la apuesta opositora fue generar un quiebre en la Fuerza Armada Nacional que exigiera el retorno al orden constitucional, esto no se produjo. La represión de la protesta pacífica a favor de la restitución del orden constitucional fue brutal por parte de los organismos de inteligencia, la Guardia Nacional y, en menor medida, del Ejército. Así las cosas, el saldo de las protestas fue de, entre 134 y 165 personas fallecidas (de acuerdo a las fuentes) en las manifestaciones. El Observatorio Venezolano de Conflictividad Social contabilizó un total de 6.729 manifestaciones en este período en todo el país, equivalente a 56 protestas diarias (Moreno Losada, 2018). La organización de Derechos Humanos, Foro Penal, contabilizó al menos 824 nuevos presos políticos entre abril y diciembre del año 2017, así como irregularidades en el debido proceso (Foro Penal Venezolano, 2017:19).

En medio de esta dinámica que se extendió por cuatro meses, el presidente Maduro buscó una “solución” al conflicto entre poderes y la crisis institucional. En una “huida hacia adelante”, y en medio de una gravísima situación económica y social, decidió convocar el 1ro de mayo a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) con el aval del TSJ, a ser elegida el 30 de julio, pero violando los procedimientos constitucionales. En respuesta, la Asamblea Nacional tomó una decisión de carácter institucional y otra de carácter político. Por una parte, el parlamento designó, el 21 de julio de 2017, a treinta y tres nuevos magistrados del TSJ en desconocimiento a la legitimidad de origen del TSJ gubernamental. Por otra, convocó a un plebiscito el 16 de julio para: a) desconocer la realización de una constituyente sin la aprobación previa del pueblo; b) demandar a la Fuerza Armada Nacional defender la Constitución del año 1999 y respaldar las decisiones de la Asamblea Nacional; c) proceder a la renovación de los poderes públicos y la realización de elecciones libres y transparentes y d) conformar un gobierno de unión nacional para restituir el orden constitucional. Los

resultados de este pulso fueron favorables al gobierno a nivel interno, pero desfavorables ante la comunidad internacional donde la oposición adquirió mayor legitimidad.

A partir de aquí, si bien a nivel interno el tablero político se mantendría en manos del gobierno, la CI, en la figura del Secretario General de la OEA, Luis Almagro y, en especial del Grupo de Lima (GL)⁸, se convertirán no sólo en el principal apoyo de la oposición venezolana en el no reconocimiento de la ANC sino, también, en la contraparte fáctica, desde el punto de vista de la *realpolitik*, con la cual el gobierno negociaría a partir de entonces.

Ante un panorama de fractura institucional se emprendió la instalación urgente de un nuevo mecanismo de diálogo y negociación. El mismo sería impulsado nuevamente por el ex presidente del gobierno español, Rodríguez Zapatero, pero ahora sería presidido por Danilo Medina, primer mandatario de República Dominicana y su canciller Miguel Vargas, los cuales fungirían como acompañantes. Oficialmente, se trabajó en reuniones bilaterales, multilaterales y con las cancillerías de los países garantes bajo el principio de “*nada está resuelto hasta que todo esté resuelto*”.

Las reuniones exploratorias entre el gobierno y la oposición venezolana iniciaron el 13 y 14 de septiembre de 2017. En la primera rueda de prensa, el presidente Medina indicó que a la iniciativa se unirían un grupo de Países Amigos (tal como pasó en la experiencia de 2003) conformado por México, Chile, Nicaragua y Bolivia que fungirían como una Comisión de Seguimiento de la iniciativa. Los encuentros entre la delegación opositora⁹ y gubernamental¹⁰ se aplazarían hasta el mes de noviembre por la realización de unos muy complicados comicios estatales en octubre y la convocatoria a elecciones municipales, las cuales dividieron a la oposición en cuanto a la disposición unitaria de participar o abstenerse y la respuesta ante las exigencias de la ilegítima ANC.

El 1 y 2 de diciembre de 2017 se realizó la primera reunión entre ambas delegaciones. Quizá el avance más importante fue la redacción de un borrador de acuerdo por parte de los cancilleres garantes para ser considerado por las delegaciones, con lo cual se vislumbraba que el papel de los terceros, a pesar de ser formalmente bajo, en la práctica era bastante activo en la negociación.

A pesar de los avances en la aplicación de medidas cautelares a presos políticos, el borrador de acuerdo se mantuvo varias semanas en discusión sin avances concretos. Para el analista político, Michael Penfold (Análisis Situacional, 2018), el principio de que *nada está acordado hasta que todo esté acordado* complicaba aún más la situación del país, en cuanto a que dificulta lograr acuerdos parciales para avanzar en el proceso de reinstitucionalización necesaria para Venezuela. Se realizaría una cuarta reunión, el día 11 de enero de 2018 y una quinta entre el 29 y 31 de enero. A esta última, el partido opositor Voluntad Popular había decidido no asistir por los incumplimientos recurrentes del gobierno en diversos temas.

Finalmente, en la sexta ronda de reuniones, realizada entre el 6 y 7 de febrero de 2018, las delegaciones no lograron llegar a un acuerdo, por lo que el gobierno dominicano declaró el diálogo en “*receso indefinido*” (Telesur TV, 2018.). La propuesta de acuerdo presentada por los cancilleres en diciembre de 2017 preveía seis secciones que, en síntesis, implicaba la vuelta al orden constitucional del gobierno (Tal Cual, 2018a). Sobre esta propuesta trabajaron ambas delegaciones. Al comparar la versión del gobierno (Tal Cual, 2018c) y de la oposición (Tal Cual, 2018b), se identifican desacuerdos en las siguientes materias: a) soberanía y levantamiento de sanciones; b) fecha de la elección presidencial y sus condiciones; c) respeto a la institucionalidad constitucional; d) Comisión de la Verdad, presos políticos, exiliados, DDHH; e) regularización de la actividad política. Al examinar cada sección y, a pesar de las diferencias existentes en cada propuesta, los nudos críticos para el acuerdo fueron dos: a) el desacuerdo en el cronograma, las condiciones y garantías electorales y b) el desconocimiento de la ANC por parte de la oposición.

Si hubiese que evaluar los resultados del mecanismo en Dominicana, habría que decir que, si bien no logra concretar un acuerdo final, es quizá la iniciativa que más avanza en la identificación de todos los puntos que implican la resolución o transformación del conflicto, no sólo su gestión, porque ataca las causas del conflicto. En cuanto a las partes, es interesante observar el aumento del peso de la CI que no fue aprovechado por la oposición. Las contradicciones y divisiones existentes en los factores de la MUD le impidieron lograr una estrategia integral y sostenible en el tiempo. En cuanto al gobierno, si bien

siempre contó con un mecanismo de toma de decisiones interna, éste se convirtió en el principal saboteador (*spoiler*) a un posible acuerdo, ya que cualquier negociación y retorno al cauce constitucional lo hubiese llevado a perder poder.

A estas alturas del conflicto, la acción de la CI está destinada a aumentar los costos de represión sobre los de tolerancia hacia la oposición. Por su parte, la actitud del gobierno va justo en sentido contrario. De hecho, la propia Colette Capriles (Tal Cual Digital, 2017), asesora de la delegación de la MUD en este último mecanismo, señala con preocupación el peligro de que una parte del gobierno no tenga miedo de llevar al país a convertirse en un paria de la comunidad internacional, en un problema para la región y que se declare abiertamente revolucionario a fin de garantizarse el poder al costo que sea.

Conclusiones

Los mecanismos alternativos de diálogo y negociación desarrollados en Venezuela entre el año 2002 y 2018 son iniciativas que se han activado ante el progresivo colapso de los canales institucionales, el marco constitucional y los principios básicos de la libertad y la democracia. Cada uno se planteó como respuesta urgente ante escaladas del ciclo de la violencia, las cuales atentan, de manera intencionada y reiterada, contra la convivencia estructural de los venezolanos.

Lejos de transformar o de resolver el conflicto, solamente han regulado o *desescalado* determinadas dinámicas a lo largo de los ciclos de la violencia. La razón de esta limitación se deriva de dos causas. La primera, es el uso constante, extendido e intensivo de la polarización, por parte de los actores del conflicto, como herramienta para generar una representación idealizada del propio grupo mientras se sataniza al contrario político percibido como enemigo. La otra, es la pretensión hegemónica y totalitaria que el gobierno venezolano ha venido mostrando desde el año 2007. Cualquier retorno al cauce institucional y legal por parte del gobierno le implicaría perder poder frente a la oposición.

La evaluación de cada mecanismo en particular se presentó más arriba. A nivel general, se puede decir que los mecanismos: 1) se han activado

posterior a importantes escaladas de violencia por el mantenimiento, el reforzamiento o la búsqueda del poder, específicamente del poder presidencial; 2) han mantenido temas de agenda, con algunas variaciones, desde el año 2002: reconocimiento político mutuo; respeto a la Constitución; garantías electorales, salida electoral y reconocimiento de los resultados; Comisión de la Verdad, Justicia y Reparación de víctimas. Los nuevos temas que se han venido incluyendo a partir de la represión de las protestas y la deriva autocratizante del gobierno han sido: Levantamiento de sanciones internacionales; equilibrio institucional (restitución de las competencias de la Asamblea Nacional y limitar las competencias de la Asamblea Nacional Constituyente), liberación de presos políticos; ayuda humanitaria; 3) desde el año 2014 han sido instrumentalizados por parte del gobierno, fundamentalmente, en búsqueda de legitimidad internacional y de apaciguar a la oposición. En el caso de la experiencia de 2002-2005, si bien el mecanismo gestiona electoralmente la diatriba, demuestra a posteriori que no fue eficaz resolviendo o transformando el conflicto.

Llegados aquí, el conflicto parece haber llegado a un punto sensible. El gobierno, en una nueva huida hacia adelante (y apoyado en la Asamblea Nacional Constituyente) decidió adelantar las elecciones presidenciales en peores condiciones que los últimos comicios nacionales (las legislativas de 2015), logrando la participación de un sector minoritario de la oposición que, por cierto, no estuvo incluido en el último MADN. La insostenibilidad del actual estado de cosas hace que los escenarios a corto y mediano plazo sean difíciles de prever. El movimiento de las fichas por parte del gobierno para mantener o aplazar la fecha o mejorar las condiciones electorales o, por parte de la oposición, para participar o abstenerse de manera unida o separada podrían cambiar el panorama de los próximos meses en Venezuela, y con él las variables para una nueva ronda de negociaciones. También, los factores internos producto del acelerado deterioro de la situación económica, la caída de la producción petrolera y la crisis humanitaria podrían jugar un rol crucial en la redefinición de las relaciones de poder y en la unidad de las coaliciones.

Si bien esta etapa se cerró, el estatus de las negociaciones ha quedado sólo en “*receso indefinido*”. En ese sentido, no se descarta el reinicio de un nuevo proceso de diálogo y negociación en el corto o mediano

plazo. Ya hay un camino avanzado y un proceso de maduración en evolución, acerca de cómo las partes y la CI conciben el conflicto, el contexto y cómo se perciben a sí mismas. Esto último es crucial porque podría ayudar a plantear estrategias más efectivas para el logro de consensos en torno a intereses comunes que permitan ir avanzando hacia el logro de un acuerdo más complejo y pensar más bien en un futuro compartido.

Las soluciones electorales por sí solas, si bien renuevan la legitimidad, re polarizan el panorama político y no aseguran la transformación del conflicto. En este caso, las elecciones adelantadas no gozan de la legitimidad de los principales países de la CI, lo cual representa un gran reto para el que resulte vencedor. A fin de evitar una mayor autocratización o deriva hacia un estado fallido en medio de una crisis económica y social sin precedentes, y enfocados en una posible transición hacia la democracia, es crucial crear y proteger lo que Bitar y Lowenthal (2016: 592) denominan “*espacios para el diálogo*” entre gobierno y oposición, a los fines de invertir más en relaciones de futuro que en resolver disputas del pasado, generar consensos y desarrollar compromisos comunes. Quizá, la consecución de acuerdos y su cumplimiento pasaría por descentrar la discusión sobre el poder presidencial en un solo eje ¿Será posible, por ejemplo, pensar en alternativas como el gobierno de coalición, de unidad nacional o de administración mixta a la par de una justicia transicional que den viabilidad a los que quieren llegar al poder y a los que deben dejarlo después de tantos años?

No obstante, de mantenerse, por una parte, la vocación hegemónica, totalitaria y revolucionaria del gobierno y, por otra, la polarización como estrategia para imaginar y relacionarse con el “otro” de modo suma cero, además de la división interna en el gobierno y la oposición, será difícil llegar a puntos de acuerdo que aseguren la viabilidad del Estado y el retorno a un sistema democrático y liberal, al menos por vías pacíficas. La propia *convivialidad* del venezolano, que es una fuente estructural de la cual podría partir cualquier negociación y que hasta ahora ha servido de contención para evitar una mayor escalada de la violencia, puede verse en peligro si continúan los fracasos en la regulación constructiva del conflicto a través de mecanismos alternativos.

NOTAS

1. Por el Centro Carter el facilitador designado fue el experto negociador Francisco Diez. El PNUD designó como representante a Antonio Molpoceres.
2. Mientras que la delegación del gobierno fue netamente política, la de la oposición unió representantes políticos, sindicales y empresariales. Los representantes por parte de la delegación del gobierno fueron José Vicente Rangel, Roy Chaderton Matos, Aristóbulo Istúriz, María Cristina Iglesias, Nicolás Maduro y Ronald Blanco La Cruz. Su asesor, fue Omar Meza Ramírez. Por la oposición, Timoteo Zambrano, Alejandro Armas, Américo Martín, Manuel Cova, Rafael Alfonso y Eduardo Lapi. Juan Manuel Raffalli fue su asesor.
3. Formalmente el presidente Chávez reconoció la derrota en cadena nacional https://www.youtube.com/watch?v=3Hx_WejAEmQ . Sin embargo, en la práctica, y aprovechando la mayoría total en la Asamblea Nacional, solicitó poderes habilitantes para legislar e implementar progresivamente de facto el proyecto que había sido rechazado en el Referéndum Consultivo de 2007 (<https://www.voanoticias.com/a/las-leyes-de-chavez-112381754/93175.html>).
4. A diferencia de la experiencia de la Mesa de Negociación y Acuerdos en esta ocasión las delegaciones no estarían representadas siempre por las mismas personas en cada una de cuatro las reuniones efectuadas. En este segundo encuentro (el más importante) participaron los principales líderes y partidos de la MUD, encabezado por su secretario general, Ramón Guillermo Avelo y, por el gobierno, los principales líderes del PSUV, encabezados por el presidente Nicolás Maduro y el vicepresidente Jorge Arreaza.
5. Si bien el gobierno no designó a ningún representante oficial, a partir de entonces el peso de la coordinación Conferencia Nacional por la Paz recayó en la Vicepresidencia de la República, en la persona del vicepresidente Jorge Arreaza. De igual manera, el secretario ejecutivo de la MUD, Ramón Guillermo Avelo, se convirtió en el principal vocero de la oposición en compañía de representantes de todos los partidos.
6. La delegación del gobierno estuvo conformada por el presidente Nicolás Maduro, el ex alcalde de Caracas, Jorge Rodríguez, la canciller,

Delcy Rodríguez, el diputado Elías Jaua Milano y el ex embajador ante la OEA por Venezuela, Roy Chaderton. Por la oposición, la delegación estuvo conformada por el ex secretario de la Mesa de la Unidad Democrática, Jesús Torrealba, el ex gobernador del Estado Lara y jefe del partido Avanzada Progresista, Henri Falcón, el ex alcalde del Municipio Sucre del Estado Miranda y miembro del partido Primero Justicia, Carlos Ocariz y el diputado y miembro del partido Un Nuevo Tiempo, Timoteo Zambrano.

7. En esta ocasión, el partido opositor Voluntad Popular, tal como pasó en la experiencia del 2014, se abstuvo de participar por considerar que no estaban dadas las condiciones para el diálogo. Esto demostró también división en la delegación opositora.
8. El GL es una instancia multilateral que surge tras la Declaración de Lima, del 8 de agosto de 2017, luego de que los países afines y algunos otros no lograran activar en la OEA la Carta Democrática Interamericana sobre Venezuela por la ruptura del orden constitucional debido al bloqueo de votos a favor de la resolución por parte de países caribeños. Conformado por catorce países americanos: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía. Aunque Estados Unidos no forma parte del GL, ha avalado sus pronunciamientos.
9. La delegación opositora estuvo conformada por los representantes políticos (Julio Borges y Eudoro González por Primero Justicia; Enrique Márquez de Un nuevo Tiempo; Luis Florido por Voluntad Popular; Luis Aquiles Moreno y Luis Carlos Padilla por Acción Democrática; Timoteo Zambrano por Un Nuevo Tiempo; Simón Calzadilla y Manuel Teixeira por el Movimiento Progresista. El presidente del Parlamento la presidirá) y los de la sociedad civil (En calidad de técnicos-asesores: el ex rector del CNE Vicente Díaz; la fundadora y directora de Vale TV María Eugenia Mosquera; el abogado laboral León Arismendi; el constitucionalista Juan Manuel Raffalli; el abogado Daniel Sierra; el activista de derechos humanos y vocero de Acción Solidaria en VIH Feliciano Reyna; el economista Asdrúbal Oliveros; la psicóloga social y consultora política Colette Capriles; la coordinadora de la Unión Nacional de Trabajadores Marcela Máspero, el abogado y experto en resolución de conflictos Gustavo Velásquez y el expresidente de Fedecámaras y empresario Jorge Roig. <http://efectococuyo.com/politica/asi-estara-conformada-la-delegacion-de-oposicion-que-viajara>

- [a-dominicana](#) . Los garantes internacionales serían los cancilleres de México, Luis Videgaray, de Chile, Heraldó Muñoz y de Nicaragua, Denis Moncada.
10. La delegación del gobierno estuvo conformada por Roy Chaderton, Elías Jaua, Delcy y Jorge Rodríguez.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFP (2016). “Los cinco acuerdos del gobierno y la oposición tras la II reunión plenaria del Diálogo Nacional”, en NTN 24, 12 de noviembre de 2016. <http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/326130/claudio-maria-celli-expone-comunicado-establecido-por-el-gobierno-y-la-oposicion-en-la-mesa-de-dialogo/>
- AFP (2004). “Chávez desconoció a la Coordinadora Democrática como su opositora”, en El Universo. 22 de agosto de 2004. <https://www.eluniverso.com/2004/08/22/0001/14/99B1245FF9E84E188537DEC8A339A74C.html>
- Análisis Situacional (2018). “Entrevista a Michael Penfold por Oscar Schemel”, 17 de enero de 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=i0t2qar8QaI>
- Alfaro Pareja, Francisco (2011). “La mediación para la regulación del conflicto político en la Venezuela de hoy: un giro epistemológico a la luz de la experiencia de la Mesa de Negociación y Acuerdos 2002-2003”. En *Cuadernos Unimetanos*. Año VI, No. 28. Caracas. Universidad Metropolitana, pp. 46-61.
- Avances de Mesa de Diálogo gobierno-oposición, 11 noviembre 2016 en la noche. Youtube. 12-11-2016 <https://www.youtube.com/watch?v=jXvAKRc9jWc>
- Bitar, Sergio y Lowenthal, Abraham (Editores) (2016). *Transiciones democráticas. Enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.
- Camero, Ysrael (2016). “Enfrentando la complejidad de la encrucijada venezolana: la dinámica del cambio desde un régimen híbrido”.

En Alarcón, Benigno y Martínez Meucci, Miguel Ángel (Editores). *Transición democrática o Autocratización revolucionaria. El desafío venezolano II*. Caracas. UCAB Ediciones, pp.19-42.

CNN Español (2016a). “Consejo Permanente de la OEA aprueba declaración sobre crisis en Venezuela”, en CNN en español, 1 de junio de 2016. <http://cnnespanol.cnn.com/2016/06/01/la-oea-discute-dos-propuestas-para-una-resolucion-de-ayuda-a-venezuela/>

CNN Español (2016b). “Inicia el diálogo entre gobierno y oposición en Venezuela”, en CNN en español, 31 de octubre de 2016. <http://cnnespanol.cnn.com/2016/10/31/inicia-el-dialogo-entre-gobierno-y-oposicion-en-venezuela/>

Conferencia Nacional de Paz, dirigida por Nicolás Maduro. Youtube. 27-02-2014 <https://www.youtube.com/watch?v=wUVxHFEskWw>

“Diálogo Maduro-Oposición. Palabras de Ramón Guillermo Aveledo”, en Youtube, 10 de abril de 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=ebavljDHbl0>

“Diálogo Maduro-Oposición. Palabras del presidente Nicolás Maduro”, en Youtube, 10 de abril de 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=QE8m6G-mFLg>

Díez, Francisco y McCoy, Jennifer (2012). *Mediación internacional en Venezuela*. Barcelona: Editorial Gedisa.

El Noticiero (2016). “La carta completa que el Vaticano envió al régimen de Nicolás Maduro y a la oposición”, en *El Noticiero*, 7 de diciembre de 2016. <http://www.elnoticiero.com.ec/noticias/comunidad/la-carta-completa-que-el-vaticano-envio-al-regimen-de-nicolas-maduro-y-a-la-oposicion-0017764/>

Fisas, Vicenç (2004). *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A.

Foro Penal Venezolano (2018). *Reporte sobre la represión en Venezuela 2017*. <https://foropenal.com/2018/02/16/reporte-la-represion-venezuela-2017/>

Fuentes Julio, Claudia (2015). “Chile’s Human Rights Foreign Policy and RtoP”. En *Pensamiento Propio* N° 41. Volumen 20. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp. 95-120.

- La Nación (2016). “Entrevista a Monseñor Claudio María Celli”, en el Diario La Nación de Argentina, 5 de noviembre de 2016. <https://www.lanacion.com.ar/1953553-claudio-celli-si-fracasa-el-dialogo-nacional-el-camino-podria-ser-el-de-la-sangre>
- León, Ibis (2017). “Vamos camino a un autoritarismo hegemónico de vocación totalitaria”, afirma López Maya”, en *Efecto Cocuyo* 1 de septiembre de 2017. <http://efectococuyo.com/politica/vamos-camino-a-un-autoritarismo-hegemonico-de-vocacion-totalitaria-afirma-lopez-maya>
- Lexlatin (2016). “Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela declara en desacato a la Asamblea Nacional”, en Lexlatin, 12 de enero de 2016. <http://lexlatin.com/noticia/tribunal-supremo-de-justicia-de-venezuela-declara-en-desacato-a-la-asamblea-nacional/>
- Lozada, Mireya (2002). *Polarización social y violencia política. Desafíos y alternativas*. Caracas: Inédito.
- Lozada, Mireya (2011). “¿Nosotros o ellos? Polarización social y el desafío de la convivencia en Venezuela”. En Lozada, Mireya (Compiladora). *Polarización social y política en Venezuela y otros países. Revista Temas de Formación Sociopolítica*. No. 49. Caracas: Centro Gumilla, Universidad Católica Andrés Bello, pp. 23-40.
- Martínez Meucci, Miguel Ángel (2012). *Apaciguamiento. El Referéndum Revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana*. Caracas: Editorial Alfa.
- Moreno Losada, Vanessa (2018). “De dos sentencias del TSJ a 165 muertes tras las manifestaciones en 2017,” en *Efecto Cocuyo*, 1 de abril de 2018. <http://efectococuyo.com/principales/de-dos-sentencias-del-tsj-a-165-muertes-tras-las-protestas-en-2017-aunanodelasprotestas/>
- Muñoz, Francisco A., Herrera Flores, Joaquín, Molina Rueda, Beatriz y Sánchez Fernández, Sebastián (2005). *Investigación de la Paz y los Derechos Humanos desde Andalucía*. Granada: Universidad de Granada.
- Multimedia VTV (2016). “Tras primer encuentro Gobierno Nacional y oposición establecerán 4 mesas de trabajo”, en *Youtube*, 31 de octubre de 2016. <https://www.youtube.com/watch?v=ymsq2qTtZ6c>
- Organización de Estados (2001). *Carta Democrática Interamericana*. http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm

- Prieto, Hugo (2017). “Alejandro Moreno: “El pueblo va a encontrar la forma de organizarse libremente” en *Entretodos*, 27 de junio de 2017. <https://entretodosdigital.blogspot.com/2017/06/alejandro-moreno-el-pueblo-va-encontrar.html>
- “Ramón Guillermo Avelo declara tras reunirse con Jorge Arreaza en mesas de diálogo”, en *Youtube*, 15 de abril de 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=1H7ddo-XDEQ>
- Rey, Juan Carlos (1991). “La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación”. En *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*. No. 74. Caracas. [file:///C:/Users/franc/Downloads/Dialnet-LaDemocraciaVenezolanaYLaCrisisDelSistemaPopulista-27121%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/franc/Downloads/Dialnet-LaDemocraciaVenezolanaYLaCrisisDelSistemaPopulista-27121%20(1).pdf)
- Sosa Calcaño, María Alesia (2015). “Los 43 muertos no reciben justicia, pero tiene propaganda”, en *Runrunes*, 12 de febrero de 2015. <http://runrun.es/rr-es-plus/investigacion/187178/los-43-muertos-no-reciben-justicia-pero-sirven-como-propaganda.html>
- Tal Cual (2018a). “Documento de los cancilleres al finalizar la jornada de negociaciones del 1 y 2 de diciembre” en *Tal Cual*, 7 de febrero de 2018. <http://talcualdigital.com/index.php/2018/02/07/este-fue-el-acuerdo-presentado-por-los-cancilleres-y-que-el-gobierno-no-quiso-aceptar/>
- Tal Cual Digital (2017). “Entrevista a Colette Capriles por Alonso Moleiro”, 24 de diciembre de 2017. <https://www.youtube.com/watch?v=G0Ozs iUKWEA&feature=youtu.be>
- Tal Cual (2018c). “Propuesta de acuerdo del gobierno venezolano”, en *Tal Cual*, 7 de febrero de 2018. <http://talcualdigital.com/index.php/2018/02/07/este-es-el-acuerdo-que-el-gobierno-queria-que-firmara-la-oposicion/>
- Tal Cual (2018b). “Propuesta de acuerdo de la oposición”, en *Tal Cual*. 7 de febrero de 2018. <http://talcualdigital.com/index.php/2018/02/07/este-es-el-acuerdo-que-el-gobierno-se-nego-a-firmar-en-republica-dominicana/>
- Telesur TV (2018). “Diálogo venezolano entra en receso indefinido”, en *Telesur TV*. 7 de febrero de 2018. <https://www.telesurtv.net/news/dialogo-gobierno-oposicion-venezuela-receso-indenfinido--20180207-0038.html>

- “Tercer Diálogo Gobierno-Oposición: Hablan víctimas 11-A y vicepresidente Arreaza”, en *Youtube*, 24 de abril de 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=-spesZau-Tk>
- The Carter Center (2005). “El Centro Carter y el proceso de construcción de paz en Venezuela. Junio 2002- febrero 2005”. En *Serie de Reportajes Especiales*. Atlanta: The Carter Center.
- UNASUR (2016). Declaración Conjunta Convivir en Paz, UNASUR, 12 de noviembre de 2016. <http://www.unasursg.org/es/node/1004>
- Uribe, Ronald (2018). “Se cumple un año de polémicas sentencias del TSJ que propiciaron protestas en 2017”, en *Tal Cual*, 28 de marzo de 2018. <http://talcualdigital.com/index.php/2018/03/28/se-cumple-un-ano-de-polemicas-sentencias-del-tsj-que-propiciaron-protestas-en-2017/>

RESUMEN

Mecanismos alternativos de diálogo y negociación en el conflicto político de Venezuela (2002-2018)

El conflicto que ha enfrentado al gobierno y la oposición venezolana en las últimas dos décadas es de carácter político. La imposibilidad de transformarlo institucional, electoral y pacíficamente para alcanzar soluciones sustentables, ha generado a lo largo de estos años importantes escaladas de violencia que han puesto en riesgo la paz y la convivencia entre los venezolanos en diversos momentos. Esta situación ha llevado a los sectores políticos, con el apoyo de la comunidad internacional, a acudir a instancias alternativas para su regulación. Algunas de ellas han sido planteadas de manera rigurosa a nivel metodológico, otras en menor medida. En algunos casos han servido para canalizar y desescalar el conflicto temporalmente; en otros, y hasta la fecha, han generado algunos tipos de regulación, pero sin poder transformarlo o resolverlo. En este artículo se enumeran los principales factores que caracterizan el conflicto político en Venezuela, tales como su origen, las causas de la crisis, el uso de la polarización, los ciclos de la violencia y la convivialidad. Posteriormente se describen las características y se examinan los elementos (comunes y diferenciadores) de los cuatro

mecanismos alternativos de diálogo y negociación desarrollados hasta el presente, a saber: la Mesa de Negociación y Acuerdos (2002-2005); la Conferencia Nacional por la Paz (2014); la Mesa de Diálogo Nacional (2016-2017); y la Mesa de Diálogo en República Dominicana (2017-2018). Finalmente, se presentan algunas conclusiones y perspectivas para el futuro del conflicto y su regulación.

ABSTRACT

Alternative Mechanisms for Dialogue and Negotiation in the Venezuelan Political Conflict (2002-2018)

The conflict that has confronted the Venezuelan government and opposition during the last two decades is political in character. The impossibility of transforming it institutionally, electorally and peacefully in order to reach sustainable solutions has generated an important escalation of violence that has put at risk the peace and coexistence among Venezuelans at different moments. This situation has led political sectors, with the support of the international community, to resort to alternative instances for conflict regulation. Some of them have been formulated in a rigorous way methodologically, others to a lesser degree. In some cases, they have been useful to channel and reduce temporarily the scale of the conflict; in others, and up until now, they have generated some types of regulation, but without being able to transform or solve the conflict. This article identifies the main factors that characterize the political conflict in Venezuela, such as its origin, the causes of the crisis, the use of polarization, cycles of violence, and conviviality. It exams the common and contrasting elements of the four distinct dialogue and negotiation mechanisms that have been attempted so far, namely: the Negotiation Roundtable and Agreements (2002-2005); the National Conference for Peace (2014); the National Dialogue Roundtable (2016-2017); and the Dialogue Roundtable in Dominican Republic (2017-2018). Finally, the article presents some conclusions and prospects for the future of the conflict and its regulation.

SUMMARIO

**Mecanismos alternativos de diálogo e negociação
no conflito político da Venezuela (2002-2018)**

O conflito entre o governo e a oposição venezuelana nas últimas duas décadas é de caráter político. A impossibilidade de transformá-lo institucional, eleitoral e pacificamente para alcançar soluções sustentáveis provocou, ao longo dos últimos anos, significativas escaladas de violência que puseram em risco a paz e a convivência entre os venezuelanos em diversos momentos. Esta situação levou os setores políticos, com o apoio da comunidade internacional, a recorrer a instâncias alternativas para a sua regulação. Algumas delas foram expostas de maneira rigorosa em nível metodológico; outras, em menor medida. Em alguns casos, serviram para canalizar e conter o conflito temporariamente; em outros, e até o momento, geraram alguns tipos de regulação, mas sem poder transformá-lo ou resolvê-lo. Este artigo enumera os principais fatores que caracterizam o conflito político na Venezuela, tais como sua origem, as causas da crise, o uso da polarização, os ciclos da violência e a convivialidade. Posteriormente, descreve as características e examina os elementos - comuns e diferenciadores - dos quatro mecanismos alternativos de diálogo e negociação desenvolvidos até o presente, a saber: a Mesa de Negociação e Acordos (2002-2005); a Conferência Nacional pela Paz (2014); a Mesa de Diálogo Nacional (2016-2017); e a Mesa de Diálogo na República Dominicana (2017-2018). Finalmente, apresenta algumas conclusões e perspectivas para o futuro do conflito e sua regulação.



El agotamiento del modelo de neo-extractivismo en Venezuela: causas económicas y sus implicancias globales

Antulio Rosales

Introducción

Con el boom en el mercado global de los *commodities* y el surgimiento de gobiernos de corte progresista en Suramérica, diversos autores han analizado el fortalecimiento de la dependencia extractiva en la región durante los primeros lustros del siglo XXI. El denominado neo-extractivismo denota nuevas formas de captación de rentas, con el apoyo de capitales extranjeros, para la satisfacción de necesidades de la población y la legitimación de los propios procesos de extracción de recursos naturales (Burchardt y Dietz, 2014; Gudynas, 2009; Veltmeyer, 2013a). Este fue el *modus operandi* de gobiernos progresistas y también liberales que se apalararon en los altos precios de las *commodities*

para propiciar procesos de acumulación centrados en la tradicional vinculación de los países latinoamericanos con la economía mundial mediante la venta de materias primas. Estos gobiernos, a su vez, generaron mecanismos de distribución de la riqueza, constituyendo un andamiaje que Eduardo Gudynas denomina “el Estado compensador” (Gudynas, 2016).

La Venezuela bolivariana ha sido un caso paradigmático en este sentido. No sólo es Venezuela un histórico ejemplo de un petro-Estado, dependiente de la renta petrolera por casi un siglo, sino que también representó por más de una década la irrupción de un proceso de izquierda revolucionaria que buscaba trascender el capitalismo (Bautista Urbaneja, 2013; Hellinger, 2016). No obstante, Venezuela enfrenta hoy la peor crisis económica que ha vivido en su época republicana. Enfrenta, además, un ambiente político marcado por el autoritarismo de un gobierno que se ha separado de las prácticas elementales de la democracia (López Maya, 2017). Esta crisis lleva unos cinco años en proceso de gestación. Tiene su origen en altos niveles de gasto y endeudamiento, la profusa monetización del déficit fiscal que ha disparado los precios, así como una política ineficiente de controles que representa un caldo de cultivo para la corrupción (Rosales, 2016; Toro, 2017).

La caída de los precios del petróleo que se inició en 2014 no fue sino un catalizador más que aceleró el declive. De esa manera, el país entró en la hiperinflación, ha profundizado una severa contracción económica con elevados niveles de pobreza y ha generado una crisis migratoria sin precedentes en la región. Paradójicamente, la crisis también afecta la propia industria petrolera, poniendo en riesgo la capacidad extractiva del país, con un colapso en la producción de crudo sin precedentes. Venezuela ha dejado de producir, en promedio, más de un millón de barriles diarios de petróleo en los últimos cinco años. De manera involuntaria, Venezuela ha contribuido con la estabilización del precio internacional del petróleo al reducir la oferta de manera significativa y constante.

El gobierno bolivariano, primero de Hugo Chávez, y posteriormente de Nicolás Maduro, sustentó su modelo de desarrollo casi exclusivamente en la producción y exportación petrolera y en la captación de la renta internacional del suelo. La exportación de petróleo crudo representa más del 95% de los ingresos en divisas extranjeras para el país. De esta

captación de renta, se erigen distintos mecanismos centralizados en el Presidente de la República para la distribución de la riqueza nacional sobre la base de criterios de lealtad, con el objetivo de fortalecer el poder del gobierno sobre la sociedad (Mora Contreras et al., 2017; Perez S., 2011). En ese sentido, el neo-extractivismo venezolano fue *sui géneris* en tanto profundizó y transformó viejas dinámicas rentistas, consolidando un modelo autoritario de gobierno. La dinámica primario-exportadora fue agudizada y nuevos lazos de dependencia surgieron con potencias emergentes, en especial con China y más recientemente con Rusia (Rosales, 2016).

Pese a que la crisis venezolana es nacional en origen, y sus principales causas también yacen en el ámbito local, sus implicaciones tienen reverberaciones globales. El uso del petróleo y la industria petrolera como palanca y garantía de préstamos y compromisos de inversión contribuyó a la transferencia de la propiedad de los recursos naturales venezolanos incluso antes de su extracción. Además, las políticas de control sobre la industria petrolera fueron mermando su capacidad productiva en el tiempo, afectando en la actualidad el suministro en el mercado internacional de crudo. La relación de Venezuela con China ha sido crucial. Esta relación se sustenta en préstamos con el petróleo como garantía y medio de pago. En última instancia, la reciente caída de los precios del petróleo ha dificultado la capacidad de pago venezolana y complicado el proyecto nacional rentista. Por ello, el gobierno nacional ha emprendido maniobras desesperadas para satisfacer sus compromisos internacionales y expandir la frontera extractiva de las *commodities* a la gran minería en un proceso que he denominado “un rentismo radical” (ver más en: Rosales, 2017).

El principal objetivo de este ensayo es proporcionar claves sobre las causas económicas del agotamiento del modelo neo-extractivista venezolano. En tal sentido, se abordan las cualidades propias del modelo bolivariano y que en buena medida lo distancian de los extractivismos del resto de la región suramericana. En segundo lugar, se establecen las implicaciones transnacionales de esta crisis y en particular las consecuencias para el mercado mundial de petróleo y las relaciones de Venezuela con las potencias nuevas que le sirven de aliados. El análisis aborda de manera somera algunos rasgos políticos y sociales que engloban la crisis económica actual.

Neo-extractivismo con características bolivarianas

El resurgimiento del extractivismo como modelo de desarrollo y de vinculación con la economía global vino de la mano del Estado en la primera década del siglo XXI. La apropiación de recursos naturales en un contexto de mejoras de los términos de intercambio, dado por el aumento en la demanda impulsada por el crecimiento económico de China e India, fue un puntal para modelos de desarrollo sustentados en la redistribución de la riqueza y la expansión de inversiones e infraestructura (Bebbington y Humphreys Bebbington, 2011; Gudynas, 2009). Durante este período, si bien el nacionalismo de recursos se hizo presente, como es normal durante épocas de altos precios, el avance del extractivismo no estuvo reñido con las inversiones extranjeras (Burchardt y Dietz, 2014; Haslam y Heidrich, 2016; Rosales, 2013; Veltmeyer, 2013b). En muchos casos, gobiernos bajo la égida post-neoliberal utilizaron el aumento de las rentas extractivas para expandir la inversión social y satisfacer demandas de inclusión de vieja data y la ampliación de derechos sociales sin que ello implicara una ruptura radical con el modelo que procuraba la estabilidad macroeconómica y la protección de la propiedad como base jurídica para la inversión (Grugel y Riggirozzi, 2012; Kohl y Farthing, 2012; Nem Singh, 2014).

El neo-extractivismo bolivariano, en cambio, fue un modelo sustentado en la apropiación de la renta petrolera y el establecimiento de mecanismos diversos para la distribución de la riqueza que facilitara la contención de conflictos sociales, la rentabilidad electoral del presidente Hugo Chávez y, a su vez, la supremacía de su proyecto político sobre las alternativas (Bautista Urbaneja, 2013; Corrales y Penfold, 2011). Las políticas de nacionalización y expropiación del gobierno bolivariano fueron, en muchos casos, más expansivas y radicales que las de sus pares de la región, aunque en el caso de los hidrocarburos, inversionistas de diversos orígenes mantuvieron sus compromisos en el país debido al interés estratégico que implicaba la reserva de petróleo crudo más grande del mundo y, además, por la aparición de emergentes empresas estatales provenientes de países emergentes que competían más intensamente con empresas privadas del norte global que en el pasado (De Graaff, 2011; Koivumaeki, 2015; Rosales, 2017b).

Existen algunos rasgos definatorios en el modelo de desarrollo bolivariano que lo distinguen en buena medida de los procesos regionales

que emergen paralelamente. En primer lugar, el gobierno de Hugo Chávez libró una batalla frontal con la estructura gerencial de la empresa estatal de petróleo, Petróleos de Venezuela (PDVSA). Esta batalla incluyó una huelga general de sus trabajadores que buscaba la renuncia del presidente luego de la aprobación de una nueva ley de hidrocarburos vía decreto habilitante presidencial. Esta ley de hidrocarburos retornaba la centralidad de la captación de rentas, por vía de la regalía y los impuestos a empresas extractoras, a la política petrolera nacional, un principio socavado por la política de apertura petrolera de los años noventa del siglo pasado. La regalía se elevaba a un 30% (aunque el impuesto sobre la renta al sector petrolero disminuía); en todo caso transformaba radicalmente la relación con las empresas extractoras, incluyendo aquellas que operaban en la Faja Petrolífera del Orinoco (República Bolivariana de Venezuela, 2001). El gobierno además intervino en el modelo gerencial de la empresa en formas que contravenían la tradicional meritocracia heredada de la industria petrolera concesionaria previa a la nacionalización. La resistencia de la empresa a estas políticas culminó con el control militar de PDVSA después de dos meses de huelga general y una reestructuración corporativa que implicó la salida de más de diez mil trabajadores y la estricta subordinación política de PDVSA al gobierno (Hellinger, 2016; Hults, 2012; Philip y Panizza, 2013; Rosales, 2018).

La subordinación política de PDVSA facilitó que durante los años posteriores a 2003, el gobierno utilizara la empresa como financista y ejecutora de diversas políticas sociales con fondos provenientes del petróleo. Los otros dos elementos pilares servían para fortalecer la dinámica de control sobre la renta de los hidrocarburos en la presidencia.

La política de control de cambio que fijaba el precio del bolívar frente al dólar se tradujo en un importante mecanismo de transferencia de rentas internacionales por la vía de la sobrevaluación de la moneda. Aunado a la política cambiaria, el gobierno nacional estructuró la distribución del ingreso nacional a través de mecanismos *ad hoc* que no contaban con la fiscalización tradicional de las instituciones de elección popular. En primer lugar, estimó de manera conservadora del precio del barril de petróleo en el presupuesto nacional, constituyendo un artificial superávit de ingresos que en vez de pasar a engrosar los fondos de estabilización creados para paliar la vulnerabilidad de los

precios del petróleo, fueron utilizados de manera discrecional por el Ejecutivo. De igual forma, el gobierno central modificó en 2005 la ley del Banco Central de Venezuela e instauró un novedoso concepto de “reservas necesarias” y “reservas excedentarias” que permitieron al gobierno crear un bypass en las cuentas externas y constituir fondos especiales sin supervisión institucional destinados a la inversión social, proyectos de desarrollo e incluso políticas sociales de corte internacional (República Bolivariana de Venezuela, 2005).

Por medio del control financiero y político de PDVSA y la constitución de fondos extraordinarios paralelos al presupuesto, el gobierno bolivariano contaba con una potente herramienta de inversión social sin contrapesos (Bautista Urbaneja, 2013; Mora Contreras et al., 2017). Esta estructura financiera representa el espinazo del modelo de extractivismo bolivariano que, pese a los réditos políticos y sociales que produjo en el corto plazo, enfrentó una crisis profunda en la que todavía se encuentra.

Radiografía de la crisis

Un aspecto central de la crisis económica actual venezolana se refiere al déficit fiscal. El gobierno venezolano lleva años sosteniendo un elevado gasto sobre la base de altos precios del petróleo y la profusa adquisición de deuda externa. Sin embargo, progresivamente, los mercados internacionales se fueron cerrando para Venezuela, primero con las bajas evaluaciones de las calificadoras de riesgo que impulsaron las tasas de interés de los bonos venezolanos. Posteriormente, con la decisión de China de detener los préstamos al país debido a la reducción de los pagos y, finalmente, con las sanciones financieras impuestas por Estados Unidos en agosto de 2017 que impiden la re-negociación de la deuda y la adquisición de nuevos préstamos.

A lo largo de los últimos años, el gobierno venezolano ha llenado el déficit con la impresión inorgánica de dinero. Entre 2013 y 2018, la base monetaria venezolana se ha multiplicado por un factor de 225, llegando a más de un billón de bolívares en circulación (millón de millones). Así explica este proceso Francisco Rodríguez, “Venezuela ha pasado seis años seguidos con un déficit del sector público expandido (incluyendo

fondos extrapresupuestarios) mayor a 10 puntos del PIB”. Cuando el endeudamiento externo dejó de ser una opción “y al negarse a ajustar las variables determinantes de los ingresos fiscales, tales como el precio de la gasolina en el mercado interno, el gobierno comenzó a imprimir dinero para financiar ese déficit” (Rodríguez, 2018).

Ya en 2013 hay evidencias claras de una crisis fiscal, con severo impacto en la inflación, escasez de productos de primera necesidad y pérdida de valor real del signo monetario (Vera, 2015). Esta crisis tiene su antecedente más cercano en el pronunciado aumento del gasto público en 2012 a vísperas de la elección presidencial que ganara Chávez por tercera vez. Las transferencias de divisas al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) y el uso de nueva deuda contraída sobre todo con instituciones financieras chinas fueron utilizadas para la expansión del consumo final y la construcción de viviendas. En su “testimonio ante la historia”, el ministro de planificación de Chávez, Jorge Giordani, explica cómo en el año 2012 las contiendas electorales implicaron “un gran sacrificio” que se tradujeron en un importante “esfuerzo económico y financiero que llevó el acceso y uso de los recursos a niveles extremos” (Giordani, 2014).

A finales de 2012 comienza el racionamiento de divisas al sector privado, elevando la tasa de cambio de mercado. La crisis económica coincidió con la muerte de Hugo Chávez el 5 de marzo de 2013. Nicolás Maduro, designado sucesor, lleva adelante una campaña presidencial sustentando su liderazgo en la herencia de Chávez y la continuación de su legado. El resultado no es alentador para Maduro, quien fue electo con un margen de poco más de un punto porcentual sobre el candidato de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) Henrique Capriles Radonski.

El presidente Nicolás Maduro decidió “profundizar el modelo”, es decir, intentó atacar los síntomas de la crisis con medidas centradas en controles y regulaciones de precios y márgenes de ganancia. El principal mecanismo de control sobre la economía es el estricto control de cambio que centraliza la venta de dólares a un precio muy por debajo de su valor de mercado, pero que se fue haciendo más escaso con el tiempo. Esta estrategia produjo mayores restricciones en la oferta de bienes mientras que el Banco Central satisfacía las carencias de flujo de caja de PDVSA con la compra de bonos denominados en moneda nacional

(Balza Guanipa, 2015; Vera, 2015). El aumento de la base monetaria estuvo acompañado con la reducción de la oferta, profundizando la crisis inflacionaria y la escasez de productos. Al tiempo, la caída de los precios del petróleo a partir de octubre de 2014 entra a complicar el panorama, erosionando las reservas internacionales. En efecto, en los últimos cinco años, las reservas fueron dilapidadas, pasando de más de 20 mil millones de dólares, a menos de 10 mil millones, siendo que la mayoría de éstas está compuesta por oro monetario.

La caída de las reservas, acompañada por el aumento de la liquidez disparan el tipo de cambio de mercado, lo cual se traduce en un círculo vicioso de aumento de los precios para los consumidores (Saboin García, 2017). Además, los incentivos para el arbitraje se elevan sustancialmente con el aumento de la prima que ofrece el tipo de cambio paralelo sobre el oficial. En este tiempo se multiplican las denuncias de corrupción en casos de sobrefacturación para importaciones de primera necesidad o la simple existencia de empresas de maletín que obtienen recursos en dólares sin contraprestación en la economía real (Dreier y Goodman, 2016).

Pese al surgimiento de diversas propuestas para enfrentar la crisis y asumir medidas de ajuste que permitan acceder a recursos frescos para sanear las finanzas del país, el gobierno de Nicolás Maduro se ha rehusado a asumir cambios en la política económica y, en cambio, recrudece su modelo de controles. A contrapelo, el gobierno insiste que las causas de la crisis se encuentran en una “guerra económica” que los factores económicos de dentro y fuera del país azuzan contra la estabilidad del país con el objetivo de deponer al Presidente. De acuerdo con esta narrativa, el arma principal de la guerra económica es el marcador ilegal del dólar paralelo que no guarda relación con indicadores de la economía real. El gobierno de Estados Unidos y sus sanciones (la mayoría de ellas sanciones personalizadas a líderes del gobierno de Maduro hasta finales de 2017, cuando se impusieron sanciones financieras que obstaculizan la renegociación de la deuda) se convierten en la principal prueba de la conspiración internacional en contra de Venezuela.

No obstante, pese al aumento del circulante por la impresión de dinero inorgánico, el gasto real se ha contraído. Explica Rodríguez: “durante 2017, el gasto real cayó un 57,4% y, desde el 2015, se ha desplomado

un 78,5%. Para enero de 2018, el gasto real era sólo el 16,5% de su nivel de 2015” (Rodríguez, 2018).

En efecto, en meses recientes, el gobierno ha centralizado la distribución de alimentos racionados y subsidiados. Los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) se han convertido en el mecanismo central de política pública del gobierno nacional, y otras políticas sociales han sido abandonadas. De esta manera, el gobierno utiliza las herramientas centralizadas con las que cuenta para administrar la escasez y focalizar el esfuerzo del Estado en la distribución de alimentos básicos a una red-clientela, bajo la condición de lealtad y sumisión (Amaya, 2016; Dreier y Goodman, 2016; España, Morales, y Barrios, 2016). Esta política se ha coordinado con los denominados Carnets de la Patria que sirven como mecanismo de control social, vigilancia y acopio de información.

En síntesis, la crisis económica implica una suerte de ajuste heterodoxo centrado en la dramática reducción de las importaciones. Asimismo, la pobreza se ha multiplicado. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (ENCOVI) que lleva a cabo un grupo de universidades con una metodología similar a la de la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y el Banco Central de Venezuela (no disponibles al escrutinio público), la pobreza por ingreso escaló a 87 por ciento de los hogares, incluyendo 60 por ciento de pobreza extrema en 2017 (UCAB, 2018). La situación alimenticia de la mayoría de la población es crítica. En promedio, la vasta mayoría ha perdido unos 11 kilos de manera involuntaria, mientras que las proteínas han desaparecido de la dieta cotidiana y han sido sustituidas con tubérculos (UCAB, 2018). La ENCOVI revela, además, la centralidad de los CLAP en la política social del gobierno, concentrando la mayoría de los beneficiados en política de protección social alguna, mientras que los Carnet de la Patria se han convertido en un importante mecanismo de acceso a los alimentos subsidiados.

Relaciones con China y Rusia: impacto global de la crisis petrolera venezolana

El modelo de desarrollo bolivariano, sustentado en la distribución de la renta petrolera de manera centralizada en mecanismos bajo control

de la Presidencia, tuvo un importante apoyo de capital internacional. Durante buena parte del boom petrolero de los 2000, el gobierno venezolano apalancó importantes inversiones extranjeras, muchas de las cuales provenían de potencias emergentes, en especial de empresas estatales y privadas chinas. Además, el gobierno y la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) obtuvieron ingentes préstamos tanto de bancos públicos chinos como de mercados de capitales. La deuda externa actual de Venezuela asciende a unos 185 mil millones de dólares. China otorgó a partir de 2005 más de 62 mil millones de dólares, pagaderos en barriles de petróleo. Algunos de estos préstamos fueron condicionados a las inversiones conjuntas en campos petroleros operados por ambos países, pero en su mayoría fueron líneas de crédito que el gobierno usó para expandir el consumo e importar bienes de capital y productos manufacturados.

Entre las líneas de crédito que ha facilitado China a Venezuela, se encuentran tres tramos del Fondo Pesado, que oscilan entre 5 y 6 mil millones de dólares, y son líneas de corto plazo renovables una vez que hayan sido canceladas. La línea de crédito Gran Volumen, en cambio, fue un préstamo a diez años acordado en 2010 por 20 mil millones de dólares, de los cuales 10 mil millones estaban denominados en RMB (Rosales, 2016).

Como he argumentado en otros espacios, por un tiempo, el gobierno logró contener la crisis con el apoyo financiero de China que se convirtió en un prestamista de última instancia para el país (Rosales, 2016). En especial durante los años 2013 a 2015 cuando el gobierno enfrentó mayores dificultades para refinanciar su deuda y las renovaciones de los tramos del Fondo Pesado significaron líneas de supervivencia para Venezuela. El compromiso venezolano fue el repago de la deuda con petróleo y la entrega bajo condiciones especiales de zonas de producción y desarrollo, así como otros proyectos extractivos, bien sea vinculados al petróleo o la minería.

La elección parlamentaria de 2015 cambia este proceso. En ese momento, el gobierno recibe su más contundente derrota electoral, que se traduce en dos terceras partes de los escaños de la Asamblea Nacional para los representantes de la MUD. Con la elección parlamentaria, el gobierno de Maduro decide atrincherarse en el poder por la vía del Tribunal Supremo de Justicia, anulando judicialmente la mayoría

calificada de la MUD en el parlamento y, posteriormente, negando todas sus decisiones (Straka, 2017). En ese contexto, las instituciones financieras de China y otros países emergentes deciden replegarse y no extender onerosos apoyos financieros a Venezuela por temor a que su deuda sea desconocida por la Asamblea Nacional.

Debido al cambio de actitud de su principal benefactor externo, en momentos de vencimiento de bonos de la deuda externa, el gobierno de Maduro procedió con ventas de emergencia de los activos de la República para pagar los compromisos pendientes con tenedores de bonos. Asimismo, en 2015 la República Dominicana y Jamaica cancelaron sus deudas con Venezuela con un descuento por encima del 50 por ciento que le proveyó a Maduro dinero fresco para cumplir con parte de sus compromisos. Las ventas de petróleo subsidiado a los socios de la cuenca del Caribe y Centroamérica han disminuido sustantivamente. Pese a ello, los países de la región se mantienen aliados al gobierno venezolano en foros internacionales como la Organización de Estados Americanos. No obstante, las consecuencias del derrumbe del acuerdo de Petrocaribe comienzan a verse, por ejemplo en Nicaragua, donde medidas de ajuste en el sistema de pensiones sobrevenidas por la reducción del apoyo venezolano, han elevado la conflictividad social y la inestabilidad del gobierno autoritario de Daniel Ortega y Rosario Murillo.

Venezuela enfrenta a una paradoja dramática. Dice ser el depositario de las más grandes reservas de petróleo crudo del mundo con la Faja Petrolífera del Orinoco. Ha utilizado esa carta para apalancar cuantiosos préstamos, compromisos de inversión y como mecanismo de negociación que permitió incrementar la participación del Estado en el negocio petrolero aun manteniendo parte de la inversión extranjera (Rosales, 2018). Sin embargo, la instrumentalización de PDVSA como agente de política social y distribuidora de beneficios sin fiscalización junto a las políticas de nacionalismo petrolero conllevaron a un proceso de desinversión en la industria que han reducido la producción petrolera a bajos históricos. En efecto, Venezuela tiene cuantiosas reservas en el subsuelo, sin embargo, cada vez se le hace más difícil extraer un barril de petróleo más, y ha aniquilado el poder intrínseco de un petro-Estado.

Tan solo en el último año, Venezuela ha dejado de producir un promedio de 650 mil barriles por día (Monaldi, 2018a). Desde la caída de los

precios a finales de 2014 en adelante, la producción ha disminuido en más de un millón de barriles y PDVSA ha dejado de pagar a contratistas nacionales y extranjeros debido a la estrepitosa caída del flujo de caja de la empresa (Monaldi, 2018b). A finales de febrero de 2018, fuentes de la empresa estatal de petróleo reportaron a la OPEP una producción diaria en promedio de 1,598 millones de barriles diarios. En la década de 1990, Venezuela producía 3.5 millones de barriles al día y al llegar al poder Nicolás Maduro, el país producía unos 2,5 millones de barriles diarios. La actual producción se asemeja a la Venezuela de 1950. Esta caída sistemática en la producción tiene implicancias globales importantes al contribuir con la reducción de la sobreoferta en el mercado y, por ende, contribuyendo a la estabilización y recuperación del precio del barril.

Además de la caída de la producción, la composición del petróleo que Venezuela extrae también ha cambiado. Los campos operados exclusivamente por PDVSA lo han sufrido (Hernández y Monaldi, 2016). Esto se traduce en una producción de petróleo más pesado (proveniente de la Faja del Orinoco) y, por lo tanto, más costosa y con menor rendimiento en épocas de precios bajos. En suma, la mayor parte de la producción nacional se va en satisfacer un mercado interno ineficiente, con elevados subsidios a la gasolina que impulsan el consumo y el contrabando a países vecinos, y a pagar compromisos de deuda con potencias emergentes. En síntesis, el modelo neo-extractivista venezolano ha profundizado sus facetas más rudimentarias y con escasos encadenamientos productivos, estancando la propia capacidad de maximización de la renta petrolera.

En ese contexto, el gobierno venezolano ha retrasado sus pagos en crudo a China y Rusia, quienes han flexibilizado las condiciones de préstamos existentes y, en el caso de Rusia, llegando incluso a condonar la deuda bilateral. Resulta cada vez más difícil para el gobierno ofrecer las reservas de petróleo como garantía para nuevos préstamos. Por ello, en septiembre de 2016 ofreció el 51 por ciento de las acciones de CITGO como garantía en la negociación de un swap en un bono a tres años. Más tarde, en diciembre, obtuvo un préstamo por 1.5 mil millones de dólares de Rosneft con el resto de las acciones de CITGO como garantía (Kahn, 2017). En 2016, el gobierno venezolano vendió acciones de la empresa mixta Petromonagas por 500 millones de dó-

lares a Rosneft y un año más tarde ofreció acciones de Petropiar, una empresa mixta operada por PDVSA y Chevron.

Estas decisiones han exacerbado la desconfianza de los mercados globales en Venezuela y han sumado un ingrediente geopolítico complicado para el país. Rosneft, empresa pública rusa sancionada por el gobierno de Estados Unidos, podría convertirse en accionaria de la principal filial de PDVSA en ese país. Siendo CITGO el activo venezolano más importante en Estados Unidos está ya en la mira de tenedores de bonos e inversionistas que esperan compensaciones por casos de nacionalización pendientes en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) (Rodríguez, 2018).

China y Rusia son las dos potencias extranjeras con mayores intereses en que la crisis económica venezolana se solvente, además de los países vecinos y Estados Unidos. El primero porque la exposición financiera que ha implicado Venezuela es ejemplar. Un impago definitivo de Venezuela con China expondría el fracaso de ese país en su aproximación a socios del sur global. Como hemos mencionado, créditos que superan los 60 mil millones de dólares, proyectos de infraestructura energética conjuntos y vastas inversiones petroleras representan un peso, si no cuantitativo, al menos simbólico importante. No hay otro país del llamado “mundo en desarrollo” con el que China esté más comprometido en términos de préstamos e inversiones. Venezuela estaba llamado a convertirse en un proveedor confiable de petróleo para las empresas estatales chinas y mientras el precio del petróleo permanezca estable en los actuales niveles, Venezuela dependerá de la flexibilidad que el gobierno y las empresas chinas permitan en el pago de su deuda. Por su parte, para Rusia, Venezuela representa una pieza a largo plazo en su tablero geopolítico. Las acciones de CITGO podrán traducirse en un futuro en la ampliación de intereses de Rosneft en la Faja del Orinoco.

Como plantea Francisco Monaldi, China podría proveerle el rescate financiero que el gobierno de Maduro necesita, pero parece no estar dispuesta (las instituciones chinas han dejado de otorgar préstamos a Venezuela desde 2016 en adelante), mientras que Rusia no tiene la misma capacidad de respuesta (Monaldi, 2018a). En última instancia, el gobierno venezolano necesitará un rescate multilateral que incluirá una compleja renegociación de compromisos individuales con tenedo-

res de bonos. El *default* selectivo en el que actualmente se encuentra el país pronto podría convertirse en el más complejo *default* soberano latinoamericano desde la crisis argentina de comienzos de siglo.

La crisis económica que atraviesa Venezuela y sus posibles soluciones tienen implicaciones de interés global. En primer término, el papel de China y Rusia tendrá un peso más preponderante de lo que las economías latinoamericanas acostumbran. Esto implica un nuevo nivel de actores que sin duda complicará una eventual renegociación de la deuda y paquete de rescate (Kahn, 2017). En segundo lugar, las salidas al atolladero venezolano pasan no sólo por un mero rescate financiero y una solución política, sino que también están vinculadas al rescate de la industria petrolera como principal fuente de ingresos para el país. Es previsible que después del ciclo de nacionalismo petrolero que se concretó en 2007 con el plan Plena Soberanía Petrolera, un nuevo ciclo de apertura a inversiones extranjeras tendrá lugar en el mediano plazo. En ese sentido, el Estado venezolano deberá sortear el constante dilema de autonomía y eficiencia en operatividad de la industria, incluyendo a su propia empresa estatal, y la soberanía nacional sobre los recursos naturales - tema consustancial a la identidad política nacional (Straka, 2016). En último lugar, una sostenida caída de la producción venezolana, amén de posibles nuevas sanciones a las exportaciones petroleras del país, podrían disparar el precio internacional del barril y sacar del mercado las cada vez más mermadas aportaciones venezolanas al mercado internacional.

Profundizar el extractivismo: conclusiones momentáneas

Frente a la crisis económica actual, el gobierno de Nicolás Maduro enfrenta una encrucijada: apelar a un cambio de política económica que permita la estabilización y el refinanciamiento (lo cual implicaría el reconocimiento tácito del fracaso del modelo actual, así como compromisos políticos que apunten al retorno de la democracia, por lo que la estabilidad del régimen estaría en grave peligro) o profundizar y radicalizar el extractivismo abriendo nuevas fronteras de recursos naturales. En la actual coyuntura, el gobierno de Maduro ha escogido la segunda opción. La propuesta central del gobierno en este caso ha sido la expansión de la minería a gran escala en el sur este del territorio venezolano, en el Arco Minero del Orinoco (AMO).

El gobierno nacional ha aprobado - sin someterlos a discusión de la Asamblea Nacional u otro órgano deliberativo de la sociedad - una serie de instrumentos jurídicos para generar confianza en inversionistas nacionales y extranjeros. El plan busca obtener recursos de la minería para cancelar la deuda externa y reactivar las importaciones. Las Fuerzas Armadas están llamadas a ejercer el control de la zona, limitando la acción crítica de grupos que resisten la expansión minera y, en cambio, preservar lo que definen como “el interés general” (República Bolivariana de Venezuela, 2016). De igual forma, el gobierno busca facilitar condiciones especiales para que la inversión extranjera vuelva a fluir en el sector, con incentivos tributarios, aduaneros y menospreciando normativas ambientales y laborales que pongan en riesgo las inversiones (República Bolivariana de Venezuela, 2016). Sin embargo, luego de dos años de aprobada la zona de desarrollo especial del AMO, no existen intenciones reales de inversiones extranjeras de envergadura. En cambio, el gobierno nacional ha actuado por la vía de la regularización y formalización de la minería ilegal a través de “alianzas estratégicas” que incluyen a los mineros artesanales, las fuerzas armadas (y su propia empresa extractora) y grupos armados irregulares (Ebus, 2018; López y Pineda, 2017; MINCI, 2017; Moreno Losada, 2017).

Pese a que no existen inversiones extranjeras importantes en la zona, el gobierno de Maduro con frecuencia utiliza al AMO como un ejemplo de oportunidades para las inversiones y representa sin duda un espacio de disputa para factores globales.

El modelo de neo-extractivismo bolivariano se sustentó en la captación de la renta internacional de los hidrocarburos y la centralización y distribución de esos recursos desde la Presidencia. Sin embargo, ese modelo enfrentó severas grietas producto del excesivo gasto gubernamental sin contrapesos y la inclemente monetización del déficit fiscal que disparó la inflación. Los controles de precios y ganancias, además, incidieron en la escasez de productos y la estrepitosa contracción económica. Durante los años del *boom* petrolero, los altos precios y un prolífico endeudamiento permitían el aumento sostenido del gasto. Detrás de esa estrategia se encontraban las instituciones financieras chinas, las inversiones de sus empresas petroleras, así como el contingente de inversionistas del capital financiero internacional.

La crisis del modelo extractivista bolivariano implica no sólo la incapacidad de sostener la inversión social del gobierno y la debacle económica, sino que, paradójicamente, ha puesto en jaque la propia industria petrolera, afectando el suministro de crudo a mercados internacionales. La base central del modelo extractivo está en franco declive, con una caída sostenida de la producción, la recomposición de la cesta petrolera venezolana a crudos más pesados y el achicamiento del flujo de caja de la empresa nacional de petróleo. Es decir, Venezuela enfrenta obstáculos materiales reales para continuar su modelo extractivo: cada vez es más difícil extraer un barril de petróleo en el país. Si bien temporalmente el gobierno venezolano busca expandir la frontera extractiva en la minería a gran escala, cualquier expansión extractiva - minera o petrolera - requiere de nuevas inversiones. No obstante, ni las potencias emergentes que hasta hace poco sostuvieron la palanca de cooperación e inversión internacional para el país, ni los mercados tradicionales del Atlántico norte están dispuestos a invertir y financiar un modelo en ruinas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaya, V. (2016). "Guillermo Tell Aveledo: Los CLAP son genialmente malvados", 15 de junio 2016, <http://www.talcualdigital.com/Nota/126999/guillermo-tell-aveledo-los-clap-son-genialmente-malvados> (consulta 23-11-2017).
- Balza Guanipa, R. (2015). De la planificación centralizada a la regulación de la economía: propuesta de transición gradual para Venezuela. En R. Balza Guanipa (Ed.), *Venezuela 2015: economía política y sociedad*. Caracas: Fundación Konrad Adenauer Universidad Católica Andrés Bello.
- Bautista Urbaneja, D. (2013). *La renta y el reclamo: ensayo sobre petróleo y economía política en Venezuela*. Caracas: Alfa.
- Bebbington, A., y Humphreys Bebbington, D. (2011). An Andean avatar: Post-neoliberal and neoliberal strategies for securing the unobtainable. *New Political Economy*, 16(1), pp. 131-145.

- Burchardt, H.-J., y Dietz, K. (2014). (Neo-) extractivism-a new challenge for development theory from Latin America. *Third World Quarterly*, 35(3), pp. 468-486.
- Corrales, J., y Penfold, M. (2011). *Dragon in the Tropics: Hugo Chavez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Brookings Institution Press.
- De Graaff, N. (2011). A global energy network? The expansion and integration of non-triad national oil companies. *Global Networks*, 11(2), pp. 262-283.
- Dreier, H., y Goodman, J. (2016). “Venezuela military trafficking food as country goes hungry”, 28 de diciembre de 2016, <http://bigstory.ap.org/article/64794f2594de47328b910dc29dd7c996/venezuela-military-trafficking-food-country-goes-hungry> (consulta 03-04-2017).
- Ebus, B. (2018). “Unrest in Venezuela’s cradle of gold mining | Digging into the Mining Arc”, enero 2018, <https://arcominero.infoamazonia.org/story/gold-mining> (consulta 01-02-2018).
- España, P., Morales, J. R., y Barrios, D. (2016). *Pobreza, cobertura de las Misiones y necesidades de protección social para la reforma económica de Venezuela* (Working Paper No. No 74). Boston: Harvard Kennedy School.
- Grugel, J., y Ruggirozzi, P. (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change*, 43(1), pp. 1-21.
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. In CLAES (Ed.), *Extractivismo, Política y Sociedad*. Quito: CAAP/CLAES.
- Gudynas, E. (2016). Natural resource nationalisms and the Compensatory State in progressive South America. En P. Haslam y P. Heidrich (Eds.), *The Political Economy of Natural Resources and Development: from neoliberalism to resource nationalism*. New York, NY: Routledge.
- Haslam, P., y Heidrich, P. (2016). From neoliberalism to resource nationalism: states, firms and development. En *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism* (pp. 1-33). New York, NY: Routledge.
- Hellinger, D. (2016). Resource nationalism and the Bolivarian revolution in Venezuela. En P. Haslam y P. Heidrich (Eds.), *The political economy*

of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism. New York, NY: Routledge.

- Hernández, I., y Monaldi, F. (2016). *Weathering Collapse: An Assessment of the Financial and Operational Situation of the Venezuelan Oil Industry* (Working Paper). Center for International Development at Harvard University, https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/venezuela_oil_cidwp_327.pdf
- Hults, D. R. (2012). Petróleos de Venezuela, SA (PDVSA): from independence to subservience. En Victor et al., eds, *Oil and Governance* (pp. 418-477).
- Kahn, R. (2017). *Venezuela after the Fall: Financing, Debt Relief and Geopolitics* (CIGI paper series). Waterloo, Canada: Centre for International Governance Innovation, <https://www.cigionline.org/publications/venezuela-after-fall-financing-debt-relief-and-geopolitics>
- Kohl, B., y Farthing, L. (2012). Material constraints to popular imaginaries: The extractive economy and resource nationalism in Bolivia. *Political Geography*, 31(4), pp. 225-235.
- Koivumaeki, R.-I. (2015, August). *Institutional Constraints on Economic Nationalism in Latin America* (Doctor of Philosophy). The University of Texas, Austin, Texas.
- López, E., y Pineda, J. (2017). Capítulo 02 - Arco Minero del Orinoco, <http://www.arcominerodelorinoco.com/capitulo-02/> (consulta 06-02-2018)
- López Maya, M. (2017). “Venezuela 2017: la derrota de la democracia”, *Prodavinci*, octubre 2017, <http://prodavinci.com/2017/10/31/actualidad/venezuela-2017-la-derrota-de-la-democracia-por-margarita-lopez-maya/>
- MINCI. (2017). *Plan de ordenamiento de la gestión productiva en el Arco Minero del Orinoco* (Government report). Ciudad Guayana, Venezuela: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información.
- Monaldi, F. (2018a). *The Collapse of the Venezuelan Oil Industry and Its Global Consequences* (Working Paper), http://www.atlanticcouncil.org/images/AC_VENEZUELAOIL_Interactive.pdf
- Monaldi, F. (2018b). The Death Spiral Of Venezuela’s Oil Sector And What Can Be Done About It, 24 de enero de 2018, <https://www.forbes.com/sites/thebakersinstitute/2018/01/24/the-death-spiral-of-venezuelas-oil-sector-what-if-anything-can-be-done-about-it/> (consulta 26-01-2018).

- Mora Contreras, J., Rojas, A., Fargier, M., Ramírez Núñez, V., Vargas, G., Tonella, G., y Núñez, C. D. (2017). Venezuela: Estado rentista, reparto y desigualdad 1999-2014. In C. Peña (Ed.), *Venezuela y su tradición rentista: visiones, enfoques y evidencias*. Buenos Aires: CLACSO.
- Moreno Losada, V. (2017). “Estudio en el Arco Minero revela relación entre el auge del sector aurífero y la violencia,” 27 de octubre de 2018, <http://efectococuyo.com/principales/estudio-en-el-arco-minero-revela-relacion-entre-el-auge-del-sector-aurifero-y-la-violencia> (consulta 28-11-2017).
- Nem Singh, J. T. (2014). Towards post-neoliberal resource politics? The international political economy (IPE) of oil and copper in Brazil and Chile. *New Political Economy*, 19(3), pp. 329-358.
- Perez S., J. J. (2011). El modelo de reparto ejecutivo de la renta en Venezuela (2003-2009). (Report). *Revista Geografica Venezolana*, 52(1), 125.
- Philip, G., y Panizza, F. (2013). *The Triumph of Politics*. John Wiley & Sons.
- República Bolivariana de Venezuela. (2001). *Decreto con fuerza de ley orgánica de hidrocarburos* (Law No. Gaceta Oficial N° 37.323). Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela. (2005). *Reforma parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela (LRPBCV)* (Law No. Gaceta Oficial N° 38.232). Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela. (2016). *Decreto N° 2.248, mediante el cual se crea la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional “Arco Minero del Orinoco”* (Gaceta Oficial N° 40.855). Caracas.
- Rodriguez, F. (2018). “La propuesta de dolarización en Venezuela: una guía para los escépticos,” *Prodavinci*, 16 de marzo de 2018, <https://prodavinci.com/la-propuesta-de-dolarizacion-en-venezuela-una-guia-para-los-escepticos/> (consulta 16-03-2018).
- Rosales, A. (2013). Going Underground: the political economy of the ‘left turn’ in South America. *Third World Quarterly*, 34(8), pp. 1443-1457. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.831538>
- Rosales, A. (2016). Deepening extractivism and rentierism: China’s role in Venezuela’s Bolivarian developmental model. *Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d’études Du Développement*, pp. 1-18, <https://doi.org/10.1080/02255189.2016.1208605>

- Rosales, A. (2017a). Venezuela's Deepening Logic of Extraction. *NACLA Report on the Americas*, 49(2), pp. 132-135, <https://doi.org/10.1080/10714839.2017.1331794>
- Rosales, A. (2017b). *Stringent, open and hybrid state treatment of foreign investment: three eras of the oil industry in Venezuela and Ecuador* (PhD Dissertation). University of Waterloo, Waterloo, Canada, https://uwspace.uwaterloo.ca/bitstream/handle/10012/11823/RosalesNieves_Antulio.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Rosales, A. (2018). Pursuing foreign investment for nationalist goals: Venezuela's hybrid resource nationalism. *Business and Politics, First View*, <https://doi.org/doi:10.1017/bap.2018.6>
- Saboin García, J. L. (2017). Determinantes del tipo de cambio paralelo en Venezuela: un enfoque empírico. En R. Balza Guanipa y H. García Larralde (Eds.), *Fragmentos de Venezuela: 20 Escritos sobre economía*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Straka, T. (2016). Petróleo y Nación: el nacionalismo petrolero y la formación del Estado moderno en Venezuela (1936-1976). En T. Straka (Ed.), *La nación petrolera: Venezuela, 1914-2014*. Universidad Metropolitana.
- Straka, T. (2017). "Crónica de un autogolpe", *Nueva Sociedad*, 6 de abril de 2017, <http://nuso.org/articulo/cronica-de-un-autogolpe/> (consulta 22-11-2017).
- Toro, F. (2017). The great currency swindle. *The World Today*.
- UCAB. (2018). *Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida Venezuela 2017*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, <https://www.ucab.edu.ve/investigacion/centros-e-institutos-de-investigacion/encovi-2017/>
- Veltmeyer, H. (2013a). The Natural Resource Dynamics of Postneoliberalism in Latin America: New Developmentalism or Extractivist Imperialism? *Studies in Political Economy*, 90, <http://spe.library.utoronto.ca/index.php/spe/article/view/19269>
- Veltmeyer, H. (2013b). The political economy of natural resource extraction: a new model or extractive imperialism? *Canadian Journal of Development Studies/Revue Canadienne d'études Du Développement*, 34(1), pp. 79-95.

Vera, L. (2015). Venezuela 1999-2014: Macro-Policy, Oil Governance and Economic Performance. *Comparative Economic Studies*, 57(3), pp. 539-568. <https://doi.org/10.1057/ces.2015.13>

Wernau, J., y Wernau, J. (2017). Citgo: Caracas's Last Pool of Cash. *Wall Street Journal*, p. B.1.

RESUMEN

El agotamiento del modelo de neo-extractivismo en Venezuela: causas económicas y sus implicancias globales

Venezuela enfrenta hoy la peor crisis económica que ha vivido en su época republicana. Pese a que la crisis venezolana es nacional en origen, y sus principales causas también yacen en el ámbito local, sus implicaciones tienen reverberaciones globales. El uso del petróleo y la industria petrolera como palanca y garantía de préstamos y compromisos de inversión contribuyó a la transferencia de la propiedad de los recursos naturales venezolanos incluso antes de su extracción. Además, las políticas de control sobre la industria petrolera fueron mermando su capacidad productiva en el tiempo.

En ese sentido, la relación de Venezuela con China ha sido crucial. Esta relación se sustenta en préstamos con el petróleo como garantía y medio de pago. La reciente caída de los precios del petróleo ha dificultado la capacidad de pago venezolana y, paradójicamente, complicado el proyecto nacional rentista. Por ello, el gobierno nacional ha emprendido maniobras desesperadas para satisfacer sus compromisos internacionales y expandir la frontera extractiva de las *commodities* a la gran minería en un proceso de rentismo radical con pocas probabilidades de éxito.

ABSTRACT

Exhaustion of the Neo-Extractivism Model in Venezuela: Economic Causes and Their Global Implications

Venezuela faces today the worst economic crisis it has ever experienced in its republican era. Despite its domestic origins, the Venezuelan crisis resonates globally in terms of its implications. The use of oil and

the oil industry as a lever and guarantee for loans and investments has contributed to the transfer of Venezuelan natural resources even before their extraction. In addition, central policies of control over the oil industry have undermined its productive capacity over time. In this sense, Venezuela's ties with China have been crucial. This relationship is based on loans in which oil is both the guarantee and means of payment.

The recent fall in oil prices has reduced Venezuela's payment capacity and paradoxically complicated the rentier national project. Because of this, the national government has undertaken a series of desperate maneuvers to satisfy its international commitments and to expand the extractive frontier of commodities to large-scale mining in a radical rent-seeking process with little probability of succeeding.

SUMMARIO

O esgotamento do modelo de neo-extrativismo na Venezuela: causas econômicas e suas implicações globais

A Venezuela enfrenta hoje a pior crise econômica ocorrida em seu período republicano. Embora a crise venezuelana seja nacional em sua origem, e suas principais causas também surjam no âmbito local, suas implicações têm reverberações globais. O uso do petróleo e da indústria petroleira como alavanca e garantia de empréstimos e compromissos de investimento contribuiu para a transferência da propriedade dos recursos naturais venezuelanos mesmo antes de sua extração. Além disso, as políticas de controle sobre a indústria petroleira foram reduzindo a sua capacidade produtiva ao longo do tempo.

Nesse sentido, a relação da Venezuela com a China é crucial. Esta relação se sustenta em empréstimos com o petróleo como garantia e meio de pagamento. A recente queda dos preços do petróleo dificultou a capacidade de pagamento venezuelana e, paradoxalmente, complicou o projeto nacional rentista. Desse modo, o governo nacional adotou manobras desesperadas para satisfazer os seus compromissos internacionais e expandir a fronteira extrativa das *commodities* à grande mineração em um processo de rentismo radical com poucas probabilidades de êxito.



La migración en Venezuela como dimensión de la crisis

Claudia Vargas Ribas

Introducción

La movilidad de los seres humanos se entiende como un proceso natural que ha estado relacionado a elementos internos de los países y momentos históricos. En la actualidad, además de estos factores, la globalización juega un papel importante en términos de la apertura de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, con herramientas como las Tecnologías de Información y comunicación (TIC 's) en el marco de una sociedad global del conocimiento que no solo atrae el capital intelectual, sino también la fuerza de trabajo.

La migración se trata de un movimiento de un país a otro con carácter de permanencia y puede tener diversos tipos según sean las motivaciones del individuo, su percepción del contexto o a las oportunidades

que tienen para desarrollarse en otros espacios, aunque ello signifique salir de su país de origen.

Teniendo en cuenta estas consideraciones se explica el desarrollo del proceso migratorio venezolano como dimensión de una crisis interna, dentro de una región como América Latina que muestra desplazamientos de tipo laboral y/o cultural y que según su momento histórico los países han tenido la función de receptores, emisores y de tránsito.

En el caso de Venezuela el proceso migratorio sufre una transición en la cual pasa de ser un país receptor - durante buena parte del siglo XX - a uno emisor, y lo que es más grave, de personas con altos niveles de calificación, jóvenes, profesionales, empresarios e incluso, migración de retorno de aquellos inmigrantes que en algún momento habían considerado esta nación como una posibilidad para desarrollar sus planes de vida.

Las características de quienes emigran han variado en los últimos dieciocho años. En principio emigraban personas altamente calificadas, luego fueron saliendo profesionales de grupos etarios cada vez más jóvenes y empresarios, que generalmente tenían un plan en el posible destino y en los primeros casos (altamente calificados) se lograban insertar en trabajos relacionados a su área de conocimiento. El estatus socioeconómico de estos emigrantes era de nivel alto o medio y salían del país con cierta preparación en cuanto a la actividad que iban a desarrollar en el posible destino: trabajo (en su área de competencia o no) o estudio.

Sin embargo, lo que ha ocurrido en los últimos cuatro años - como parte de un proceso que tiene décadas gestándose - es que se han ido desdibujando estas cualidades para mostrar que la emigración es actualmente un proceso generalizado en la población venezolana, se da entre cualquier estrato socioeconómico - aunque sigue teniendo mayor peso la clase media y clase alta - y de cualquier grado de instrucción, al punto de engrosar listas de solicitud de asilos y refugios en el exterior. Las razones en las tres etapas siguen estando relacionadas a factores negativos del contexto, con la particularidad de que ya no se trata de un problema de poco poder adquisitivo, inflación, desempleo e inseguridad personal y jurídica, sino que en este último período las personas ven en la emigración la única posibilidad para eludir la falta de condicio-

nes mínimas de vida, como acceso a la salud y la alimentación lo que vulnera de manera evidente sus derechos humanos fundamentales.

Este hecho ha incrementado las cifras de la emigración venezolana que ya no se direcciona solo a países desarrollados sino también hacia otros de la región, lo cual ha desencadenado alteración en algunas zonas - como las fronteras - de su dinámica social, pues han recibido grandes cantidades de venezolanos lo cual profundiza algunos problemas ya existentes en el lugar.

Existe una vulnerabilidad estructural de los migrantes venezolanos por varias razones: la situación de “huida” bajo la que emigran, la pérdida de su capital intelectual en el origen, pero también en el destino si no logran insertarse en las áreas para las cuales fueron formados, y por último, la ruptura permanente del tejido social: familias, amigos, grupos de trabajo, que se ven afectados por la constante salida de personas.

Es evidente que en Venezuela el proceso de globalización tiene un impacto sobre la decisión de emigrar y quizás con mayor peso en las primeras etapas del mismo, pero sin duda las condiciones internas son determinantes para los individuos al momento de tomar la decisión de salir del país. El Estado venezolano está en la obligación de emprender políticas que mejoren las condiciones internas para contrarrestar la migración al mismo tiempo que puede, como en otras experiencias conocidas, organizar políticas que posteriormente permitan reconectar estos venezolanos para su regreso o su participación, aun en la distancia, con proyectos del país.

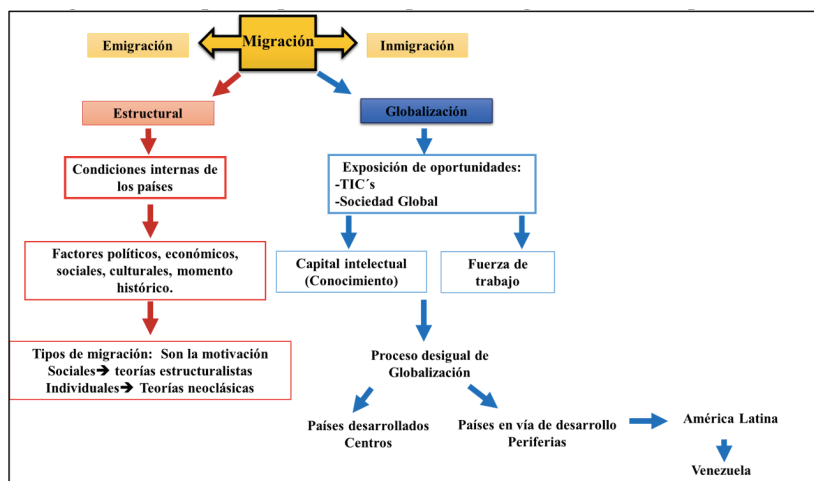
Es necesario también que exista un reconocimiento por parte de los Estados, especialmente de la región y los que más se ven impactados por la llegada masiva de venezolanos, de que estas personas requieren un tratamiento especial; la evaluación - y en los casos que aplique - el otorgamiento, de la condición de asilo y refugio establecida en diversos instrumentos como: la Convención de Ginebra (1951), Protocolo de 1967, así como en la Declaración de Cartagena (1984), que además los compromete a su protección e integración, al mismo tiempo que los obliga a exigir el restablecimiento de condiciones internas en sus países de origen, en este caso Venezuela, para mejorar la situación.

La migración desde una perspectiva global

El análisis de los procesos migratorios contemporáneos debe considerar varios aspectos:

- 1- La migración (inmigración-emigración) se trata de un hecho que ocurre a nivel mundial y se ha convertido en un tema clave en las discusiones contemporáneas; se estima que existen aproximadamente 244 millones de migrantes en el mundo que a su vez generan temas relacionados con integración, desplazamiento y gestión de fronteras (Organización Internacional para las Migraciones OIM, 2018).
- 2- Los factores internos de cada uno de los países: políticos, económicos, sociales y culturales
- 3- Factores externos asociados a la globalización y sus procesos inherentes (Ver figura 1).

Figura 1
Principales aspectos de los procesos migratorios contemporáneos



Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica sobre elementos presentes en los procesos migratorios contemporáneos.

Adicionalmente, la migración puede tener diferentes tipos, cuya variación depende de elementos individuales y/o contextuales de los migrantes como se puede observar en la tabla 1.

Tabla 1
Tipos de migración, según situación individual-contextual

Migración espontánea	“Movimiento de personas o grupo de personas que inician y realizan sus planes de migración, sin asistencia. Por lo general, esta migración es causada por factores negativos en el país de origen y por factores atractivos en el país de acogida; se caracteriza por la ausencia de asistencia del Estado o de cualquiera otro tipo de asistencia nacional o internacional”
Migración forzosa	“(…) Movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas. Por ejemplo, movimientos de refugiados y de desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo”
Migración individual	“Caso en el que la persona migra individualmente o como grupo familiar. Algunos movimientos son por lo general autofinanciados; otras veces son patrocinados por otros individuos, organismos o gobiernos, en oposición a programas de migración masiva”
Migración ordenada	“Movimiento de personas de su lugar de residencia a otro, respetando la legislación que regula la salida y el viaje del país de origen, el tránsito y el ingreso en el territorio del país de tránsito o receptor” (41)
Migración de retorno	“Movimiento de personas que regresan a su país de origen o a su residencia habitual, generalmente después de haber pasado por lo menos un año en otro país. Este regreso puede ser voluntario o no. Incluye la repatriación voluntaria”

Fuente: OIM, 2004: 39; 41.

Las tipificaciones descritas en el cuadro anterior nos llevan a la consideración de los factores internos de los países: sociales, económicos, políticos, culturales y el momento histórico, que describen las motivaciones para salir o regresar al país de origen. En los últimos sesenta años se han desarrollado distintos debates en torno al estudio de la migración (y los procesos subyacentes inmigración-emigración), cuyo objetivo principal es comprender la naturaleza cambiante de este hecho y su relación con las dinámicas entre los países y a lo interno de estos (De la Vega, 2014).

Asimismo, valdría la pena agregar que también existen otras consideraciones relacionadas al tipo de migración que no están directamente

asociadas con el movimiento sino más bien a la condición y característica específica del migrante, como es el caso de los asilos y refugios; en los cuales existe un ordenamiento jurídico que lo regula y cuya salida de sus países tiene motivaciones particulares, generalmente negativas.

Se considera que el debate no debe centrarse únicamente en el origen de la migración - si es individual o impulsada por el contexto - tiene que trascender por parte de los Estados (receptores y emisores) orientado a un cuestionamiento de sus competencias internas y el adecuado manejo de la migración de personas: garantías de retorno, buenos salarios, capacidad laboral, entorno social, político y económico estable; pues tal como establece la visión internacionalista “el capital humano, de igual manera que el capital físico, tiende a dirigirse a las regiones - o empleos - donde su productividad es más elevada y, por consiguiente, a abandonar aquellas regiones - o empleos - en que su productividad es baja” (Pellegrino, 2001).

En virtud de esto es necesario considerar otro de los aspectos relevantes para la explicación del proceso migratorio contemporáneo, los factores externos asociados a la globalización. Los Estados tienen la responsabilidad de comprender que los escenarios se dirigen hacia una sociedad global del conocimiento que a través de las TIC´s forma una amplia red de personas que interactúan, intercambian experiencias y que dada su facilidad de manejo, tienen acceso a otras culturas, formas de vida y a posibilidades laborales/académicas en otros lugares distintos al de origen.

“(..) La migración general de profesionales altamente calificados y talentosos se vincula con diversos aspectos estructurales de la sociedad: calidad de vida, estabilidad, dinámica de mercado y movilidad profesional, avance de la ciencia y la producción de conocimiento, así como la velocidad en el mundo de las ideas, la información y el mercado de las mismas (Sánchez y Massey, 2014: 31)”.

Es clave para los países la incorporación de elementos como redes virtuales con los emigrantes e intercambio de destrezas en el marco de la globalización; procurando ir en sintonía con los avances tecnológicos diseñados en el siglo XXI y contar con herramientas de avanzada que permitan interactuar en tiempo real con cualquier persona alrededor del mundo “Diversos autores afirman que, en el marco del nuevo

orden global, existe una carrera por el talento. El capital humano se ha convertido en un atributo fundamental de la sociedad del conocimiento” (González y Fazito, 2017: 193).

Es importante señalar que este proceso se manifiesta de forma distinta entre los países, hay aspectos estructurales y de la globalización que no son exclusivos de los países en vías de desarrollo; los Estados centros o desarrollados presentan una mayor tendencia al aprovechamiento de recursos y tecnologías para desarrollar sus condiciones internas, al mismo tiempo que generan políticas de atracción hacia la inmigración calificada, el conocimiento, considerando la “riqueza de las naciones” en los tiempos que transcurren (Pellegrino, 2001).

Independientemente de sus características los Estados están en la obligación de revisar sus condiciones internas, no sólo en el aprovechamiento de recursos e implementación de políticas, sino también cómo se enfrentan en torno a las dinámicas de la movilidad internacional y preguntarse cuán trascendente es su proceso de globalización en lo referente al intercambio de factores de producción y apertura - especialmente económica y sociocultural - con el resto de los países. Esto pasa por revisar si se está ejecutando una apertura real, porque es evidente que hay un importante proceso de desfronterización de tipo social y económica, pero también hay limitaciones para la movilidad (Marroni, 2016).

Este aspecto afecta, sobre todo, otra de las dimensiones de la migración, la fuerza de trabajo. Según las demandas de la mano de obra de los Estados, éstos restringen los flujos, aun así no puede desestimarse que algunos intereses políticos han afectado la política inmigratoria (González y Fazito, 2017). Esto es un factor determinante pues estas condiciones o políticas de migración tanto en el origen como en el destino van a determinar el estatus de los migrantes y su tiempo de permanencia (Izaguirre, 2008).

Los mecanismos generales para esta movilidad son: permisos de residencia temporal, II) permanente y III) posibilidad de acceder a la ciudadanía; pueden estar promovidas por el trabajador, empleador, empresas o instituciones académicas. El curso de los flujos migratorios entonces no es aleatorio pues se relaciona según las alternativas que se ofrecen y en general provienen de países desarrollados (González y Fazito, 2017).

Este hecho refleja un carácter asimétrico de la globalización “Las diferencias en los niveles de vida entre países son de suficiente magnitud como para justificar ese desplazamiento” (Alonso, 2011: 13), que aunque puede tener tantos orígenes como tipo de migración, es claro que el elemento económico juega un papel determinante sobre todo en países que no han alcanzado niveles de desarrollo como es el caso de América Latina y más específicamente, Venezuela.

En este sentido el análisis se centrará en los elementos que están relacionados con las estructuras, las condiciones internas de los países y a factores que, desde lo externo, pueden tener influencia en el hecho migratorio: la globalización, las demandas de la propia sociedad global del conocimiento y los factores del contexto (en el origen o destino) que puedan estar acelerando esta dinámica.

Antecedentes de la migración en Venezuela

Venezuela ha atravesado distintos procesos migratorios a lo largo de su historia, que no han sido uniformes. Durante el siglo XX Venezuela fue receptor de inmigrantes, este proceso se puede resumir en dos etapas: la primera correspondiente a la inmigración europea (1950-1960) y la segunda, de origen latinoamericano (1970-1980, parte de los años noventa).

En el período que va desde 1945 hasta finales de los años sesenta, Venezuela fue variando su patrón migratorio, en un primer contingente vienen al país personas de Europa huyendo de conflictos bélicos como la Segunda Guerra Mundial sumado a otras razones de tipo social, económica y política, pero también estimulado por la formación de grupos de apoyo en la organización del Estado, comunidades científicas e inversiones desde ese continente hacia América. El principal atractivo en Venezuela, pese a su régimen político dictatorial, que se extendió hasta el año 1958, era la estabilidad, la ausencia de conflictos y el proceso de modernización en el cual los inmigrantes jugaron un papel muy importante (De la Vega, 2005).

En cuanto a la segunda etapa de inmigración, latinoamericana, fue bastante heterogénea por dos razones: la primera relacionada a las

características de los inmigrantes: país de origen, nivel de calificación y actividad económica que desarrollaban y la segunda, por la variación en los niveles de inmigración general.

Los colombianos fueron uno de los principales grupos de inmigrantes en Venezuela durante las décadas de los sesenta, setenta y principio de los ochenta, caracterizada en un primer momento por la búsqueda de una mejor calidad de vida tras la contracción económica interna derivada de la baja del café, y posteriormente a causa de su conflicto interno (Álvarez, 2006). “(...) Los colombianos han sido, desde el punto de vista formal, la nacionalidad más representada dentro de la construcción de la identidad demográfica de Venezuela” (Bolívar, 1993: 3).

También alrededor de los años setenta y principio de los ochenta, llegan al país un grupo de inmigrantes que varían en cuanto a su nivel de calificación, el principal motivo de su emigración respondía a razones políticas, pues algunos venían huyendo de las dictaduras implantadas en países como Chile, Uruguay, Argentina y Bolivia. En ambos casos, colombianos y demás inmigrantes latinoamericanos, la elección de Venezuela como destino obedece a la solidez económica del momento derivada del éxito que el petróleo había alcanzado en los mercados mundiales (Álvarez, 2006).

El comportamiento migratorio de los venezolanos en ese momento se puede definir como arraigado, se observa movilidad a otros países, pero su carácter no es definitivo. Un ejemplo que ilustra este hecho es el de aquellas personas que salieron a estudiar en otros países y que al culminar sus actividades universitarias, regresaban para incorporarse al sector productivo, atender grupos académicos, desarrollar líneas de investigación e innovar en diversas áreas del país “Tradicionalmente, los venezolanos salían a formarse y regresaban a su país de origen, o en momentos de dictaduras políticas precedentes se había registrado migración y exilio de algunos sectores más politizados de la sociedad” (Sánchez y Massey, 2014: 40).

El panorama de estabilidad social y económica en Venezuela se mantuvo hasta el año 1983. Ese año el país atravesó una crisis resultado de compromisos adquiridos durante la temporada de bonanza petrolera que deja como resultado una gran deuda externa, estos acontecimientos provocaron un decrecimiento económico que terminó en el hecho

conocido como el *viernes negro*¹; siendo esta coyuntura un punto de inflexión de lo que sería la situación venezolana de los próximos veinte años y con ello, el cambio del patrón migratorio.

La crisis socioeconómica y política del país no sólo provocó corrupción, desempleo, deterioro en la producción y servicios públicos, sino también afectó el comportamiento de la población, ya que desde entonces el país comenzó a mostrar signos de emigración de venezolanos “En la década de los ochenta el país pasó de receptor neto a emisor progresivo de población” (De la Vega, 2005: 125). Durante este tiempo de crisis no sólo regresaron a su país de origen algunos inmigrantes que habían llegado años atrás, además algunos venezolanos decidieron buscar una mejor forma de vida saliendo del país, entre ellos profesionales, jóvenes y algunos a punto de culminar sus estudios universitarios (De la Vega, 2005).

A partir de su análisis, el proceso migratorio venezolano del siglo XX puede resumirse en dos perspectivas: la primera: una inmigración en descenso y que ha variado en cuanto a características; la mayoría de los inmigrantes de este período venían desde países como Colombia, con un menor grado de instrucción (en promedio) y las principales áreas en las cuales se desarrollaron tenían que ver con oficios y labores domésticas, huyendo de los conflictos sociales, todavía muy intensos, del vecino país: guerrilla, narcotráfico y violencia.

La segunda perspectiva tiene que ver con el surgimiento de la emigración de venezolanos y su incremento gradual, cuyas posibles razones estarían relacionadas a la creciente y profunda crisis económica del país, que en lo sucesivo afectó lo social y con visibles rasgos de crisis política a nivel de agotamiento de los partidos conocidos hasta entonces. Esto significa que durante el siglo XX se forjaron condiciones para que la sociedad buscase una salida a la situación de deterioro sostenido que se vivía en Venezuela.

Situación actual de la migración en Venezuela

Lo antes expuesto ratifica la complejidad del proceso migratorio en general y cómo puede variar según el momento histórico, las situaciones internas de cada país y al mismo tiempo, verse condicionado por

aspectos relacionados a la globalización: oportunidades de empleos, nichos de negocio, tener otra nacionalidad (y documentos inherentes a esta) conocer otras culturas y las diversas ofertas que, desde los otros países, se perciben para el desarrollo individual.

En el caso de Venezuela y su proceso migratorio está directamente relacionado con factores del contexto. El primero a las posibilidades que ofreció en un período determinado y el segundo, a las que dejó de ofrecer; sumado a los obstáculos para cumplir ciertas expectativas que al transcurrir el siglo XXI, se han ido reduciendo en términos de oportunidades laborales, académicas, de investigación, innovación y desarrollo en distintas áreas hasta llegar al punto de no encontrar, ni siquiera, cómo satisfacer condiciones mínimas requeridas tales como: una adecuada nutrición, acceso a la salud y garantías en la seguridad personal “La crisis humanitaria se agudiza en Venezuela y se expresa permanentemente en las calles; los ciudadanos están desesperados ante la imposibilidad de satisfacer sus necesidades básicas, principalmente alimentación y salud” (Observatorio venezolano de la conflictividad, 2018) lo que claramente se traduce en violación a derechos humanos a través del irrespeto a su integridad personal, psíquica y moral.

Venezuela se ha convertido en un país cuya emigración fue creciendo progresivamente “En un período relativamente corto Venezuela pasó de ser un país receptor de inmigrantes a uno emisor de sus propios talentos. Esto se debió a una multiplicidad de factores que concatenados han ido dibujando un cuadro delicado y de difícil solución” (De la Vega, 2005: 123).

La evolución de estos patrones los calificaremos en tres etapas, que no son excluyentes, pues comparten entre sí factores en el proceso:

1. Profesionales altamente calificados (Científicos, tecnólogos y académicos)
2. Profesionales, técnicos y jóvenes calificados
3. Migración mixta: capital intelectual y fuerza de trabajo

1. *Profesionales altamente calificados (Científicos, tecnólogos y académicos)*

Según Soliamo (2008) los tipos de migrantes calificados se clasifican en: técnicos e ingenieros, científicos y académicos, profesionales en el sector salud (médicos-enfermeras), empresarios y gerentes, profesionales de organizaciones internacionales, del ámbito cultural, en ciencias sociales y deportistas.

Los diversos acontecimientos descritos durante la década de los ochenta se convierten en el referente inicial del proceso migratorio venezolano: migración de retorno de algunos grupos de inmigrantes y la salida de venezolanos que buscaban una mejor calidad “La emigración de científicos y tecnólogos venezolanos, principalmente hacia los países desarrollados, comenzó lenta pero progresivamente a partir de 1983, se hizo más evidente después del estallido social de 1989 y se agudizó en la década de los 90” (De la Vega, 2003:266).

Las características de los mismos eran sobre todo del área científica y académica (a partir de las categorías de Soliamo), en su mayoría beneficiarios de programas de becas como Fundación Gran Mariscal de Ayacucho (FGMA) o de institutos venezolanos como el Fondo Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (FONACIT) - por mencionar algunos - los principales países destinos eran desarrollados, destacando EUA y Europa occidental (De la Vega, 2003).

El balance de esta situación trajo como resultado el retroceso de la actividad científica en universidades, investigaciones en diversas áreas y laboratorios, desmejora de la calidad de vida, problemas para aprovechar el capital humano y retorno de inmigrantes sobre todo a países desarrollados (De la Vega, 2005). De tal manera que el inicio del siglo XXI para Venezuela comenzaba, vía la emigración, con deficiencias de lo que puede considerarse uno de los principales activos de esta época, el conocimiento “En la sociedad que emerge, la educación representa, más que en otras épocas, el único billete de entrada para el futuro” (Lema, 2001:11).

Sin embargo, para la década de los noventa se plantearon algunas iniciativas gubernamentales atendiendo a estos signos de emigración, cuyo objetivo principal era el regreso de venezolanos; algunos de ellos fue-

ron: el Programa Pérez Bonalde en 1997 bajo la dirección del Consejo Venezolano de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) y la FCMA, también hubo iniciativas privadas bajo la dirección del Dr. Bemporad con el financiamiento de Fundación Polar que consistía en elaborar una base de datos de científicos y tecnólogos que se encontraran fuera del país (Bifano, 2008).

La mayor parte de los proyectos gubernamentales se sustentaban en el petróleo, aun cuando en dos períodos distintos la comercialización de un solo producto para la exportación había dado indicios de inestabilidad “Todos los programas puestos en práctica, habrían demorado, o en todo caso fueron meros paliativos para enfrentar el proceso de la migración del talento nacional” (Freitas, 2008: 86).

De acuerdo a los razonamientos que se han venido planteando para la aproximación al tema migratorio y de personas calificadas, se evidencia el déficit en dos elementos fundamentales: el primero en preservar y desarrollar el conocimiento y el segundo, el Estado como garante de este proceso.

2. *Profesionales, técnicos y jóvenes calificados (1999-2013)*

El final de la década de los noventa (1998-99) puede ser considerado otro punto de inflexión que sirve para explicar el proceso migratorio venezolano, el cual, a partir de entonces, va a tener un considerable crecimiento con respecto a la etapa anterior. En este período el contexto muestra características que evidencian una crisis de gobernabilidad y unas políticas que se perciben de forma negativa en la población venezolana, esto hace visible un creciente proceso de emigración (o la intención de hacerlo) y establecerse en otros países con distintos objetivos: creación de empresas o emprendimientos, estudios académicos y una tendencia en ascenso: la solicitud de asilos.

Desde este período ya se comenzaban a evidenciar violaciones concretas a derechos de las personas, particularmente de un sector político contrario al partido de gobierno - coartando su libertad personal en algunos casos - y que ponían en entredicho el respeto a la libertad de asociación, expresión y de pensamiento lo cual al transcurrir el tiempo se extiende hacia otros sectores de la población.

Este proceso tiene varios momentos, el primero de ellos relacionado a la elección del ex presidente Chávez. Durante este período las características predominantes entre quienes emigraban se mantenían entre personas calificadas que tenían, al menos, el grado de licenciatura o técnico superior universitario completo. Las motivaciones siguen estando asociadas a condiciones del contexto sobre todo de tipo social y económico: inseguridad (personal y jurídica) falta de oportunidades laborales y poco poder adquisitivo (Vargas, 2016).

También hay que decir que una de las características de este primer gobierno fue el desprecio hacia sectores mal llamados ricos, de clase media, clase profesional e intelectual en Venezuela. “Los profesionales universitarios y entre ellos los científicos en la práctica empezaron a ser vistos por el grupo de afectos a Chávez como privilegiados, poco preocupados por el país y por sus compatriotas pobres” (Freitas, 2008: 88) una descalificación desde el discurso político hacia la meritocracia, argumento determinante entre muchos venezolanos para tomar la decisión de salir del país.

Transcurridos apenas tres años de haber ganado la presidencia y los procesos de reforma del Estado sugeridos por este nuevo gobierno, la gerencia de Hugo Chávez comienza a ser cuestionada en términos de incapacidad para la resolución de algunos problemas de la vida Nacional. Sondeos de opinión pública durante el segundo semestre del año 2001 indicaban que el apoyo hacia Chávez y su “revolución” descendían de manera importante, incluso en los estratos más bajos, donde radicaba la mayor parte de su capital político, dado que su gobierno, y crecientemente su propia persona son culpabilizados por la recesión económica, el colapso de los servicios públicos y el aumento exponencial de la inseguridad y la delincuencia (Romero, 2001).

El punto más álgido de esta incertidumbre y aparente crisis generalizada de gobernabilidad se vio reflejado a partir del año 2002. El 8 de abril de ese año fue convocado un paro en la industria petrolera venezolana, Petróleos de Venezuela (PDVSA)², empresa clave para sostener la economía del país dada la característica de monoproducción que hasta ahora conserva la economía nacional. A este paro se incorporaron otros sectores importantes de la sociedad: políticos, salud, empresarial y organizaciones religiosas. Se mantuvo hasta el 13 de abril 2002, tras la renuncia y posterior retorno del poder del presidente Hugo Chávez³.

Entre las principales consecuencias de este paro:

- 1- Despido masivo e ilegal de trabajadores de la industria petrolera,
- 2- Una pérdida importante de capital humano e intelectual para la industria. Las personas que estaban capacitadas fueron despedidas (62% de la nómina mayor),
- 3- Caída de la producción petrolera,
- 4- Radicalización, polarización social y política a nivel nacional (Niebrzydowski y De la Vega, 2008).

Los despedidos suman alrededor de unos 18.756 empleados, que además se vieron en la obligación de revertir su situación pues PDVSA era de las principales empleadoras en el ramo, entre las opciones aplicadas por ellos estuvo la formación de redes de emigración, siendo Estados Unidos de América (EEUU), Canadá y España los destinos principales, valiéndose de su experiencia en el área, pero también de la solicitud de asilos (Niebrzydowski y De la Vega, 2008).

Hay que mencionar que este proceso de emigración de personas asociados al campo petrolero no fue inmediato, se fue desarrollando en medio de la persecución política que sufrían algunos y por razones económicas como el desempleo; que impedían el cumplimiento de compromisos individuales como la manutención personal y familiar, siendo esta emigración uno de los primeros hechos tangibles que afecta un área del conocimiento tan importante para el país como es la industria petrolera y en perjuicio de los derechos de un grupo específico de la población y su condición de exfuncionarios públicos.

Ya no se trata únicamente de un tema económico sino también se le suman otros como “el no reconocimiento social a la especialidad, diferencias en lo que respecta a variables tales como respeto a la posición político-ideológica, posibilidad de disenso político, libertad académica, etc” (Oteiza, 1996: 115).

Después de este período y la aparente estabilización en el poder del presidente Chávez, su gobierno se caracterizó por una radicalización del modelo político que a partir del año 2006, con su reelección, se consolida con el nombre de “*Socialismo de siglo XXI*”.

En este segundo mandato se hicieron otras reformas adicionales en el país como: estatización de empresas básicas, servicios como las compañías de teléfono, agua y electricidad respectivamente, expropiación de empresas, reconversión monetaria, cese de concesiones de canales de televisión nacional a través una Ley de Responsabilidad Social en radio y televisión (Ley RESORTE) y la modificación de la Constitución Nacional en la cual se establece la reelección indefinida⁴. Todo esto ocurre en el marco de un ingreso económico vía el petróleo que se cotiza en los mercados internacionales con un precio de 100\$ el barril, lo cual de alguna manera disminuye los efectos de las crisis económicas que ya se evidenciaban en otros países del mundo (Vargas, 2016).

Los constantes cambios en Venezuela generaron incertidumbre. Considerables grupos de profesionales decidieron emigrar, entre los casos más emblemáticos se encuentran aquellos de la industria petrolera, ingeniería y medicina. La percepción es que el ejercicio de estas carreras en Venezuela es caótico, porque no existen las condiciones para prestar el servicio y no se contaba con la tecnología adecuada ni salarios competitivos a nivel internacional (Lares, 2014) con tendencias a extenderse a otras áreas del conocimiento, otros sectores de la población, incluso, entre grupos etarios cada vez más jóvenes.

La emigración en este período es una realidad concreta, sobre todo hacia países desarrollados entre los que figura: España, Italia, Alemania, Canadá y los EEUU.

“Los datos correspondientes a la República Bolivariana de Venezuela evidencian que, en 2010, el 90,8% de los emigrantes venezolanos identificados en los datos de stock de las Naciones Unidas estaban concentrados en 12 países, 5 de los cuales, hasta el año 2010, poseían políticas explícitas de migración selectiva [Estados Unidos, Canadá, Alemania, Reino Unido y Francia]” (González y Fazito, 2017:213).

En los EEUU “En 1984 solo 300 venezolanos recibieron la ciudadanía, pero ya en 2012 la cifra alcanzaba 7400. Cada nueva ciudadanía crea el potencial para más inmigrantes legales en el futuro” (Sánchez y Massey, 2014: 36).

También existen otros destinos entre países de la región - aunque en menor proporción - como Colombia, Perú, Ecuador y Panamá. En el

caso de Ecuador se produce por políticas promovidas por el país receptor, la de mayor visibilidad es la del Programa *Prometeo* de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia Tecnología e Innovación que captó profesores e investigadores de institutos y universidades venezolanas.

Para quienes permanecían en Venezuela estos destinos se hacían cada vez más atractivos y de mayor alcance “a medida que se incrementa la diáspora, se facilita la migración de similar origen. Los lazos comunes y las redes de confianza constituyen una suerte de externalidad que aminora los niveles de coste y riesgo para el asentamiento del inmigrante en su lugar de acogida” (Bartel, 1989; Jaeger, 2000 en Alonso, 2011). La prueba de ello es que el resultado de investigaciones realizadas sostenía que la intención de emigración en estudiantes universitarios que estaban por culminar sus carreras iba en aumento.

Entre el 2010 y 2015 la intención de emigración⁵ entre estos estudiantes paso de 64 a 88%, cuyo propósito era insertarse en el campo laboral; además, 80% de ellos tenían algún familiar o conocido en el posible país destino. Las principales razones para querer salir de Venezuela estaban relacionadas a factores negativos del contexto lo cual evidencia aspectos fundamentales como: 1) El desgaste del capital económico y el factor tiempo invertido por instituciones del Estado - como las universidades - en la formación de estas personas que al final podrían salir de Venezuela, 2) El riesgo de que esta pérdida sea definitiva por no reconectarlos de alguna manera con el país en proyectos nacionales y por último, 3) Que su conocimiento esté siendo desaprovechado en el país destino porque no se insertan en las áreas de competencia para la cual se formaron (Vargas, 2016).

Actualmente, se encuentran ausentes las políticas de mejoras internas al país para atraer inmigrantes, mantener a los venezolanos o para la reconexión de los que han salido del país. Programas como la FGMA tienen una nueva filosofía, aunque, en esencia, siguió teniendo como objeto otorgar créditos y becas, se daba prioridad a los acuerdos entre ciertos países y a determinadas áreas de estudio (Parra, 2014).

Los problemas que afectan la situación venezolana se resumen en inseguridad, falta de vivienda, desempleo, informalidad en los sectores productivos, cierre de empresas, restricciones y clausura de medios de comunicación social. Las políticas no estaban orientadas a dar

solución definitiva a estos problemas, sólo estaban siendo cubiertos, con bastante dificultad, asuntos en torno a sectores de la población donde el gobierno tenía apoyo electoral. Durante este período existen aproximadamente 1.200.000 venezolanos en el exterior, en distintos países de los cinco continentes, lo que equivale a 4,8% de la población venezolana (De la Vega, 2014).

Estos hechos evidencian que a lo largo de lo que definimos como esta segunda etapa ya existen en Venezuela restricciones hacia la ciudadanía en el libre ejercicio de sus derechos vinculados a la libertad de expresión y pensamiento, así como un progresivo incremento en la transgresión de la integridad personal de los venezolanos, con un déficit en su calidad de vida por dificultades económicas y el aumento de la violencia social, que se refleja en la incompetencia de los órganos de seguridad del Estado para protegerlos.

3. *Migración mixta: capital intelectual y fuerza de trabajo (2014-2017)*

La emigración puede significar una pérdida importante en los Estados para construir una masa crítica al mismo tiempo que debilita su fuerza de trabajo (Pellegrino y Vigorito, 2009 en de la Vega, 2014). La emigración que se produce a lo largo de este período presenta estos dos elementos principales: pérdida de capital intelectual, el conocimiento y de su fuerza de trabajo, por lo cual va a ser considerada mixta. El término mixta no solo se refiere a la variación de los perfiles académicos sino también socioeconómicos y políticos. En términos de ACNUR se considera una migración mixta porque se evidencian movimientos en los cuales se desplazan, juntos, por los mismos caminos, rutas y usando los mismos facilitadores; migrantes y personas que aplican para la condición de refugiados y que comparten una condición de vulnerabilidad por la situación en la que salen de su país de origen.

En esta etapa, el proceso migratorio venezolano (inmigración-emigración) muestra más que nunca su relación con los acontecimientos del contexto, lo analizaremos en dos fases: la primera que va del año 2014 al 2015 donde lo político tiene un papel preponderante y la segunda - entre 2016 y 2017 - en la cual predominan los aspectos sociales y económicos al momento de tomar la decisión de emigrar.

2014-2015

El contexto de esta fase puede resumirse de la siguiente manera:

1. Reelección de Hugo Chávez como presidente en octubre de 2012: se encontraba en un proceso de recuperación y tratamiento para combatir un tipo de cáncer. Su estado de salud en lo sucesivo fue determinante para el futuro político de Venezuela y manejado con discrecionalidad por el gobierno hasta el anuncio de su muerte en marzo de 2013.
2. Las nuevas elecciones convocadas para abril de ese año dan como ganador al candidato oficial Nicolás Maduro con 50,5% (Consejo Nacional Electoral).
3. El resultado de esta elección - por el estrecho margen de diferencia - fue ampliamente cuestionado por los principales sectores políticos de la oposición y por un grupo importante de ciudadanos, además daba cuenta de un país polarizado, con dos alternativas distintas y a su vez excluyentes, lo cual deja el tema de la legitimidad por mayoría como un factor complejo para efectos de ejercer decisiones sobre una población que, electoralmente, tenía la misma proporción con respecto a quienes le eran afectos a su nuevo gobierno.

La complejidad del contexto en Venezuela lo hace poco atractivo para la inmigración y al mismo tiempo se producen hechos que obligan algunas personas a salir del país - por razones políticas principalmente - que se vienen acumulando de etapas anteriores, siendo los destinos más solicitados: EUA, Colombia y Perú. Algunos de los casos más conocidos son: Pedro Carmona (Colombia-Caso abril 2002), Manuel Rosales (Perú-acusado de corrupción durante su periodo como gobernador del Estado Zulia), Carlos Ortega (Perú) quien fuera presidente de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), caso de periodistas como Patricia y Rafael Poleo (EUA), Nixon Moreno (Perú-dirigente estudiantil) , Carlos Vecchio (EUA-Dirigente del partido político opositor Voluntad Popular), Antonio Rivero (EUA-General retirado y dirigente de Voluntad popular) casos como el de los trabajadores de PDVSA, entre otros.

En el año 2014 tras la convocatoria de sectores de la oposición, se producen una serie de protestas en contra de la incapacidad del

gobierno para aplicar políticas que mejoren las condiciones de vida de la población, en un contexto con una alta inflación, desempleo, incremento en índices de pobreza y altas tasas de criminalidad y violencia. Las manifestaciones de calle se mantienen entre los meses de febrero y abril, dejando como resultado un total de 43 fallecidos y 1.864 detenciones según cifras del Ministerio Público (Provea, 2014).

Estos hechos incrementan la consideración de emigrar en muchos venezolanos pues el gobierno de Nicolás Maduro representa el estatus quo y la profundización del mismo modelo político del año 1999; además aumentan casos de exilio y solicitud de asilos, sobre todo entre jóvenes y políticos que habían participado en estas manifestaciones, y que públicamente tenían gran vulnerabilidad por la constante persecución del Estado.

El año 2015 presenta dos aspectos fundamentales; por una parte, las elecciones parlamentarias y los sucesos ocurridos a partir de sus resultados y por otro, el preámbulo de la segunda fase que caracteriza esta etapa de la emigración en Venezuela: la agudización de la crisis social y económica, cuyos principales atributos son la escasez de alimentos extensiva a rubros de uso personal y medicinas.

Las elecciones realizadas a finales de 2015 significaban para muchos venezolanos un aspecto trascendente en su decisión de quedarse o no en el país. El resultado de la misma fue la escogencia de 109 diputados del partido Mesa de la Unidad democrática (MUD) 55 de la coalición oficialista y 3 indígenas, que suman los 167 diputados a elegir según la norma (Consejo Nacional Electoral).

Aunque eso representaba un contrapeso a ciertas decisiones oficiales, a través de la creación de un Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) en diciembre de ese mismo año, el oficialismo logró contrarrestar las actividades legislativas de este nuevo poder: destituyen a diputados de uno de los estados venezolanos (Amazonas) y el tribunal impide o invalida las distintas leyes generadas de los debates. La consecuencia es un choque entre poderes, que lejos de avanzar, suman más tensión a la ya delicada situación política nacional.

Hasta este período la emigración de venezolanos se trata de personas con un nivel académico universitario completo, técnico superior,

licenciatura y/o postgrados, los estratos socioeconómicos rondaban entre clase media-clase alta, predominando como destino los países desarrollados y un crecimiento exponencial de la pérdida de capital intelectual. Sin embargo, desde entonces se evidencia - aunque con menor frecuencia - emigración o intención de emigrar entre personas de estratos socioeconómicos más bajos y jóvenes, que al cumplir la mayoría de edad (18 años) y sin obtener más que el título de educación media, veían en la salida de Venezuela la posibilidad de mejorar su calidad de vida.

2016-2017: la emigración como necesidad

A partir del año 2016 y como parte de un proceso que se viene gestando por la desatención al tema migratorio y un aumento gradual de la crisis interna, comienzan a cambiar de forma evidente las características de los que toman la decisión de emigrar. El objetivo sigue siendo el mismo, mejorar la calidad de vida, pero ahora no está relacionado solo con el hecho de una mayor seguridad personal y/o jurídica, mejorar el poder adquisitivo, tener un empleo o evadir la polarización política; los nuevos emigrantes venezolanos buscan condiciones mínimas de vida: acceso a la alimentación y atención médica completa, que no encuentran en Venezuela por la escasez de estos rubros o el alto costo de los mismos, pues se han vuelto inaccesibles para el común, especialmente para sectores de la población con menor capacidad económica.

Asimismo, existen algunas coyunturas internas que hacen aún más compleja la emigración, como por ejemplo acceso a documentación personal: apostillas, registro civil, académico incluyendo el documento de identidad internacional, el pasaporte. Por otro lado, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo reconoce que en Venezuela no sólo ha bajado el tráfico de vuelos, sino que desde el año 2014 se han ido catorce aerolíneas internacionales, quedando operativas ocho para finales de 2017.

Derivado de un proceso en el cual el venezolano tenía una tendencia emigratoria mínima a mediados del siglo XX, la dinámica reciente muestra que la planificación del emigrante no está orientada en cómo se va incorporar en el posible país destino, hecho que se manifiesta

en las etapas anteriores, en este período el objetivo es salir de Venezuela, es por esta razón que los países de la región se convierten en los destinos inmediatos, especialmente los países fronterizos como Colombia, Brasil y algunas islas del Caribe.

En este sentido observamos una transición del proceso migratorio cuyas características principales son las siguientes:

1. **Aumento en la solicitud de asilos/refugios** Este hecho está relacionado a la búsqueda de alternativas por parte de los venezolanos para salir del país y procurar cierto estatus de legalidad en los posibles destinos. Sin embargo, lo que está de fondo es una población que, partiendo de lo establecido en la Declaración de Cartagena de 1984, cumplen con las características de refugiados pues se trata de “(...) personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, (...) los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.
2. **No se relaciona exclusivamente a un estrato socioeconómico:** ya no sólo emigran las clases con mayor capacidad económica, sino que también algunos estratos más bajos de la población ven en la salida de Venezuela la posibilidad de ayudar a sus familiares desde el exterior, entrando así en una dinámica nueva para los venezolanos como es la recepción de remesas.
3. **La emigración ya no es solo a través de vías aéreas** sino que la vía terrestre ha cobrado gran auge por costos y por la escasez de rutas internacionales en los aeropuertos “La evolución en el transporte en sus distintas opciones ha permitido cada vez más facilidades para que un mayor número de personas pueda movilizarse por el mundo” (De la Vega, 2014: 76) Sin embargo, la evolución en Venezuela tiene que ver con un asunto económico y de celeridad en el proceso más que una tendencia modernizadora en sus vías de transporte internas.
4. **Los destinos varían, incorporándose ahora países de la región.** Destacan en este punto los Estados fronterizos como Colombia, Brasil, islas del Caribe, también Perú, Ecuador y Argentina por algunas políticas que favorecen a los ciudadanos venezolanos y al-

gunos otros como Chile, Panamá, República Dominicana, y México. Se mantienen flujos hacia países desarrollados sobre todo EUA y España.

La literatura especializada en migración indica que las fronteras son por lo general la primera opción inmediata del emigrante cuando por razones adversas del contexto debe salir del país de origen. El caso de Venezuela - que había sido un país que hasta comienzos de siglo recibía inmigrantes - explica muy bien esta dinámica, sobre todo en el caso colombiano; ya que fueron el grupo de inmigrantes más importante dentro del país hasta hace por lo menos quince años, sin embargo, este proceso ha tenido un carácter transicional pues de receptores pasamos a ser emisores de este grupo y de los propios venezolanos.

El caso colombiano podemos resumirlo en tres fases: las dos primeras asociadas a la migración venezolana entre el año 2000- 2012 y la última, al proceso migratorio en curso (2016-2017).

- a. Emigración de venezolanos empresarios (por lo general se trata de una migración pendular)⁶ para sortear la crisis en Venezuela.
- b. Personas especializadas en temas petroleros: Se trata de este capital intelectual específico que fueron despedidos de PDVSA y que a partir del año 2003 comienzan a buscar oportunidades en esta área de competencia fuera de Venezuela.
- c. Regreso de colombianos, sus hijos y emigración de venezolanos: procurando una mejor calidad de vida. En esta última etapa se calculan 79.306 ingreso de venezolanos en 2017 (septiembre) con respecto a los 15.000 mil que entraron para el año 2011; estimando según cifras oficiales colombianas más de 500.000 venezolanos en su territorio (Migración Colombia, 2017).

En el caso de Brasil, aunque la frontera cubre más o menos la misma extensión que la colombiana, limita únicamente con el estado Bolívar (lado venezolano). El poblado receptor ha sido la ciudad de Boa Vista en el estado de Roraima, caracterizada por ser una zona de no más de 300 mil habitantes y con problemas estructurales de vieja data, cuya entrada de venezolanos complejiza la dinámica social; para el año 2017 se calculan unos 32.000 venezolanos (Ministerio de Justicia de Brasil), que representan para esta pequeña ciudad el 10% de la población.

Otros casos de fronteras son las islas del Caribe, sobre todo Aruba y Curazao, que desde el estado venezolano de Falcón, registran una fuerte emigración de tipo ilegal, cuyo fenómeno reciente son los denominados “*balseiros*”⁷, se trata de personas que abordando embarcaciones en condiciones precarias, buscan llegar a las islas de Aruba (30 km de distancia) y Curazao (90 km de distancia) de forma irregular y procuran insertarse en el mercado laboral de esos países sin ser determinados por la autoridad. Se estima que en la isla de Aruba hay aproximadamente 12.000 venezolanos y 200 en Curazao, también 1.200 deportaciones en 2017. Esto ha generado un desequilibrio porque estas son economías muy pequeñas que no se encuentran preparadas para la recepción de migrantes.

El resto de los destinos escogidos han sido Ecuador, Perú, Argentina y Chile. En el caso de los tres primeros mantienen algunas políticas para facilitar el proceso de inserción de los venezolanos en la dinámica interna a través de pagos de visas de trabajos, homologación de títulos universitarios y otorgamiento de residencias temporales pero, el crecimiento de la emigración venezolana ha superado las proyecciones de los países de la región lo cual también ha llevado a tomar algunos controles a través de visas y cierres de fronteras como es el caso de México, Panamá (que había tenido políticas para recibir venezolanos durante los años 2000-2010) y Guatemala, solo por mencionar algunos.

Los países de la región se convierten en la principal alternativa (Ver tabla 2) por varias razones: culturales, económicas, legales y geográficas, es decir, hay una cercanía cultural compartida por la mayoría y hasta cierto punto una cercanía geográfica, estamos hablando de los países limítrofes y también de las facilidades que pueden presentarse vía terrestre para usarlos de tránsito (como ha ocurrido) hacia el resto de los destinos, además la posibilidad que otorgan algunos de ellos para obtener un estatus regular migratorio “En un contexto de migración legal, las personas se desplazan hacia los lugares que ofrecen mayores facilidades jurídicas para su integración” (González y Fazito, 2017: 214). Los Estados receptores en este sentido influyen constantemente en la toma de decisiones de los emigrantes y la escogencia de los posibles destinos.

Tabla 2
Cantidad de venezolanos en países de
la región y principales destinos (2017)

País	Cantidad de venezolanos	Fuente
Colombia	550.000	Migración Colombia
Brasil	32.000	Ministerio de Justicia
Argentina	60.000	Dirección Nacional de Migración
Chile	108.503	Departamento de Extranjería y Migración
Ecuador	61.138	Ministerio de interior
Perú	32.183	Superintendencia nacional de migraciones
Panamá	79.990	Servicio Nacional de migración
Uruguay	4.000	Dirección Nacional de identificación
México	35.331	Instituto de migración
EUA	321.000	Pew Research Center
España	63.269 (Solo Residente)	Instituto Nacional de estadística de España (2017)
Aruba	12.000	Información de prensa

Fuente: Elaboración propia.

- 5. La emigración aumenta rápidamente** se estima que solo entre 2016-2017 ha emigrado el 80% de la población con respecto al período comprendido entre 2000-2015 (Encovi-2018). La emigración paso de ser una alternativa a convertirse en una necesidad.
- 6. El grupo etario es cada vez más joven**, se estima que los emigrantes se encuentran entre los 15 y 59 años de edad según datos de la Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela (ENCOVI, 2018), básicamente la población económicamente activa de la nación.

En definitiva, el resultado de esta etapa - que además se mantiene y sigue en aumento - es la existencia de una vulnerabilidad estructural de las personas migrantes, por las condiciones físicas y emocionales que

los motivan y la ausencia de canales regulares para trasladarse: transporte, recursos económicos y en algunos casos, sin documentos de identidad, que los obligan a emigrar en condiciones precarias o al margen de la legalidad.

Entretanto las cifras del éxodo venezolano se incrementan aceleradamente y sobre todo en el continente, la Organización Internacional para las migraciones (OIM) contabiliza 1.642.442 venezolanos legales, pero esta cifra no considera aquellos que han logrado reinsertarse a través del mecanismo de la doble nacionalidad (caso de segundas y terceras generaciones de inmigrantes europeos y colombianos esencialmente) ni los que ahora mismo está en proceso de espera/solicitud de asilos/refugios, que según la Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR) alcanzan los 133.000 ciudadanos venezolanos.

Las proyecciones apuntan a un saldo definitivo de 3.500.000 mil venezolanos en el exterior lo cual significa el 10% de su población total; considerando que según el Instituto Nacional de Estadística de Venezuela la población ronda los 31 millones de habitantes (INE). Las causas obedecen a la huida de ciudadanos desde un país con una crisis humanitaria compleja causada por la inestabilidad del Estado y sus instituciones que no brinda a sus habitantes confianza ni protección, lo cual trae como consecuencia pobreza, desigualdad social y la destrucción de la economía nacional acompañado de una ruptura del tejido social que en el caso de Venezuela se debe a una polarización entre los sectores sociales afectados por la violencia y el colapso generalizado.

Conclusiones: La migración como dimensión de la crisis

Desde hace al menos un par de décadas, Venezuela y su funcionamiento interno han estado dando señales o llamados de atención sobre la emigración de personas, hecho que se ha ido complejizando con el paso de los años. Hemos sido insistentes en decir que la migración (emigración-inmigración) es un proceso que parte de una decisión individual, pero que sin ninguna duda el contexto influye proporcionalmente en la misma, además de factores como la globalización y las perspectivas que abre en función de oportunidades laborales y en distintas áreas del conocimiento e investigación.

En el caso venezolano quizás la globalización pudo tener influencia en la primera etapa de la emigración y en algunas áreas de la segunda, sin embargo, la consideración de estas oportunidades - si las hubo - siguen teniendo relación con el contexto, más específicamente por la inexistencia de opciones laborales, su adecuada remuneración y la falta seguridad personal que para entonces, ya limitaban la posibilidad de permanecer en Venezuela.

En América Latina las distintas coyunturas y momentos históricos señalan que es una región con tendencia emigratoria especialmente hacia países desarrollados, pero que según elementos como tiempo y coyuntura, pueden ser emisor, receptor o de tránsito de personas. Venezuela fue durante buena parte del siglo XX uno de los principales países de la región receptor de inmigrantes y se convirtió progresivamente en un país emisor de talentos altamente calificados, profesionales y empresarios como es el caso de la segunda etapa.

A partir del año 2014, producto de unas condiciones que han ido empeorando - asociadas a la crisis política de la cual derivan los problemas socioeconómicos - y hasta la actualidad, Venezuela es uno de los países que por razones negativas del contexto - cada vez más complejas - presenta grandes cantidades de emigrantes con destino a países desarrollados y de la región, con gran impacto sobre todo en países fronterizos como Colombia y Brasil.

Estas personas ya no solo emigran procurando oportunidades laborales y académicas, sino buscando satisfacer necesidades básicas como la alimentación, vivienda, seguridad y de salud (desde infraestructura hasta suministro de medicamentos para ser atendidos) lo cual significa que no es un tema exclusivo de las clases altas o medias, sino que hay una tendencia en crecimiento de la emigración desde la pirámide social, es decir, personas de los estratos más bajos de la población.

La incorporación de este grupo social a la dinámica migratoria venezolana la convierte en una migración de características mixtas, pues aunque buena parte de la población todavía usa canales legales y comunes para salir del país, existen emigrantes que por la emergencia de su situación personal lo hacen por vías irregulares lo cual los expone a riesgos ya evidentes - sobre todo en zonas de fronteras, en este

caso Brasil y Colombia - como explotación laboral, trata de personas y xenofobia, solo por mencionar algunas.

En este sentido, la emigración venezolana actual debe ser considerada como forzada (en términos de la OIM) pues existe en sus razones de desplazamiento coacción, amenazas a la vida y situaciones del contexto que los llevan a buscar otros destinos. Asimismo, en parámetros de ACNUR y la Declaración de Cartagena de 1984, califica como la emigración de una población vulnerable, que incluye tanto refugiados como migrantes, por lo que se deben reconocer las motivaciones de cada individuo y sus necesidades individuales para salir de su territorio y que claramente obedecen, a partir de lo allí expuesto, a la huida de situaciones que ponen en riesgo su integridad y sus derechos humanos por la percepción de violencia generalizada y la existencia de conflictos internos: falla o ausencia de servicios públicos, escasez de medicinas y alimentos, altas tasas de criminalidad, contexto hiperinflacionario, crisis institucional y desconfianza en los organismos de protección, lo cual no garantiza un mínimo para la convivencia que es el respeto a sus derechos fundamentales.

A ello se le suma la ausencia de políticas de Estado en materia de migración, el rechazo por la clase profesional desde el gobierno y la falta de soluciones a los principales asuntos de la cotidianidad, que mantienen a Venezuela en una crisis de gobernabilidad materializada en problemas socioeconómicos y políticos ideológicos, en riesgo de continuar perdiendo un importante potencial intelectual y fuerza de trabajo que le ayude a contribuir a superarlos y alcanzar el desarrollo interno.

La emigración como parte de esta crisis pudo ser evitada, pues ya desde principios de los años 2000 era evidente la salida de personas cuyas razones estaban relacionadas al contexto; agudizándose al punto en el que parece ser la única alternativa para sortear las condiciones adversas del país, generando caos, desequilibrio y al mismo tiempo, otros efectos colaterales como los vistos en la región.

De esta manera la migración - que pudiera tener una perspectiva de intercambio para el fortalecimiento de los países - es ahora un problema para Venezuela pues significa una pérdida intelectual y de su fuerza de trabajo en cuanto a repercusiones internas, pero externamente ha generado alteraciones en la dinámica social y económica de algunos

países de América Latina que no contaban con la gran cantidad de venezolanos que están recibiendo.

El riesgo de la crisis actual es que pueda entrar en una fase crónica en la cual complejicen - todavía más - los efectos de esta emigración, siendo uno de los principales problemas la inexistencia de políticas de Estado para enfrentar el tema: cifras oficiales, asistencia a los emigrados, a los retornados, en los países destinos, la institucionalización de mecanismos de remesas, entre otras, por lo cual no hay manera de revertir el impacto a gran escala que sigue teniendo este hecho.

La distorsión es tan fuerte en Venezuela producto de los graves niveles de la crisis que aun cuando estas personas no ejerzan en su área profesional en el exterior suelen conseguir, en la mayor parte de los casos, mejor calidad de vida y salarios que en cualquier otra actividad en su ejercicio profesional dentro del país. Este hecho puede impactar en el incremento de personas que busquen, vía la emigración, la reunificación familiar o personal con aquellos que en los diferentes destinos hayan generado condiciones que les faciliten su inclusión en estas dinámicas.

Las recomendaciones en este caso sugieren un cambio en las políticas del Estado que mejoren las condiciones internas para contrarrestar la emigración, al mismo tiempo iniciar un proceso de reinversión del entorno, que en este hecho particular es la causa del problema. Posteriormente, emprender políticas de geolocalización, reconexión, retorno y/o formación de redes con los venezolanos (incluso extranjeros) en el exterior para su regreso o para su participación, aun en la distancia, con proyectos del país.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que dada la crisis actual las herramientas inmediatas deben centrarse en mecanismos de atención, documentación, denuncia y vigilancia de lo que pasa en Venezuela y de sus ciudadanos, tanto los que permanecen en el país como de aquellos que están emigrando. Debido a esto y reconociendo la obligación que tienen los Estados de hacer lo necesario para “erradicar las causas que provocan los problemas de los refugiados” (Declaración de Cartagena, 1984) a nivel externo deben ser portavoces de lo que ocurre en Venezuela y hacer llamados de atención ante organismos internacionales en procura de revertir la crisis interna, además denunciar las irregularida-

des existentes, que sin duda, son causa de la emigración venezolana de los últimos dieciocho años y acentuada en los últimos cuatro.

Asimismo, desde los Estados debe existir una revisión generalizada de la población migrante y sus motivaciones, pues la característica de sus desplazamientos en los últimos cuatro años no solo da muestra de una alta vulnerabilidad, sino también de una clara violación de sus derechos humanos que de alguna manera conduce a su reconocimiento como refugiados a partir de lo establecido en normas internacionales, específicamente en la declaración de Cartagena de 1984.

En consideración a lo anterior los países además tienen el compromiso de integrar a los refugiados a la vida productiva, sin embargo, lo que se percibe es que dicho estatus representa para las sociedades receptoras una carga, que no pueden o todavía no están preparadas para asumir, sobre todo entre los países de la región y más específicamente en los limítrofes como Colombia y Brasil. En su defensa hay que reconocer que el volumen de la emigración venezolana es sin precedentes y que incluso estos mismos países - en menor magnitud, en la actualidad - han generado y lo siguen haciendo, migración por condiciones de su contexto, aunque ahora mismo no son tan complejos en términos de gobernabilidad, crisis humanitaria y ruptura de tejido social como sí es el caso de Venezuela.

NOTAS

1. Esto ocurrió en Febrero de 1983 durante el gobierno de Luis Herrera Campins, se trató de una devaluación del bolívar y cotización del dólar en 4.32 Bs. Este hecho fue consecuencia de las políticas erradas o no aplicadas en materia económica en Venezuela.
2. Esta decisión es producto del despido de siete trabajadores de PDVSA que hizo públicamente el expresidente Chávez durante la alocución N° 101 de un programa de televisión que tenía en el canal del Estado Venezolana de televisión (VTV), llamado Aló Presidente. En esa oportunidad fue nombrando uno a uno los trabajadores despedidos usando un silbato como analogía de los árbitros de fútbol, indicando que la

persona en cuestión quedaba fuera, hecho que causa indignación entre los trabajadores por la arbitrariedad y poca seriedad en el asunto.

3. El 11 de abril fue convocada una manifestación cuya dirección era el Palacio de Miraflores, en el contexto de dicha reunión ocurrieron una serie de hechos violentos que culminaron en enfrentamientos entre los manifestantes, la policía, la Fuerza Armada Nacional y algunos grupos violentos armados conocidos como círculos bolivarianos, esto desembocó en la renuncia del presidente. *“El día siguiente en la mañana, Pedro Carmona Estanga, quien fue pieza clave en la conducción de la manifestación, realizó conjuntamente con algunos representantes de la FAN (Fuerza Armada Nacional), algunos políticos de profesión y algunos actores sociales, un juramento mediante el cual se constituía un nuevo gabinete y se decretaba el desconocimiento de los poderes constituidos, incluyendo la Asamblea Nacional; adicionalmente se restituyó el nombre de la República de Venezuela, en la nueva constitución de 1999. El contenido del decreto, generó descontento y algunos militares trajeron de vuelta a Hugo Chávez Frías restituyéndolo en su cargo el día 13”* (Niebrzydowski y De la Vega, 2008: 105).
4. La reelección indefinida se establece en la Constitución vía decreto y no a través de un Referéndum consultivo Nacional como la propia Carta Magna venezolana establece, el mismo, aunque fue realizado, significó para el sector oficial -y con este el ex presidente Chávez- un revés electoral por primera vez luego de 1998, pues no calaron dentro de los votantes los cambios planteados por el oficialismo para la Constitución. En este proceso tuvo gran importancia política el Movimiento estudiantil venezolano en el cual participaron distintas universidades: Universidad Central de Venezuela (UCV), Universidad Simón Bolívar (USB), Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), además universidades del interior del país como: Universidad de Carabobo (UC), La Universidad del Zulia (LUZ), Universidad de los Andes (ULA) entre otras que se fueron incorporando posteriormente y que lograron fusionar, por la confianza que se tenía en el movimiento, diversos sectores de la población y partidos que sin duda fueron determinantes para el resultado final en el cual la mayoría de los votantes elige la opción NO, con poco más del 50%, a la pregunta sobre si permitían fueran aprobados los cambios para ciertos artículos en la Constitución. El resultado final de esta reforma divide en dos preguntas por Bloques de artículos fue para el Bloque

A: Si 49.29%-No: 50.7%. Para el Bloque B: Si: 48.94%- No: 51.05%. Ver resultados y detalles sobre los artículos a reformar en: www.cne.gob.ve

5. Estos son los resultados derivados de una investigación realizada entre el año 2010-2015 en universidades públicas y privadas del área metropolitana de Caracas en Venezuela con una muestra de 1200 estudiantes en áreas de ingeniería, arquitectura, economía, administración, contaduría, organización empresarial, comercio exterior y medicina que estaba a punto de obtener su título profesional o de Técnico Superior Universitario.
6. La migración pendular es cuando el traslado desde el país de origen al destino es constante: relacionado a trabajos, estudios, negocios. Es algo temporal: días, meses o incluso horas como es el caso de la frontera Cúcuta-Venezuela, por ejemplo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, Raquel (2006). “Evolución Histórica de las migraciones en Venezuela. Breve recuento”. En *Aldea Mundo: Revista sobre fronteras e integración*, 11, (22), pp. 89-93. Recuperado de http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-67272006000200009&lng=pt&nrm=i
- Alonso, José Antonio (2011). “Migración internacional y desarrollo: una revisión a la luz de la crisis”. En CDP Background Paper No. 11, United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Recuperado de: <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP-bp-2011-11-S.pdf>
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2016). “Preguntas frecuentes sobre migrantes y refugiados”. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10310.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10310>
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2018). “Conferencia sobre el Pacto Global de los Migrantes”. Madrid

- Bifano, C. (2008). Prólogo. En De la Vega (Ed.) *La diáspora del conocimiento. Talento venezolano en el mundo*, pp. 1-8. Venezuela-Academia de Ciencias Físicas y matemáticas.
- Bolívar Ch, Miguel (1993). “Las migraciones externas en Venezuela: fuentes de datos, medición e incidencia en el diseño y formulación de políticas migratorias”. Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre la Medición de las Migraciones Internacionales en América Latina organizado por la Universidad de Georgetown, la O.I.M. y la Universidad de los Andes de Bogotá. Recuperado de: <http://www.cuft.tec.ve/publicaciones/barquisimeto/umbral/revistas/rev13/docII13.pdf>
- Canales, Alejandro (2004). “Los migrantes latinoamericanos en Estados Unidos: Inserción laboral con exclusión social”. En *Panorama actual de las migraciones en América Latina*, pp. 81-116. Universidad de Guadalajara-México. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/281731446_Los_migrantes_latinoamericanos_en_Estados_Unidos_Insercion_laboral_con_exclusion_social
- De la Vega, Iván (2003). *Emigración intelectual en Venezuela: El caso de ciencia y la Tecnología*. Interciencia.
- De la Vega, Iván (2005). *Mundos en Movimientos. El caso de la movilidad y emigración de los científicos y tecnólogos venezolanos*. Caracas-Venezuela-Fundación Polar. 217 pp.
- De la Vega, Iván (2008). Capítulo I: Venezuela un país de contrastes. En De la Vega (Ed.). *La diáspora del conocimiento. Talento venezolano en el mundo* La diáspora del conocimiento. Talento venezolano en el mundo, pp.21-78. Venezuela. Academia de Ciencias Físicas y matemáticas.
- De la Vega, Iván (2014). Tráfico pesado de venezolanos cualificados hacia múltiples destinos. En Peralta, R, Lares, C y Vegas, K (Eds.). *Diáspora del talento migración y educación en Venezuela: análisis y propuestas*, pp. 57-88. Venezuela-FUNDACELAC.
- De la Vega, Iván y Vargas, Claudia (2014). Emigración intelectual y general en Venezuela: una mirada desde dos fuentes de información. En *Revista Bitácora*, Número 001, pp. 66-96. Recuperado de: <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/38748>
- Freites, Yajaira (2008). Capítulo II: Un nuevo producto venezolano de exportación: El capital humano (1998-2008). En De la Vega (Ed.). *La*

diáspora del conocimiento. Talento venezolano en el mundo, pp.79-100. Venezuela-Academia de Ciencias Físicas y matemáticas.

González, Ana y Fazito, Dimitri (2017). “Mecanismos de selectividad y destinos principales de emigrantes argentinos y venezolanos: un análisis comparado”. En *Notas de Población*, N° 105, Julio-Diciembre 2017, Año XLIV, pp. 191-217. Santiago, Chile-(CELADE)-División de Población de la CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43166-mecanismos-selectividad-destinos-principales-emigrantes-argentinos-venezolanos>

Hernández, José Luis (2012). “La migración de trabajadores calificados como problema para lograr el desarrollo”. En *Revista problemas del Desarrollo*, 172 (44), pp. 81-104. Recuperado de: <http://www.science-direct.com/science/article/pii/S0301703613718637>

Instituto Nacional de Estadística. *Población proyectada al 2018*. En: <http://www.ine.gov.ve/>

Izaguirre, Maritza (2008). Capítulo I: Pobreza y migraciones. En De la Vega (Ed.). *La diáspora del conocimiento. Talento venezolano en el mundo*, pp. 9-20. Venezuela- Academia de Ciencias Físicas y matemáticas.

Lares, Cristina (2014). Estudiantes venezolanos de maestría y doctorado en el extranjero: intención de regresar a Venezuela y contribuir a la construcción del país que desean. En Peralta, R, Lares, C y Vegas, K (Eds.). *Diáspora del talento migración y educación en Venezuela: análisis y propuestas*, pp. 111-150. Venezuela-FUNDACELAC.

Lema, Fernando (2001). Sociedad del conocimiento ¿Desarrollo o dependencia? En *Género, Trabajo y Ciudadanía en los países del Cono Sur* (pp. 11-23). Montevideo. Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay y la Cátedra Unesco de Cultura de Paz de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo. Recuperado de: http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/gen_sur.pdf

Lizbona, Alexandra (2010). “La paradoja de la estabilidad política en Venezuela: un federalismo centralizado”. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Luchillo, Lucas (2007). Migraciones de científicos e ingenieros latinoamericanos: Fuga de cerebros, exilio y globalización. En *Claves para el*

desarrollo científico y tecnológico en América Latina. Madrid-España-Fundación Carolina Siglo XXI.

- Marroni, María (2016). “Escenarios migratorios y globalización en América Latina: una mirada al inicio del siglo XXI” en Papeles de trabajo N° 32-Diciembre de 2016, pp. 126-141. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-45082016000200007
- Migración Colombia (2017). “Radiografía de los venezolanos en Colombia”. Recuperado de: http://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/radiografia_web.pdf
- Niebrzydowski, Sirius y De la Vega, Iván (2008). Capítulo III: Venezuela, política y emigración. El caso de la industria petrolera en 2002 y 2003. En De la Vega (Ed.). *La diáspora del conocimiento. Talento venezolano en el mundo*, pp.101-146. Venezuela- Academia de Ciencias Físicas y matemáticas.
- Observatorio venezolano de la conflictividad, OVCS (2018). Conflictividad social en Venezuela en enero de 2018. Recuperado de: <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/sin-categoria/conflictividad-social-en-venezuela-en-enero-de-2018>
- Organización Internacional para las Migraciones, OIM. (2013). *Los términos claves de migración*. Recuperado de: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html>
- Organización Internacional para las Migraciones, OIM. “Global Migration Flows”. Recuperado de: <http://www.iom.int/world-migration>
- Organización Internacional para las Migraciones, OIM (2017). “World Report, 2018”. Recuperado de: <https://publications.iom.int/es/books/world-migration-report-2018>
- Oteiza, E. (1996). Drenaje de Cerebros. Marco histórico y conceptual. En *Revista de Estudios Sociales de la Ciencia, Redes REDES*, Vol. III. No. 7, pp. 101-120. Recuperado de: <http://iec.unq.edu.ar/index.php/publicaciones/revista-redes/numeros-anteriores/item/60-redes-%E2%80%93revista-de-estudios-sociales-de-la-ciencia-7>
- Parra, María Cristina (2014). Los avatares de Fundayacucho. En Peralta, R, Lares, C y Vegas, K (Eds.). *Diáspora del talento migración y educación en Venezuela: análisis y propuestas*, pp. 127-150. Venezuela-FUNDACELAC.

- Pellegrino, Adela (2001). “¿Drenaje o éxodo? Reflexiones sobre la migración calificada”. En *Rectorado de la Universidad de la República Montevideo*, (12), pp. 3-68. Recuperado de: http://www.programadepoblacion.edu.uy/enlazar/doc_tr12.pdf
- Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos, (Provea) (2014). *Informe Anual Enero-Diciembre 2014*. Recuperado de: <https://www.derechos.org/ve/informe-anual/informe-anual-enero-diciembre-2014>
- Romero, Aníbal (2001). *Venezuela y la revolución bolivariana*. Recuperado de <http://anibalromero.net/Venezuela.y.la.revolucion.bolivariana.pdf>
- Sánchez, Magaly y Massey Douglas (2014). Migración de talento y profesionales cualificados: El caso reciente de inmigrantes venezolanos a EE.UU. En Peralta, R, Lares, C y Vegas, K (Eds.). *Diáspora del talento migración y educación en Venezuela: análisis y propuestas*, pp. 31-56. Venezuela-FUNDACELAC.
- Uña Juárez, Octavio y Hernández Sánchez, Alfredo (2004): *Diccionario de Sociología*. ESIC Editorial. Madrid-España. 1657 pp.
- Vargas, Claudia (2016). *Intención de emigración de estudiantes en último año de carrera. Caso de 4 universidades venezolanas seleccionadas*. Trabajo de grado presentado para obtener el título de Magister en Ciencia Política, Universidad Simón Bolívar. Caracas-Venezuela.
- Vessuri, Hebbe. (1998). “La movilidad científica desde la perspectiva de américa latina”, en Meyer, J.B. y Charum, J. (edts.), *El nuevo nomadismo científico. La perspectiva latinoamericana*, pp. 99-113, Bogotá-Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

RESUMEN

La migración en Venezuela como dimensión de la crisis

Las migraciones son procesos naturales del ser humano, sin embargo, en el siglo que transcurre factores como la globalización han sido determinantes para su interpretación, sumado -como es el caso de los países en desarrollo de América Latina y entre ellos Venezuela- a factores internos del contexto que tienen que ver con la situación

social, económica, política, cultural y el momento histórico. El caso de Venezuela ha tenido una transformación pues pasó de ser un país receptor de inmigrantes durante el siglo XX a uno emisor de personas, cuya característica general es su alta calificación, aun así el deterioro progresivo de las condiciones internas ha generado no sólo que este proceso se mantenga en continuo crecimiento sino que el país actualmente se encuentre con grandes posibilidades de perder de forma definitiva su capital intelectual y su fuerza de trabajo. Si a esto se le suma la falta de data oficial, políticas públicas y estatus quo de la situación en Venezuela se corre el riesgo de no poder contar con personas para su desarrollo interno en el mediano y largo plazo y también afectar la dinámica en algunos países de la región, sobre todo los fronterizos, los cuales no están preparados para recibir esta gran oleada migratoria.

ABSTRACT

Migration as a Dimension of the Venezuelan Crisis

Migrations are natural processes of human behavior; however, in the current century, variables such as globalization have been determining factors in their interpretation, coupled, in the case of Latin American developing countries, including Venezuela, with internal contextual factors related to the social, economic, political, and cultural scenario, as well as to the historic moment. Venezuela has witnessed a transformation in this sense, since it moved from receiving migrants during the 20th century to sending out highly-qualified labor. The progressive deterioration of internal conditions has not only facilitated the continuous growth of this process but it is also increasing the possibilities for the country to face a definitive brain drain and labor force loss. Add to that the lack of official data, public policies and information on the status quo situation of Venezuela and there is a risk that the country will not have people to secure its internal development in the mid and long term, which in turn may affect the dynamics of some other countries of the region, in particular bordering countries, which are not prepared to receive a migration wave of this caliber.

SUMMARIO

A migração na Venezuela como dimensão da crise

As migrações são processos naturais do ser humano. No século que transcorre, porém, fatores como a globalização foram determinantes para a sua interpretação, somado – como é o caso dos países em desenvolvimento da América Latina, entre eles, a Venezuela – a fatores internos do contexto que se relacionam com a situação social, econômica, política, cultural e o momento histórico. O caso da Venezuela apresentou uma transformação, pois o país passou de ser receptor de imigrantes durante o século 20 a emissor de pessoas, cuja característica geral é a sua alta qualificação. Mesmo assim, a deterioração progressiva das condições internas fez que este processo não só se mantivesse em contínuo crescimento, mas também que o país atualmente se encontre com grandes possibilidades de perder de forma definitiva seu capital intelectual e sua força de trabalho. Se a isto somarmos a falta de dados oficiais, políticas públicas e status quo da situação na Venezuela, o país corre o risco de não poder contar com pessoas para seu desenvolvimento interno em médio e longo prazos, além de afetar a dinâmica em alguns países da região, sobretudo os fronteiriços, os quais não estão preparados para receber a grande onda migratória.



La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo

Andrei Serbin Pont

Introducción

En la actualidad, Venezuela se encuentra inmersa en una profunda crisis, en la cual confluyen factores vinculados a: fuertes retrocesos económicos, el colapso de los indicadores sociales, la confrontación y polarización política, la corrosión de las instituciones democráticas y la incapacidad del Estado para brindar soluciones a problemas centrales de la población venezolana. Frente a la creciente crisis, el accionar del gobierno venezolano se ha enfocado en 1) la reducción de los espacios democráticos, 2) la represión de la protesta social, 3) la persecución de la disidencia política, 4) la militarización de la problemática alimentaria y sanitaria 5) y la externalización de la crisis vía el escalamiento

de disputas diplomáticas. El actual contexto no es resultado de un cambio espontáneo en la dinámica doméstica venezolana, sino que forma parte de un proceso sostenido que se origina con tiene sus raíces en la política económica y social del chavismo, y que escala luego del fallecimiento de Hugo Chávez y el inicio de la presidencia de Nicolás Maduro, que trae aparejada una fortísima caída del precio del petróleo y de la producción petrolera, junto con importantes cambios en el mapa ideológico regional y la consecuente corrosión de la red de sustento internacional concebida y construida por Hugo Chávez. Las consecuencias más inmediatas de la crisis venezolana se aprecian en el plano interno. No obstante, como resultado del elevado protagonismo internacional de Venezuela en las últimas dos décadas, y de la magnitud de las problemáticas mencionadas, también se aprecia un considerable impacto a nivel hemisférico - y que puede tener profundas consecuencias a futuro -, dado por la migración de millones de venezolanos que ven en ella la única respuesta para escapar de esta crisis. Este impacto a nivel hemisférico se multiplica a medida que las repercusiones de la actual crisis - y su probable profundización - se convierten en potenciales riesgos que requieren de estrategias más amplias y diversificadas para hacer frente a/dar respuesta a lo que ya se está convirtiendo en una crisis internacional de gran complejidad.

En este contexto es de fundamental importancia analizar tres diferentes dimensiones de esta crisis, así como los instrumentos y mecanismos con los que cuenta la comunidad internacional para buscar reducir sus impactos regionales y hemisféricos adoptando, a la vez, una estrategia amplia/comprehensiva que contribuya a la estabilidad interna venezolana, la recuperación de las instituciones democráticas y la restitución de estándares de vida básicos para los venezolanos, condicionando a los Estados receptores que se ven limitados en capacidades, impactados en sus debates políticos domésticos y bajo la presión de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil a cumplir con sus responsabilidades en materia migratoria y de recepción de refugiados.

La primera dimensión de esta crisis es la dimensión migratoria. Con ella, tomamos debida cuenta de la magnitud de la crisis, en tanto se estima que este año el éxodo de venezolanos podría superar en números a la crisis de refugiados sirios (Bahar, 2018); lo que implica, asimismo, que países que históricamente no han sido receptores de grandes gru-

pos de migrantes y refugiados, hoy deben ajustar sus políticas sociales, migratorias y de seguridad para adaptarse a este cambio en los flujos migratorios regionales.

La segunda dimensión es la referente a la defensa y seguridad, en la que la falta de capacidades del Estado venezolano, la corrupción de sus instituciones y la posibilidad de una escalada de conflictividad liderada por el gobierno de Nicolás Maduro, contribuyen a un aumento de la inestabilidad en la región, especialmente en los países vecinos a Venezuela en la medida en que este país se convierte en una suerte de epicentro de actividades ilícitas, así como una potencial fuente para el resurgimiento de la conflictividad inter-estatal en el marco de una posible intención del gobierno venezolano de “malvinizar” (Serbin Pont, 2015) la crisis.

La tercera dimensión a analizar es la multilateral, en la que la baja institucionalidad de diversos organismos hemisféricos, regionales y subregionales limita la capacidad de los países de la región de presionar efectivamente al gobierno venezolano para que cumpla con sus compromisos en materia de democracia y derechos humanos, incluyendo el cese de persecuciones a disidencia política, el cese de las violaciones sistemáticas a los derechos humanos y la provisión de soluciones efectivas a la crisis humanitaria que se está viviendo dentro del país. Esta serie de falencias ponen en duda la efectividad y función de estas organizaciones; contribuyendo a una mayor corrosión de sus capacidades y a la deslegitimación de su rol en el marco hemisférico y regional de protección de la democracia y los derechos humanos; pudiendo, asimismo, implicar un cambio respecto a la tradicional capacidad de prevención y resolución de conflictos sin injerencia extra-regional por la cual se ha destacado la región en décadas pasadas.

A su vez, estas tres dimensiones permiten apreciar que la crisis venezolana tiene implicaciones que van más allá de los efectos directos e inmediatos, y que pueden afectar a toda la región en el mediano y largo plazo, a medida de que se reconsideran políticas migratorias, se fortalecen ópticas securitizadoras de las problemáticas internacionales, se reactivan hipótesis de conflicto inter-estatales, y se reduce la capacidad de las organizaciones hemisféricas, regionales y subregionales de desactivar el escalamiento de situaciones de conflictividad y de contribuir efectivamente a la resolución de conflictos. A continuación, se revisarán de manera detallada cada una de estas tres dimensiones.

La dimensión migratoria

Como bien detalla Claudia Vargas en otro capítulo de este número, la crisis migratoria es uno de los problemas que más se ha agudizado en el plano internacional en torno a Venezuela en los últimos años. Venezuela, país que históricamente ha sido receptor (neto) de migrantes y refugiados, ha pasado a ser un emisor neto de refugiados que escapan por vía de fronteras marítimas, terrestres y aéreas a diferentes países de la región.

Este flujo de personas es difícil de medir, debido a una combinación de factores que incluyen la migración irregular, la falta de transparencia en los registros del gobierno venezolano y el alto porcentaje de migrantes venezolanos con doble nacionalidad, entre otros elementos; por lo cual algunos esfuerzos para cuantificar con exactitud la magnitud de esta crisis de refugiados se ven limitados.

Las principales razones para este profundo cambio en las tendencias migratorias venezolanas pueden atribuirse principalmente a los factores domésticos que dificultan enormemente/gravemente la vida de los venezolanos en el día a día. En efecto, se ha agudizado la escasez de alimentos esenciales, lo cual ha llevado a la pérdida de peso por parte de la mayoría de la población (según ENCOVI, 2018, 64% de los venezolanos han perdido un promedio de 11 kilogramos de peso en el último año como resultado de la escasez); y la situación económica ha colapsado (con un 87% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza y el FMI estima que la inflación será de 1.000.000% en 2018). A su vez la falta de productos de higiene, medicamentos e insumos médicos corroe fuertemente un sistema de salud colapsado e incapaz de atender las necesidades más básicas de la población; junto a ello, la falta de otros bienes como repuestos automotores limitan seriamente la movilidad de las personas. En paralelo, la violencia generalizada (Observatorio Venezolano De La Violencia, 2015) no solo deja a decenas de miles de muertos por homicidios en Venezuela sino que también tiene como respuesta operaciones de “mano dura” bajo la dirección de la Guardia Nacional con las denominadas Operaciones de Liberación del Pueblo (Noticias24, 2015), que han derivado en desapariciones forzosas y ejecuciones extrajudiciales. Esta violencia también se ha traducido en un accionar represivo contra la disidencia política, que incluye la persecución judicial de opositores, la detención ilegítima

en centros de detención clandestinos y la violación sistemática de los derechos humanos de miles de venezolanos. Por último, las condiciones políticas actuales que no ofrecen una alternativa ni una “válvula de escape” para los venezolanos, aumentando el nivel de violencia generalizado. La confluencia de todos estos factores está forzando a grandes sectores de la población a salir del país, muchas veces en condiciones de elevada vulnerabilidad, lo que tiene un impacto no solo en cuanto a los riesgos al bienestar de estos refugiados y migrantes, sino también respecto al impacto en los países receptores que deben fortalecer sus propias capacidades estatales para asegurar condiciones mínimas e indispensables de vida para estas personas.

En un Policy Memo conjunto de la Stanley Foundation y CRIES (CRIES y Stanley Foundation, 2018) se identifican dos principales fases migratorias:

“La primera fase de emigración tuvo lugar entre 2001 y 2014, y estuvo constituida por profesionales de clase media y media alta, particularmente por aquellos profesionales trabajando en la industria petrolera que apuntaban a migrar a países como Estados Unidos, Canadá y España. Esta migración significó un importante proceso de descapitalización profesional e intelectual para el país; contabilizando en total 1 millón y medio de venezolanos en el exterior, en su enorme mayoría, profesionales. A partir del 2014, se da una transición en el proceso migratorio, con un marcado incremento de pedidos de asilo político, que crecen a la par que se incrementan las protestas en Venezuela contra el gobierno de Nicolás Maduro. Si antes la migración era una opción de la clase profesional más acomodada, ahora migrar se torna, en muchos casos, en una necesidad para sectores más vulnerables que no disponen ni de las herramientas financieras necesarias para subsistir en Venezuela y tampoco para llegar a sus países de destino con los recursos necesarios para asegurarse acceso a bienes básicos de primera necesidad. Asimismo, han variado los destinos de esta migración, incluyendo ahora también a las islas del Caribe, particularmente aquellas conocidas como islas ABC (Aruba, Bonaire y Curazao), a la República Dominicana, a los países fronterizos como Colombia y Brasil, y a países de la región como Argentina, Chile, Perú y Ecuador. La migración venezolana actual atraviesa

todos los estratos socioeconómicos, incluyendo una importante proporción de las clases más bajas, que ven a la migración como única alternativa para escapar de la crisis económica” (CRIES y Stanley Foundation, 2018).

Actualmente, el número estimado de venezolanos en el exterior es de 4 millones, lo que equivale al 12% de la población total del país. Esta cifra podría ser mayor si se consideran los casos de migrantes con doble nacionalidad, y aquellos que migran en condición irregular. Cabe resaltar que la mayor parte de estas personas emigraron entre el 2016 y 2018, en reflejo del agravamiento de la crisis generalizada que atraviesa Venezuela. No se observan diferencias de género en los grupos que migran, aunque sí se observa una mayor proporción de migrantes en el rango etario 18-40, lo que implica una gran pérdida de capital intelectual y laboral para el país, agudizando el proceso de descapitalización humana iniciado en la etapa anterior (CRIES y Stanley Foundation, 2018).

El principal país receptor de migrantes/refugiados venezolanos hoy es Colombia. La composición demográfica varía, así como también los objetivos migratorios de estas personas que en parte buscan radicarse en Colombia, pero también una gran proporción usan a Colombia como país de tránsito para después movilizarse hacia otros países de la región (CRIES y Stanley Foundation, 2018). El Estado colombiano no tiene una política migratoria clara y la Cancillería en Colombia no tiene una unidad especializada en migración, por lo cual hay pocas capacidades instaladas para que la migración venezolana en Colombia sea regulada y no catalogada como ilegal ni enmarcada dentro de la agenda de seguridad. A su vez, los procesos de respuesta para solicitudes de refugio tienden a demorarse, por lo cual durante ese periodo los venezolanos no tienen un documento oficial que les permita trabajar formalmente, acceder a salud, etc. Es importante resaltar que hay una importante proporción de venezolanos con necesidad de protección internacional (dado que migran porque no se sienten seguros en su país de origen) y el gobierno colombiano ha invisibilizado esta problemática al darle un enfoque de migración y no de protección internacional de lo que expone a los desplazados a una mayor vulnerabilidad y los enfrenta a nuevos riesgos. Hasta ahora, las respuestas que se han dado han sido primordialmente humanitarias, teniendo una fuerte incidencia las

organizaciones sociales de base con presencia territorial, con iniciativas como generar comedores para venezolanos, brindarles información sobre rutas migratorias y sobre la comunidad venezolana viviendo allí, entre otras acciones. También se ha implementado la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), (1.600.000 TMF entregadas), que están destinadas principalmente a proveer de identificación a venezolanos que cruzaban la frontera de forma temporal para la adquisición de bienes y servicios pero que terminaban por no regresar a Venezuela.

El caso de Brasil se diferencia de Colombia principalmente por el menor flujo de venezolanos hacia las principales ciudades brasileñas, las características geográficas de la frontera (área remota), y el marco jurídico de Brasil como país con una larga tradición en la recepción de refugiados. En este caso, los migrantes venezolanos se concentran en el estado fronterizo de Roraima, que es a su vez uno de los estados más pobres y menos desarrollados de Brasil y que carece de la capacidad e infraestructura necesarias para acoger a los miles de venezolanos que han llegado (CRIES y Stanley Foundation, 2018). De forma similar al caso de Colombia, los migrantes se concentran en la faja etaria/ el rango etario de 18 a 40 años, y con un alto porcentaje de personas altamente calificadas (32% tiene universitario completo, y 78% cuenta con estudios secundarios completos) (CRIES y Stanley Foundation, 2018). A su vez, la tendencia de desplazamiento a Brasil ha sido más tardía que en Colombia, dado que hasta el año 2015 no se registraba una presencia significativa de venezolanos en Brasil ya que la mayoría de los migrantes arribaron en el 2017 (con un crecimiento exponencial en 2018). Cabe destacar, asimismo, que en 2017 el Consejo Nacional de Inmigración facilitó la figura de residencia temporaria, anulando sus costos financieros, lo que ha facilitado el acceso de venezolanos a la residencia legal en Brasil. La otra ventaja con la que se encuentran los venezolanos al arribar a Brasil es que, en caso de que no opten por la residencia temporal, con el inicio del proceso de solicitud de asilo político se les otorga una *carteira de trabalho* lo que les permite trabajar legalmente mientras su solicitud es tramitada. Es así que los principales desafíos en el caso brasileños se vinculan no al acceso a documentación para residencia y trabajo legal, sino a las capacidades limitadas del Estado en proporcionar servicios básicos a una población que llega en condiciones de elevada vulnerabilidad. A pesar de ser un flujo migratorio menor, la población del estado remoto de Roraima,

en conjunto con deficiente infraestructura sanitaria, hacen que la problemática tome dimensiones mayores, requiriéndose que el gobierno federal brasileño asuma un mayor compromiso para fortalecer las capacidades del estado de Roraima para la recepción de refugiados y migrantes venezolanos.

Por otro lado, es importante señalar cómo el tema migratorio es percibido por la actual administración de Donald Trump en los EEUU. En junio de 2018, el vicepresidente norteamericano Mike Pence inició una breve gira a tres países latinoamericanos, empezando con Brasil donde viajó al norte del país a visitar a uno de los albergues de refugiados venezolanos. EEUU se comprometió a donar 10 millones de dólares adicionales para ayudar a refugiados venezolanos, de los cuales 1.2 millones se dirigirán específicamente a los esfuerzos en Brasil. Pero la discusión sobre Venezuela también derivó en el tema de la separación de familias en la frontera estadounidense. El presidente brasileño Michel Temer y Pence discutieron sobre casos específicos de niños brasileños separados de sus padres, y el vicepresidente norteamericano aprovechó su visita para reafirmar su advertencia a los inmigrantes centroamericanos que viajan a EEUU: “no arriesguen sus vidas o las de sus hijos tratando de venir a los Estados Unidos en un camino manejados por traficantes de drogas y de personas. . . si no puedes venir legalmente, no vengas”(DW, 2018). Cabe destacar que la semana previa al viaje de Pence, el Comisionado de Aduanas y Protección de Fronteras de EEUU, Kevin McAleenan (Giaritelli, 2018), afirmó en referencia a la crisis migratoria: “Vamos a seguir trabajando en esto desde todos los ángulos. Simplemente no es un problema fronterizo, es un fenómeno de migración regional [...] Tenemos que asociarnos con otros gobiernos para abordarlo”. El énfasis de Pence en esta gira sobre la cuestión migratoria y la crisis venezolana dejan en claro una estrategia de EEUU para reforzar su actual política migratoria: las crisis migratorias, sean la de centroamericanos yendo a EEUU o venezolanos escapando de Maduro, tienen su raíz en la incapacidad de los Estados “emisores” de proveer de seguridad, bienes y servicios esenciales a su población, y tienen como resultado la sobrecarga de las instituciones estatales en los Estados “receptores”(sean estos EEUU, Brasil, Colombia, Ecuador entre otros). Es así como el gobierno norteamericano busca unificar sus líneas discursivas sobre migración y crisis en Venezuela para contrarrestar la controversia en torno al endurecimiento de su política migratoria.

Además de los masivos flujos hacia Colombia y Brasil, en los últimos años los venezolanos están migrando a Canadá, EEUU, México, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú, Chile, Argentina, Uruguay, España, Portugal, e Italia, entre otros (OIM, 2018). También cabe destacar que en las aguas que limitan con las Antillas holandesas, las autoridades de los Países Bajos han expresado su preocupación por la creciente migración venezolana (Noticias Curacao, 2015) y la posibilidad de que una crisis humanitaria lleve a la llegada de grandes olas de refugiados económicos.

Estos grandes movimientos demográficos, más aún en las condiciones socioeconómicas, alimenticias y sanitarias actuales, generan una serie de riesgos en los países receptores si estos no desarrollan las condiciones, programas y mecanismos adecuados para la recepción de migrantes y refugiados. Las poblaciones vulnerables, especialmente mujeres y niños, corren un elevado riesgo de caer en manos de redes de trata de personas que pueden someterlas a condiciones de esclavitud y servidumbre por medio del trabajo forzoso en talleres ilegales y/o la prostitución forzada. Por otro lado, los adolescentes y hombres también corren riesgos de ser cooptados por grupos ilegales y/o paraestatales ante la ausencia de alternativas laborales para así obtener el muy necesitado sustento de sus familias. En el plano sanitario, la reaparición de algunas enfermedades previamente erradicadas en Venezuela y la región requieren de mayores capacidades preventivas en los países receptores, así como la ampliación de las capacidades de las instituciones de salud estatales para poder ofrecer servicios médicos a un grupo demográfico que crece rápidamente y no dispone de recursos alternativos para acceder a servicios de salud. En esto último, no solo se trata de una responsabilidad de los estados para proveer a los refugiados de servicios de salud adecuados, sino también de asegurarse el bienestar de la población de los países receptores por medio de campañas preventivas que se basen en el resguardo generalizado de la salud.

La dimensión de seguridad

Al complejo panorama migratorio y de refugiados se suman diversas tensiones en las fronteras venezolanas. Por un lado, Guyana avanza proyectos de explotación petrolera en aguas bajo disputa, lo que contribuye a un aumento preocupante de las tensiones diplomáticas

entre los dos países. Por el otro lado, sobre la frontera con Colombia las tensiones se agudizan a medida que las operaciones militares contra el tráfico ilegal de bienes se fortalecen, acompañadas, a su vez, por una creciente corrupción de los instrumentos estatales que facilitan la proliferación de acciones ilegales. En efecto, a finales de agosto de 2017 las tensiones en la frontera con grupos irregulares escalaron de forma considerable, llevando al llamado del Estado de Excepción, el cierre de la frontera con Colombia y a un proceso de deportación de nacionales colombianos, lo que desembocó en una escalada diplomática y una crisis humanitaria que tuvo como resultado miles de deportados. Por último, en el sur del país la minería ilegal pone en entredicho a las autoridades del Estado, en especial a sus instrumentos de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB), y los grupos indígenas se convierten en las principales víctimas a medida que son extorsionados, desplazados, y asesinados.

La convergencia de una serie de elementos vinculados a la militarización de la sociedad y la política exterior venezolana, la corrupción en las instituciones militares y policiales, las dinámicas fronterizas, la presencia de grupos armados no-estatales y diferentes organizaciones criminales internacionales, han llevado a un crecimiento considerable de la conflictividad en Venezuela y los países que la rodean, así como también han aumentado significativamente el riesgo de que escale la conflictividad con Colombia y con Guyana, llevando a un conflicto armado convencional que sirva como herramienta de “malvinización” del gobierno venezolano para distraer la atención de la crisis interna y consolidar apoyo político doméstico.

Los prospectos de conflictividad pueden ser en parte atribuidos a la transformación de la FANB en las últimas dos décadas; transformación que se ha destacado por dos elementos centrales: El primero de ellos está relacionado con el cambio de las hipótesis de conflicto en el marco de la doctrina militar de estas fuerzas, poniendo en primer plano una eventual intervención de EEUU (Trinkunas, 2010) que buscaría imponer su voluntad 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. El segundo elemento es la marcada politización de la institución y su consecuente protagonismo político, incluyendo su participación en la administración pública y en

actividades proselitistas, el alineamiento y adoctrinamiento de sectores dentro de las FANB con la visión del difunto presidente Chávez y del PSUV, así como la designación de personal militar a puestos políticos y burocráticos tradicionalmente ocupados por civiles.

Estos dos elementos confluyen en el desarrollo de lo que se propone como una nueva doctrina nacional para la defensa, pero que, bajo la lupa del análisis, se asimila de forma casi idéntica a un reciclado de la Doctrina de Seguridad Nacional, ya que entiende que Venezuela está bajo un constante ataque de elementos opositores al proceso revolucionario nucleados y/o dirigidos desde EEUU, por lo cual se nubla la división entre el estado de paz y el estado de guerra. No solo EEUU amenaza a Venezuela en un sentido tradicional del conflicto convencional entre Estados, sino que, en conjunto con otros países, así como actores internos venezolanos, conspira para desestabilizar y destruir el proceso revolucionario, por lo cual el enemigo en este conflicto no solo es externo, sino que también es interno.

Como parte de este proceso de cambio en la FANB, su rol y su peso político, se ha dado en el transcurso de las últimas dos décadas un profundo proceso de modernización y reestructuración de la Fuerza Armada para reacondicionarla a su nuevo contexto geoestratégico y funciones domésticas, lo que ha derivado en crecientes tensiones con países vecinos, particularmente con Colombia, ante el aumento cuantitativo y cualitativo de equipamientos bélicos convencionales de última generación, así como un incremento considerable en las capacidades operativas de la FANB para cumplir funciones de seguridad interior y orden interno. Esta modernización ha permitido, a su vez, aumentar capacidades en la lucha contra el narcotráfico, principalmente por medio de la radarización de las fronteras con el despliegue de los nuevos radares militares de procedencia china, así como el aumento de misiones de interdicción ejecutadas por aeronaves de la Aviación Militar Bolivariana. A pesar de esto, la situación en materia de seguridad y control de fronteras no ha presentado mejoras, por el contrario, se ha aumentado la criminalidad en la región. Según un informe de InsightCrime (InsightCrime, 2018), el Estado venezolano podría considerarse un “Estado mafioso” dada la penetración del crimen organizado en las instituciones del Estado; el saqueo de las arcas públicas por funcionarios y empresarios afines al gobierno; la

delegación de funciones del Estado en organizaciones para-estatales (colectivos, pranes, guerrilleros, etc.); el crecimiento exponencial de organizaciones de criminales en Venezuela; los altos índices de violencia ejercida tanto por entes estatales como no-estatales; la “exportación de criminalidad”; y las acusaciones por parte de Estados ante organismos internacionales por vínculos criminales y violaciones a los derechos humanos. La confluencia de estos elementos tiene un impacto negativo sobre las condiciones de seguridad no solo de Venezuela, sino también de los países vecinos e incluso otros países de la región que no comparten fronteras, a medida que se expanden las operaciones criminales transnacionales, se facilita y aumenta el flujo de drogas, armas y otros bienes ilícitos, y se corre el riesgo de que las condiciones de violencia descontrolada también se exporten.

El académico Eduardo Pastrana (2011) resume hábilmente varios puntos que son problemáticos en la relación bilateral entre Colombia y Venezuela, destacando la intención de Chávez de convertirse en “antagonista regional de la relación de cooperación de Colombia con EEUU”; una política de reequipamiento de la FANB que genera inquietudes entre dirigentes colombianos; acusaciones del gobierno bolivariano contra Colombia de querer buscar desestabilizar la región por medio de su fortalecimiento militar y su vínculo con EEUU; la preferencia de Colombia por utilizar espacios multilaterales para denunciar acciones venezolanas en vez de medios bilaterales existentes; la injerencia de Chávez en asuntos internos colombianos (como al reconocer a las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) como fuerza beligerante); el rechazo venezolano del Plan Colombia y el corte de relaciones con la DEA (Drug Administration Enforcement), entre otros (Pastrana, 2011).

En los últimos años/lustros/durante el chavismo, La relación bilateral se ha visto plagada de obstáculos políticos, marcando una clara diferenciación con las posiciones de otros países de la región. En reiteradas ocasiones el gobierno colombiano acusó a Venezuela de estar cooperando con estos grupos, ofreciendo no solo asilo en territorio venezolano (El Universal, 2008 y 2010) para resguardarse de las acciones de las fuerzas armadas colombianas, sino también proveyendo de apoyo logístico en la forma de pertrechos de guerra (INFOBAE, 2009). En 2008, ante la violación del territorio ecuatoriano por parte de aviones y personal militar

terrestre de Colombia en acciones contra el entonces líder de las FARC, Raúl Reyes, Chávez ordenó el retiro del personal diplomático en Bogotá, la expulsión del personal diplomático de Colombia en Venezuela y la movilización de las FANB hacia la frontera con Colombia. La escalada de tensiones no llegó al conflicto armado, y el 7 de marzo del 2008 en la reunión del Grupo Rio en República Dominicana se llegó al fin de la crisis cuando el presidente Uribe admitió la violación del territorio ecuatoriano y pidió disculpas. Sin embargo, el material recuperado en la operación colombiana en Ecuador reforzó las teorías de la cooperación entre Chávez y las FARC, presentándose evidencia validada por Interpol (INTERPOL, 2008) que mostraba vínculos entre el mandatario venezolano, el gobierno venezolano y las FARC. Es importante destacar que la movilización de la FANB no fue un factor menor en dicha crisis. De hecho, desde la crisis del Caldas en 1987 no se habían movilizadas fuerzas militares venezolanas a esa escala, y la amenaza del empleo del instrumento militar por parte del difunto presidente Chávez fue un componente central de su discurso durante la crisis.

En noviembre de 2013, dos aviones fueron detectados sobrevolando sobre el espacio aéreo colombiano: eran dos bombarderos rusos Tu-160 que viajaban desde Nicaragua a Venezuela. Los aviones ya habían realizado una incursión similar el 30 de octubre en un vuelo de Venezuela a Nicaragua, solo que en esta ocasión la Fuerza Aérea Colombiana había preparado y dispuesto de los medios necesarios para la grabación de la interceptación de las aeronaves. A pesar de que el incidente no incluyó acciones directas de la FANB, si hay consenso entre varios analistas de que la penetración del espacio aéreo colombiano sirvió para medir tiempos de reacción de la FAC, información de gran valor para la FANB ante reiteradas tensiones bilaterales entre los dos países.

En agosto del 2015, una patrulla de la FANB fue atacada cerca de la frontera con Colombia. El ataque, atribuido por el gobierno venezolano a grupos paramilitares vinculados al contrabando, llevó a un cierre de la frontera que se prolongó por varias semanas. Durante el cierre de la frontera, se difundió un video de un helicóptero militar venezolano sobrevolando territorio colombiano, la cancillería colombiana emitió un comunicado denunciado dos violaciones del espacio aéreo colombiano que incluyeron el sobrevuelo a una instalación militar del Ejército de Colombia (según fuentes extraoficiales los vuelos fueron realizados por

aviones K-8), se acusó a la Guardia Nacional de haber penetrado territorio colombiano a bordo de un vehículo 4x4, y un avión Su-30MK2 de la AMBV se estrelló al interceptar un vuelo ilegal cerca de la frontera con Colombia. Todos estos incidentes contribuyeron al aumento de las tensiones bilaterales, reforzándose la militarización de la frontera en ambos países, e incluso llegándose al despliegue de cuatro aviones Kfir C10 colombianos para funciones de resguardo del espacio aéreo en cercanías a la frontera. Una de las crisis más recientes fue en marzo de 2017, cuando un grupo de aproximadamente 60 militares venezolanos establecieron un campamento del lado colombiano de la frontera, en el cual permanecieron hasta ser desalojados bajo supervisión de fuerzas militares colombianas.

Como fue descrito previamente, uno de los dos elementos claves en la política externa venezolana bajo los gobiernos de Chávez y después de Maduro, fue el fortalecimiento del instrumento militar para su uso bajo estrategias de *hard balancing* que, aunque en parte enfocadas sobre la amenaza de los EEUU (Trinkunas, 2010) y la necesidad de conducir operaciones militares de guerra asimétricas, también incluían hipótesis de conflicto basadas en actores estatales regionales, especialmente Colombia (Serbin y Serbin Pont, 2014). Es por ello que buena parte de las incorporaciones de material bélico por parte de la FANB están orientadas en proveer a Venezuela de capacidades bélicas convencionales, como en el caso de los aviones de combate Su-30 MK2 Flanker G, unidades blindadas y de artillería para el Ejército y la Infantería de Marina, nuevos buques de superficie para la Armada, y una amplia red de radares y sistemas de defensa aérea modernos.

Dada la complejidad de la frontera entre Venezuela y Colombia, el historial de escaladas diplomáticas, y el continuo fortalecimiento de las capacidades militares de ambos países, en confluencia con un creciente dominio de la FANB en el proceso de toma de decisiones políticas en Venezuela, se crean condiciones preocupantes de posible conflictividad ante una crisis. Varios analistas señalan la posibilidad latente de que un conflicto con Colombia sirva como herramienta de externalización de la crisis venezolana, creando cohesión nacional, ayudando a suspender comicios, y fortalecer acciones de represión interna. Esta “malvinización” se convierte entonces en uno de los escenarios más preocupantes de una implosión del gobierno venezolano (Schamis, 2015).

En el caso de Guyana, el escenario es similar en cuanto existe un largo historial de disputas territoriales y un fuerte lazo económico. Las diferencias fundamentales se encuentran en que Guyana es un país pequeño, con una población reducida, una economía diminuta, y capacidades militares casi inexistentes, pero que cuenta con el con apoyo de potencias extrarregionales como el Reino Unido, y regionales como Brasil. A su vez, Guyana es un país que se ha beneficiado de la bonanza petrolera venezolana, formando parte de PetroCaribe para recibir petróleo subsidiado de bajo costo, y a la vez proveyendo a Venezuela de arroz por un valor superior al del mercado internacional.

En cuanto a las disputas territoriales, Guyana aprovechó años de pasividad venezolana respecto a los reclamos sobre el Esequibo, para llevar adelante profundos estudios de terreno y de la plataforma marítima con el objetivo de fortalecer sus reclamos ante entes internacionales mientras de que de forma casi simultánea coordinó con empresas internacionales, en especial con Exxon-Mobil, para llevar adelante misiones de exploración petrolera en aguas bajo disputa con Venezuela, habiendo encontrado importantes yacimientos petroleros (BBC, 2015). Estas tareas de exploración derivaron en una reacción del gobierno venezolano, que reafirmó sus derechos soberanos sobre el territorio en reclamación y llevó adelante un pedido de cese de actividades por parte de Exxon, empresa que el Presidente Maduro tildó de “instrumento” del gobierno de EEUU y de ser parte de una agresión contra Venezuela en alianza con el nuevo gobierno guyanés (calificado de extrema derecha) por iniciar la exploración petrolera en la concesión Stabroek, que abarca áreas tanto de la Zona en Reclamación como de la fachada atlántica venezolana del delta del Orinoco. Aunque cabe destacar, que dicha declaración omite el hecho de que en la concesión Exxon está asociada con la China National Offshore Corporation (CNOOC), de 100% de capital estatal chino y socia de PDVSA en la Faja del Orinoco y en el proyecto de gas costa afuera Mariscal de Ayacucho (Garavini, 2015). Por su parte, la oposición venezolana reclamó no solo las acciones de Guyana sino también criticó la pasividad del gobierno de Chávez y Maduro en años recientes ante la violación de la soberanía territorial venezolana.

El entonces Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, ordenó el envío de un equipo a Guyana con la misión de encontrar un nuevo mecanismo para resolver la controversia limítrofe con Venezuela.

La misión se produce luego de que Guyana indicara formalmente a la ONU que tras “25 años del proceso de buenos oficios no se ha encontrado ninguna solución a la controversia” con Venezuela, por lo que “era tiempo de invocar otro tipo de acuerdo”, indicó el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guyana en un comunicado (La Nación, 2015).

En febrero de 2018, una comitiva compuesta por el ministro de justicia, ministro de defensa y el jefe de gabinete de seguridad institucional de Brasil visitaron Guyana, en lo que ha sido interpretado por algunos analistas como un posible indicador de la preocupación de Brasil ante la amenaza de algún tipo de acción militar de Venezuela contra Guyana dados los avances en los reclamos territoriales de Guyana sobre el Esequibo venezolano (Stratford Worldview, 2018).

De manera similar al caso colombiano, surgen temores de que el gobierno de Venezuela quiera utilizar la disputa con Guyana para externalizar su crisis. Mientras que Guyana puede ser percibido como el agredido dada la desproporcionalidad en cuanto a capacidades militares entre ambos países, también es factible que el gobierno de Maduro utilice como excusa el apoyo del Reino Unido y los Estados Unidos a Guyana y la participación de Exxon-Mobil en las tareas de exploración petrolera para sustentar un discurso anti-imperialista que justifique sus acciones en el Esequibo, por ende recaudando apoyo tanto de los sectores bolivarianos como sectores más conservadores/nacionalistas dentro de Venezuela.

La dimensión multilateral

En complemento a la estrategia de *hard balancing*, basada en el predominio de una visión y de concepciones eminentemente geoestratégicas, el gobierno de Chávez desarrolló una estrategia basada en el empleo de recursos efectivos (provenientes de la renta petrolera de los ingresos que generaron los altos precios internacionales de los hidrocarburos durante la primera década de este siglo) y en la disparidad de fuerzas con un actor hegemónico tan poderoso como los EEUU. De este modo, Venezuela desarrolló su propia estrategia de *soft balancing* (Serbin y Serbin Pont, 2014), a través de diversos mecanismos regionales e internacionales, incluyendo en especial la Alianza Bolivariana de los

Pueblos de América (ALBA), la activa participación en la creación de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), la creación de PetroCaribe y de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), para “retardar, frustrar y debilitar los ámbitos de dominio de los Estados Unidos, entorpeciendo” (Toro Carnevali, 2011) y elevando los costos de la política exterior estadounidenses tanto en el ámbito hemisférico como en el sistema internacional (Williams, 2011).

En esta estrategia se enmarcan, asimismo, por un lado, la denuncia y rechazo de acuerdos y tratados internacionales previos, como también la utilización de los organismos en los que Venezuela participa históricamente, como la OEA, y de las alianzas y nuevos organismos regionales establecidos en estos quince años para obstaculizar los intereses de los Estados Unidos en ámbitos multilaterales y en el marco de la dinámica internacional. Una secuela inevitable es que estos hechos se articulan con una política sostenida de denuncia de acuerdos y tratados internacionales y, particularmente, con un cuestionamiento reiterado, del sistema interamericano en general y del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) (Serbin y Serbin Pont, 2013) en particular. A la vez, estas denuncias dieron pie para la estructuración de un entramado regional de organismos intergubernamentales y organizaciones y movimientos sociales en el marco de una “diplomacia de los pueblos”, que sirvieran de soporte solidario para el proceso bolivariano y de mecanismo adicional de *soft balancing* en la región.

Con la muerte de Chávez el gobierno venezolano perdió el liderazgo carismático de ese presidente que contribuía en parte al protagonismo internacional de Venezuela. Después, el mundo vio una fuerte caída en los precios del petróleo que impactó de lleno en la capacidad de maniobra internacional de Venezuela a medida que tuvo menor acceso a divisas extranjeras y el gobierno venezolano se vio obligado a realizar cortes en el suministro de petróleo subsidiado a países de PetroCaribe, así como reducir el alcance de su entonces sobredimensionada capacidad diplomática. A medida que en años recientes ha disminuido la producción petrolera venezolana, los envíos de petróleo subsidiado a aliados políticos de Venezuela en el Caribe se han visto nuevamente afectados, lo que ha generado tensiones e incluso rupturas entre el gobierno de Maduro y sus socios en el Caribe, lo que ha tenido un impacto muy importante en la capacidad de Venezuela de neutralizar

votaciones en instancias internacionales como la Organización de Estados Americanos.

En el marco de UNASUR, el organismo se enfrentó con serias dificultades para contribuir a la desactivación de la crisis del 2014, así como un posterior diálogo mediado por el expresidente del Gobierno de España, José Luis Rodríguez Zapatero, y los exmandatarios Martín Torrijos, de Panamá, y Leonel Fernández, de República Dominicana, que fueron designados por UNASUR para intentar establecer canales de diálogo entre la oposición y la administración de Maduro. A su vez, una señal sobre la crisis que se aproximaba en UNASUR fue la suspensión de Venezuela de MERCOSUR. Este hecho fue reflejo no solo de los cambios en el mapa político regional, sino también la contracción de la diplomacia venezolana que, a pesar de contar con un importante socio como Uruguay en el marco del MERCOSUR, no logró impedir la decisión unánime del organismo de suspender a Venezuela por su “violación de las instituciones democráticas”, acción que había sido antecedida meses antes por una suspensión jurídica por incumplimientos del gobierno venezolano sobre sus compromisos con el organismo regional. La medida supuso una “suspensión de los derechos y obligaciones de Venezuela” aunque no la exclusión de Venezuela, en un intento de mantener canales abiertos que contribuyesen a la restauración del orden democrático.

Por su parte, la incapacidad de UNASUR de proveer de soluciones efectivas en Venezuela contribuyó a su propia crisis institucional. Como señala Serbin (2013) “lo que desencadenó la crisis es que la UNASUR no logró promover un diálogo efectivo entre el gobierno venezolano y la oposición. Para eso es necesario construir consensos, pero hay mucha polarización. Y la situación venezolana está teniendo efectos dramáticos, sobre todo en Colombia, pero también en Brasil y en los países del Caribe, que están recibiendo un flujo de refugiados muy difícil de asimilar”.

En 2018, UNASUR se vería fuertemente golpeada cuando los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú comunicaron al canciller de Bolivia que suspenderían “temporalmente” su participación en esa organización. Serbin señala que “los países que suspendieron su participación quieren que se emprolije la situación, porque hace más de un año que está acéfala la Secretaría General por la resistencia de Venezuela a aceptar la candidatura de José Octavio Bordón, propuesta

por Argentina, alegando que no es un expresidente. Pero en ningún lado está establecido que tendría que serlo” (Mizrahi, 2018). Como señalan Nolte y Mijares, “esta defección colectiva es, hasta ahora, el paso más importante en un proceso de deconstrucción de Suramérica como bloque geopolítico y actor en el sistema internacional” (Nolte y Mijares, 2018).

Desde la llegada de Nicolás Maduro al poder y la subsiguiente crisis del 2014, han habido innumerables iniciativas en el marco de espacios multilaterales para presionar al gobierno venezolano en las esferas internacionales con el objetivo de que el país retomara las prácticas democráticas y detuviera su corrosión institucional. Muchas de estas iniciativas tuvieron foco en la Organización de Estados Americanos, principalmente dado que el organismo cuenta con una Carta Democrática, y que su Secretario General, Luis Almagro, ha sido un ferviente crítico del gobierno de Maduro y su socavamiento de las instituciones democráticas en Venezuela. Justamente es en este último punto que las iniciativas en el marco de la OEA han ganado protagonismo, dado que el cambio en la Secretaría General de la organización facilitó el fomento de iniciativas de los países miembros para presionar al gobierno de Maduro, sea por denuncias en la asamblea de la OEA, por el apoyo a iniciativas para aplicar la Carta de Democrática o por iniciativas del Secretario General como ha sido la convocatoria de investigaciones sobre la situación en Venezuela.

En el marco de la aplicación de la Carta Democrática, el gobierno venezolano ha sido hábil en asegurar el apoyo de una gran cantidad de votos por medio de sus programas de asistencia en Centroamérica y el Caribe. En particular, a través de PetroCaribe, un programa de asistencia energética, el gobierno venezolano ha conseguido asegurar el apoyo, en el marco de la OEA, de países pequeños del Caribe dependientes de las importaciones energéticas por medio del envío de petróleo subsidiado. En efecto, fue recién en junio de 2018, y después de un proceso de corrosión de Petrocaribe a medida que las exportaciones venezolanas se reducían, que se logró la aprobación de una resolución sobre Venezuela. Con 11 abstenciones, en buena parte provenientes de países que previamente habrían votado en contra, la resolución declara la falta de legitimidad en los comicios electorales del 20 de mayo de 2018, reafirma la necesidad de un diálogo nacional, afirma

que hubo una alteración en el orden constitucional de Venezuela, urge al gobierno venezolano a respetar la división de poderes, pide que el gobierno venezolano permita el ingreso de ayuda humanitaria, insta a gobiernos de la región a tomar medidas para atender la situación de salud, y compromete a la aplicación de la carta democrática (OEA, 2018) Se esperaba una declaración de la asamblea sobre Venezuela, pero finalmente los países del Caribe bloquearon la iniciativa.

Ante las limitaciones en los organismos mencionados para lidiar con la crisis venezolana y su creciente repercusión internacional, un grupo de países de la región abrieron un nuevo frente por medio de la creación de un grupo *ad hoc*: El 8 de agosto de 2017, se estableció la instancia multilateral Grupo de Lima, en la cual se reunieron 18 países de las Américas para dar seguimiento a la crisis en Venezuela y contribuir a su resolución. A pesar de la ausencia de un *framework* institucional, el Grupo de Lima contribuyó a la creación de un discurso común sobre Venezuela en el cual los países parte denunciaban cuestiones centrales en la crisis como la necesidad de liberar presos políticos, resguardar los derechos humanos, el llamado a instancias electorales transparentes y justas, criticar la ruptura del orden democrático en Venezuela y resaltar la existencia de una crisis humanitaria en Venezuela que requería de acciones de la comunidad internacional. Pero, a pesar de la importancia de esta iniciativa, no ha podido replicar las experiencias del Grupo Rio y el Grupo Contadora, estableciendo canales de dialogo y construyendo las bases para un proceso de paz. Esta es una función que podría haber cumplido la UNASUR, pero el proceso fue viciado por falta de transparencia, percepción de preferencia ideológica en apoyo al gobierno y falta de legitimidad del proceso. Este vacío en capacidades podría en un futuro ser utilizado por el gobierno uruguayo, o las nuevas administraciones en Ecuador y México, para crear los canales de dialogo necesarios tanto con la oposición como con el oficialismo en el marco de organismos internacionales como las Naciones Unidas para facilitar un proceso que contribuya de forma efectiva a la reducción de la violencia en Venezuela, la detención de la persecución política y la violación sistemática de derechos humanos, y encaminar al país en un proceso de negociación interno que derive en una eventual redemocratización y despolarización.

Hasta entonces, el riesgo mayor es que la incapacidad de las instancias internacionales para proveer soluciones a la crisis venezolana continúe

deslegitimando a estos organismos hemisféricos, regionales y subregionales, limitando aun más la capacidad de estos frente a situaciones de crisis en la región.

Conclusiones

En el contexto actual, no hay señales claras de que se aproxime un cambio de rumbo real en el escenario político venezolano, ni tampoco se vislumbran grandes modificaciones en la política económica y social del gobierno de Nicolás Maduro, por lo cual es probable que la crisis humanitaria en Venezuela se continúe profundizando.

De ser así, veremos un mayor impacto en los tres ejes mencionados. Por un lado, el flujo migratorio y de refugiados seguirá creciendo, y estos grupos humanos migraran en condiciones cada vez peores, lo cual los hará sumamente vulnerables y requerirá de gobiernos nacionales, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil que sean pro-activos en asegurar el diseño, desarrollo e implementación de políticas públicas que resguarden los derechos humanos de estos grupos vulnerables, faciliten su integración en los países receptores, luchen contra la xenofobia, y contribuyan a mejorar las condiciones migratorias en toda la región.

En el plano de la seguridad y la defensa, será importante recordar que mientras más acorralado se perciba el régimen de Maduro, más proclive será a querer externalizar la crisis doméstica por medio de un conflicto internacional. Este es un riesgo particularmente elevado para Colombia dada la complejidad de la frontera que comparte con Venezuela, así como un largo historial de disputas territoriales y escaladas diplomáticas entre los dos países. También existe el riesgo de catalogar la crisis venezolana solo en términos militares, lo que derivaría en una *securitización* y militarización de la crisis, acarreando, a su vez, un impacto negativo sobre la población venezolana que escapa de Venezuela. Es por ello que se hace particularmente importante destacar las diferencias entre el accionar del gobierno de Maduro y su impacto en la esfera de seguridad, y la necesidad de ayudar a poblaciones vulnerables que escapan de una profunda crisis humanitaria y la persecución política.

Por último, el riesgo de que se continúen corroyendo las instancias internacionales de resolución de conflictos, y que muchos de estos organismos se vean deslegitimados (como es el caso de UNASUR), es un riesgo alto a medida que la crisis en Venezuela se profundice y los organismos internacionales se vean incapaces de proveer algún tipo de solución. Las iniciativas *ad hoc* como el Grupo de Lima pueden paliar en parte este efecto negativo, pero deben apuntar no sólo a presionar al gobierno venezolano sino también de contribuir al fortalecimiento institucional de organizaciones internacionales y a apoyar a los países de la región en el diseño e implementación de políticas públicas como las del área migratoria para ayudar a lidiar con ese aspecto del impacto hemisférico de la crisis venezolana.

La crisis venezolana no tiene fin a la vista, por lo cual se vuelve de crucial importancia que la comunidad internacional, y sobre todo especialmente los países de América Latina y el Caribe, coordinen de forma efectiva no solo para ayudar a la población venezolana sino también para asegurar que el impacto de la crisis no debilite instancias internacionales necesarias para la futura resolución de conflictos regionales, ni resurja la amenaza de conflicto inter-estatales, y que se resguarden los derechos de grandes poblaciones vulnerables que hoy se desplazan a través de la región.

De lo contrario, la combinación de estas tres dimensiones puede encaminar a la región hacia un futuro preocupante, en el cual la ausencia de liderazgos claros, en combinación con organizaciones multilaterales endebles y deslegitimadas que ven su limitada su capacidad de contrabalancear tendencias *securitizadoras* así como ralentan su capacidad de reacción frente a crisis en nuestra región, no solo en el contexto de la crisis venezolana, sino en el marco más amplio de un mundo y una región que cambian a pasos agigantados y donde se generan más dudas que certidumbres sobre el futuro que se aproxima.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antillano, A., & Ávila, K. (2015). Las políticas frente a las drogas en la Venezuela bolivariana.

- Alianza Social Continental. (2006). *Rick Arnold's Summit Journal*. Alianza Social Continental. Recuperado de <http://www.commonfrontiers.ca/Bolivia/journal/index.html>
- Álvarez Itriago, R.M. (2009). De la “Constitución de Papel” a los “Factores reales de Poder”: Avance del militarismo en Venezuela (1998–2008). *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura (Universidad Central de Venezuela)*, XV(2), pp. 35-56.
- Avellaneda, Armando (2012) “La desinstitucionalización asfixia la Cancillería. Diplomáticos de carrera han sido desplazados sistemáticamente”, en *El Nacional* (Caracas), 19 de agosto de 2012.
- Bahar, D. (2018, February 12). La crisis de refugiados en Venezuela excederá a la de Siria; debemos ayudar. Retrieved June 15, 2018, recuperado de <https://www.brookings.edu/es/opinions/la-crisis-de-refugiados-en-venezuela-excedera-a-la-de-siria-debemos-ayudar/>
- Bansart, A. (2008). *El Caribe. Una sola posibilidad de integración: la diplomacia de los pueblos*. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Cuadernillo Nueva Diplomacia No. 3.
- Burgues, S. (2010). Brazil as a Regional Leader: Meeting the Chavez Challenge. *Current History*, 58, pp. 53-59.
- Buttó, L. A. (2009). *La política militar venezolana para Suramérica en la era de la Quinta República: descriptores y objetivos*. Miranda: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa.
- Cardozo, E. (2010). *La política exterior del gobierno bolivariano y sus implicaciones en el plano doméstico*. Caracas: ILDIS.
- Cardozo, E. (2012). Fragmentos del derrumbe, in *El Nacional*, August 12 2012, p. 9.
- Corrales, J. (2011a). “Why polarize? Advantages and disadvantages of a rational-choice analysis of government-opposition relations under Hugo Chávez”, en Ponniah, T., & Eastwood, J. (eds.) *The Revolution in Venezuela. Social and Political Changes under Chávez*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 67-90.
- Corrales, Javier (2011b) “*Conflicting Goals in Venezuela’s Foreign Policy*”, in Clem, Ralph and Anthony Maingot (eds.) *Venezuela’s Petro-Diplomacy. Hugo Chavez’s Foreign Policy*, Gainesville: University Press of Florida, pp. 32-48.

- Corrales, J., & Penfold-Becerra, M. (2011). *Dragon in the tropics: Hugo Chavez and the political economy of revolution in Venezuela*. Washington D.C: Brookings Institution.
- Corrales, Javier and Carlos Romero (2013). *U.S.-Venezuela Relations since the 1990s*, New York: Routledge, p. 20 y pp. 132-133.
- Correal, Olga Lucía (2010). La proyección internacional de la República Bolivariana: la política exterior de Venezuela (2004-2010), en *Revista de Análisis Internacional*, No. 2, 2010, pp. 283-301.
- Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. “Hacia una unificación operacional de la Fuerza Armada Bolivariana”. Presentación en Power Point. Caracas, 2012.
- CRIES y Stanley Foundation (2017). Policy Memo - Respuestas Regionales a la Crisis en Venezuela. Recuperado de http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/08/Policy-Memo_Venezuela-Crisis_Spanish-1.pdf
- Egaña, Fernando (2009). “El Impacto de la Política Exterior en la Opinión Pública”. Draft paper, Caracas: ILDIS. www.ildis.org.ve, 2009.
- El Abedul (2008). Informe forense de INTERPOL sobre los ordenadores y equipos informáticos de las FARC decomisados por Colombia. *El Abedul*. Recuperado de http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Otros/informe_interpol.pdf
- Ellner, S. (2003). Introduction: The Search for Explanations. In Ellner, S., & Hellinger, D. (eds.), *Venezuela Politics in the Chávez Era* (pp. 7–26). Boulder: Lynne Rienner.
- EEUU señala supuestos lazos con FARC del nuevo ministro de Defensa Venezuela. Recuperado de http://www.larazon.es/detalle_hemeroteca/noticias/LA_RAZON_427951/6690-eeuu-señala-supuestos-lazos-con-farc-del-nuevo-ministro-de-defensa-venezuela#Ttt14bZm7tP0ba7S
- El Universal (2008, enero 17). Congreso Venezolano reconoce beligerancia de guerrillas FARC, ELN. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2008/01/17/0001/14/C0E71A3B3D8042CEADDEC-51FA19D58F8.html>
- El Universal (2010, July 15). Colombia dice tener pruebas de presencia de FARC en Venezuela. *El Universal*. Recuperado de http://www.eluniversal.com/2010/07/15/int_ava_colombia-dice-tener_15A4187533.shtml

- El Yacimiento de petróleo que calienta la controversia entre Venezuela y Guyana.” *BBC* 27 May 2015. Impreso.
- Garavini, Sadio (2012). “¿Qué pasa con el Esequibo y la fachada atlántica?”, en *El Universal* (Caracas), martes 31 de julio de 2012.
- Garavini, Sadio. “Guyana y Maduro.” *Runrunes*. Web. 13 July 2015. Recuperado de <http://runrun.es/opinion/212683/guyana-y-maduro.html>.
- Giaritelli, A. (2018, June 26). Border chief implementing long-term strategy to solve border crisis after third migration surge in four years. *Washington Examiner*. Recuperado de <https://www.washingtonexaminer.com/news/border-chief-implementing-long-term-strategy-to-solve-border-crisis-after-third-migration-surge-in-four-years>
- Guerrero, M.E. (2013). *Chavismo sin Chávez. La lucha por el poder en tiempos de transición*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Hirst, J. (2012). *The ALBA. Inside Venezuela 's Bolivarian Alliance*. Miami: Interamerican Institute for Democracy.
- Informe del Observatorio Venezolano de la violencia 2014. *Observatorio Venezolano de la Violencia*. Observatorio Venezolano de la Violencia. Recuperado de. <http://observatoriodeviolencia.org.ve/ws/wp-content/uploads/2015/02/OVV-INFORME-DEL-2014.pdf>.
- InfoBae. (2009, julio 27). Revelan que el régimen de Chávez le vendió a las FARC lanzacohetes. *InfoBae*. Recuperado de <http://www.infobae.com/contenidos/462680-101275-0-Revelan-que-el-r%C3%A9gimenCh%C3%A1vez-le-vendi%C3%B3-las-FARC-lanzacohetes>
- InfoDefensa. (2010, marzo 16). Bielorusia ofrece a Venezuela un sistema de defensa antiaéreo. *InfoDefensa*. Recuperado de <http://www.info-defensa.com/?noticia=bielorrusia-ofrece-a-venezuela-un-sistema-de-defensaantiaereo>
- Irwin, D., y Micett, I. (2008). *Caudillos, militares y poder: una historia del pretorianismo en Venezuela*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello y Universidad Pedagógica Experimental Libertador.
- Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. (2008). *Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*. Caracas: Gobierno Bolivariano de Venezuela.

- Pastrana Buelvas, E. (2011). Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad regional. *Diálogo Político*, 1, 103-136.
- Regional Responses to the Crisis in Venezuela: Safeguarding the Human Rights of Refugees and Migrants* (Policy Memo). (n.d.). Bogotá: CRIES / Stanley Foundation.
- Romero, Aníbal (2008). “Militares y política exterior en la Revolución Bolivariana”, ponencia presentada en las *Jornadas sobre Venezuela*, Santiago de Compostela, 21 y 22 de mayo 2008.
- Romero, Carlos (2010). *La política exterior de la Venezuela Bolivariana*, Plataforma Democrática, *WorkingPaper* No. 4, julio 2010.
- Novosti, R. (2012). Venezuela comprara a Rusia una partida adicional de cien tanques T-72B1V. Recuperado de http://sp.rian.ru/bilateral_relations/20120627/154182225.html
- Nolte, D., & Mijares, V. (2018, April 23). La crisis de Unasur y la deconstrucción de Sudamérica. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-crisis-de-unasur-y-la-deconstruccion-de-sudamerica-articulo-751730>
- Mayorca, J. (2010). Delincuencia organizada y poder político en Venezuela (Policy Paper 30).
- Mizrahi, D. (2018, April 28). 5 claves para entender la crisis (¿final?) de la Unasur. *INFOBAE*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/04/28/5-claves-para-entender-la-crisis-final-de-la-unasur/>
- Rivas Leone, J.A., y Quintero Acosta, M. (2007). *Estado-seguridad y Fuerzas Armadas en la era de la globalización: una aproximación a Venezuela*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, WP Núm. 266.
- Rodrigues, G., y Rodrigues, T. (2011). *La Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: Roles y mecanismos de 108 participación de la sociedad civil. De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Buenos Aires: CRIES.
- Schamis, Héctor (2015). “Maduro, entre Galtieri y el Assad.” *El País* 6 Sept. 2015, América sec. Web. 6 Sept. 2015.

- Segunda Cámara Holandesa propone militarizar aguas para prevenir inmigración ilegal desde Venezuela.” Recuperado de <http://noticiascuracao.dstad.com/2015/06/25/segunda-camara-holandesa-propone-militarizar-aguas-para-frenar-inmigracion-ilegal-desde-venezuela/>.
- Serbin, A., Martínez, L., y Ramanzini, H. (2012). El Regionalismo Post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, A. (2010). Old factors and new challenges in regional multilateralism: A Latin American idiosyncrasy? In *Latin American Multilateralism: New Directions* (pp. 8–11). Ottawa: FOCAL
- Serbin, A. (2011). *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana S.A. y Plataforma Democrática.
- Organización de los Estados Americanos (2018, June 5). *Resolución sobre la situación en Venezuela* [Press release]. Recuperado de http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-032/18
- Serbin, Andrés, y Andrei Serbin Pont (2013). “Si los Derechos Humanos se oponen....” *Foreign Affairs Latinoamérica* 13.4. Recuperado de https://www.academia.edu/4754085/_Si_los_derechos_humanos_se oponen_El_bolivarianismo_y_el_sistema_interamericano_de_derechos_humanos.
- Serbin, Andrés, y Andrei Serbin Pont (2014). Quince años de Política Exterior Bolivariana: ¿entre el Soft-balancing y la Militarización? en *Pensamiento Propio* (39), pp. 287-325.
- Serbin Pont, A. (2014). Bolivarianismo y las nuevas hipótesis de conflicto. *DEF*.
- Serbin Pont, A. (2015). El impacto regional del colapso Bolivariano. *Air & Space Power Journal*, 27(4), 4-18.
- Silva, M.C. (2011). La Alianza Bolivariana para a las Américas (ALBA): aspectos de seguridad y defensa y elementos de participación social. En Serbin, A. (coord.), *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana* (pp. 254–55). Buenos Aires–Barcelona: CRIES-Icaria Editorial.

- Schamis, Héctor (2015). “Maduro, entre Galtieri y el Assad.” *El País* 6 Sept. 2015, América sec. Recuperado de <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/05/actualidad/1441481628_953334.html>.
- Tendencias Migratorias Nacionales en América del Sur - República Bolivariana de Venezuela* (Rep.). (n.d.). Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.
- Trading Economics (2015, September 15). Venezuela Crude Oil Production. *Trading Economics*. <https://tradingeconomics.com/venezuela/crude-oil-production>
- Trejos Rosero, L. (2017). Narcotráfico en la región Caribe (Análisis).
- Trinkunas, H. A. (2010). The Transformation of the Venezuelan Bolivarian Armed Force: From Protagonism to Revolutionary Subordination, paper presented at LASA, 2010.
- Toro Carnevali, Alfredo (2011). “El ALBA como instrumento de “soft-balancing”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 33, enero-junio 2011, Número especial “Los desafíos del multilateralismo en América Latina”, p. 160.
- Williams, M. E. (2011). The New Balancing Act: International Relations Theory and Venezuela’s Foreign Policy. In Ponniah, T., & Eastwood, J. (eds.), *The Revolution in Venezuela. Social and Political Changes under Chávez* (pp.) Cambridge: Harvard University.
- Would Venezuela Invade Guyana?* (Rep.). (n.d.). Startfor Worldview.
- Venezuela: ¿Un Estado mafioso?* (Rep.). (n.d.). Insight Crime.

RESUMEN

La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo

En la actualidad, Venezuela se encuentra inmersa en una profunda crisis producto de la confluencia de una diversidad de factores de índole política, económica y social, que han llevado al gobierno venezolano a incrementar la represión, reducir los canales democráticos, y profundizar la militarización de la sociedad. Como resultado podemos identificar tres dimensiones en las cuales la crisis venezolana tiene un profundo impacto a nivel regional. Una primera dimensión es la migratoria, a medida que

la población venezolana está escapando de forma masiva del país, por lo cual América Latina y el Caribe se enfrenta a una crisis humanitaria sin precedentes. Una segunda dimensión es la de defensa y seguridad, en la que la falta de capacidades del Estado venezolano, la corrupción de sus instituciones y la posibilidad de una escalada militar contribuyen a un aumento de la inestabilidad en la región. Y la tercer dimensión es la del impacto sobre los espacios multilaterales a nivel regional y hemisféricos, dado que la baja institucionalidad de diversos organismos limita la capacidad de los países de la región de presionar efectivamente al gobierno venezolano para que cumpla con sus compromisos en materia de democracia y derechos humanos, incluyendo el cese de persecuciones a disidencia política, el cese de las violaciones sistemáticas a los derechos humanos y la provisión de soluciones efectivas a la crisis humanitaria que se está viviendo dentro del país. La combinación de estas tres dimensiones puede encaminar a la región hacia un futuro preocupante, en el cual la ausencia de liderazgos claros, la reducción del alcance de organizaciones multilaterales y las tendencias securitizadoras, disminuyen las capacidades de los países latinoamericanos y caribeños de avanzar sobre medidas efectivas para desactivar a esta y otras crisis en nuestra región.

ABSTRACT

The Venezuelan Humanitarian Crisis and its Regional Impact: Migration, Security and Multilateralism

At present, Venezuela is mired in a deep crisis caused by a conjunction of political, economic and social factors, which have led the Venezuelan Administration to increase repression, reduce democratic channels and increase the militarization of society. As a result of this, we have identified three dimensions on which the Venezuelan crisis has a profound impact at a regional level. The first dimension is migration, with the massive flight of Venezuelans from the country, as a result of which Latin America and the Caribbean are facing an unprecedented humanitarian crisis. The second one is the defense and security dimension, where the lack of capabilities of the Venezuelan Government, institutional corruption and a potential military escalation contribute to an increase in regional instability. The third dimension has to do with the impact on regional and hemispheric multilateral fora, since the institutional weakness of several organizations impairs the capacity of the countries of the region

to effectively put pressure on the Venezuelan government so that it complies with its commitments in terms of democracy and human rights, including bringing a halt to the persecution of political opponents and to the systematic violations of human rights and providing effective solutions to the internal humanitarian crisis affecting the country. The combination of these three dimensions point to an alarming future for the region, in which the lack of clear leaderships, the increasingly limited scope of multilateral organizations and securitizing trends impair the capabilities of Latin American and Caribbean countries to implement effective measures to defuse this crisis and any others in the region.

SUMMARIO

A crise humanitária na Venezuela e seu impacto regional: migração, segurança e multilateralismo

Na atualidade, a Venezuela se encontra imersa em uma profunda crise que é fruto da confluência de uma diversidade de fatores de índole política, econômica e social, crise que levou o governo venezuelano a incrementar a repressão, reduzir os canais democráticos e aprofundar a militarização da sociedade. Como resultado, podemos identificar três dimensões nas quais a crise venezuelana tem um profundo impacto no plano regional. Uma primeira dimensão é a migratória, na medida em que a população venezuelana está escapando de forma maciça do país, razão pela qual a América Latina e o Caribe enfrentam uma crise humanitária sem precedentes. Uma segunda dimensão é a de defesa e segurança, em que a falta de capacidades do Estado venezuelano, a corrupção de suas instituições e a possibilidade de uma escalada militar contribuem para um aumento da instabilidade na região. Já a terceira dimensão é a do impacto sobre os espaços multilaterais nos níveis regional e hemisférico, visto que a baixa institucionalidade de diversos organismos limita a capacidade dos países da região de pressionar efetivamente o governo venezuelano para que cumpra com seus compromissos em matéria de democracia e direitos humanos, incluindo o fim das perseguições à dissidência política, o fim das violações sistemáticas dos direitos humanos e a provisão de soluções efetivas à crise humanitária que se registra dentro do país. A combinação destas três dimensões pode levar a região a um futuro preocupante, no qual a ausência de lideranças claras, a redução do alcance de organizações multilaterais e as tendências securitizadoras reduzem as capacidades dos países latino-americanos e caribenhos de avançar com medidas efetivas para desativar esta e outras crises em nossa região.



La protección de la democracia ante la crisis venezolana: los límites del nexo hemisférico-regional de gobernanza en las Américas

Thomas Legler y Ornella Garelli-Ríos

Introducción

Desde principios de 2014, ha habido una variedad de intentos regionales para enfrentar la crisis actual en Venezuela, primero para promover una solución pacífica y negociada a la misma, y después para contener el desplazamiento del país hacia el autoritarismo absoluto. Hasta ahora,

nada parece haber funcionado en términos de la defensa colectiva de la democracia, independientemente de si hablamos de los esfuerzos realizados por la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), o el Grupo de Lima. De hecho, los fracasos actuales contrastan con el éxito relativo de la acción colectiva regional en 2002-2004, cuando la OEA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Centro Carter facilitaron un acuerdo negociado entre el gobierno y la oposición que preparó el camino para el referéndum revocatorio de 2004.

¿Por qué los esfuerzos interamericanos y regionales recientes han fracasado persistentemente en defender la democracia en Venezuela? Centrar nuestro análisis únicamente en las acciones de organizaciones individuales como la OEA o la UNASUR simplifica demasiado la protección hemisférica de la democracia. Estas organizaciones pocas veces han actuado solas, más bien lo han hecho en cooperación, coordinación, competencia o conflicto con otros actores regionales. Las acciones de una afectan las acciones de las otras y vice-versa. Desde los primeros años del surgimiento del régimen interamericano de defensa colectiva de la democracia, ha habido una proliferación continua de instituciones formales e informales con mandatos y acciones que se solapan con respecto a la protección de la democracia. En otras palabras, hemos presenciado el surgimiento de una arquitectura de gobernanza cada vez más compleja y de múltiples instituciones para salvaguardar la democracia en los países del hemisferio (véase también Nolte y Weiffen, 2018).

Como veremos en el caso actual de la crisis política venezolana, la forma en que organizaciones hemisféricas y regionales, así como sus Estados miembros, han interactuado ha tenido implicaciones importantes sobre las perspectivas para encontrar una solución pacífica y negociada a la crisis, y detener el retroceso autoritario de Venezuela. En consecuencia, enfatizamos que este nexo hemisférico-regional de gobernanza es crucial para analizar y comprender, tanto para académicos como para profesionales, por qué los esfuerzos regionales han sido hasta ahora incapaces de unir fuerzas y contribuir efectivamente a una solución de la crisis venezolana.

Nuestro análisis del papel de las organizaciones hemisféricas y regionales en la crisis venezolana destaca la importancia del nexo hemisférico-regional de gobernanza en una variedad de formas. Por ejemplo, el nexo facilita una estructura de oportunidades y obstáculos tanto para los defensores potenciales de la democracia como para los gobiernos y sus partidarios, quienes son blanco de los primeros. Además, el nexo afecta los cursos de acción tomados por múltiples actores y ayuda a identificar las posibilidades para aplicar una presión, o *leverage* (apalancamiento), externa o transnacional efectiva contra aquellos que han puesto la democracia en riesgo, además de que incide en las perspectivas de los transgresores y sus aliados para contener tal presión o *leverage*.

Esta situación también resalta que la coordinación y cooperación entre organizaciones hemisféricas y regionales es esencial para combinar suficiente presión contra el gobierno autoritario y para producir algún tipo de cambio conductual deseado de su parte, así como para evitar opciones institucionales que estos puedan utilizar para escapar o evadir tal presión. Asimismo, el nexo también afecta la manera en que los actores de fuera del Hemisferio Occidental responden a la crisis. También observamos que el nexo es muy sensible, tanto a los desarrollos internos en el país en crisis como a los regionales e internacionales que afectan a los Estados miembros que lo conforman. Finalmente, el nexo ejerce influencia tanto en las posibilidades para la consolidación de instituciones existentes como para el desarrollo futuro de otras.

En este artículo, dividimos nuestro análisis en tres secciones. En primer lugar, situamos nuestro concepto central del nexo hemisférico-regional de gobernanza en el marco de la literatura de relaciones internacionales sobre la proliferación institucional, el traslape y la complejidad. En seguida, examinamos de qué manera el nexo para la protección de la democracia ha evolucionado en relación con la crisis venezolana actual en tres fases: 2014-2015; 2016; y 2017- presente. Finalmente, exploramos las implicaciones del nexo para nuestro análisis en términos de las perspectivas para un papel más efectivo de los actores regionales en la restauración de la democracia en Venezuela.

El nexo hemisférico-regional de gobernanza para la protección de la democracia en las Américas

Existe un creciente interés académico en el papel de las organizaciones regionales en la protección de la democracia, en particular en su rol para hacer frente a amenazas serias a la democracia en sus Estados miembros, tales como coups d'états, autogolpes, y retrocesos autoritarios por gobiernos en funciones democráticamente electos (Börzel y van Hüllen, 2015; Closa y Palestini, 2018; Closa Montero, Palestini Céspedes y Castillo Ortiz, 2016; Hawkins, 2008; Legler, Lean, y Boniface, 2007; Legler y Tiekou, 2010; Perina, 2015; Pevehouse, 2005, 2016; Wiebusch, 2016). Algunos de estos análisis han aparecido en las páginas de *Pensamiento Propio* (Closa y Palestini, 2016; Heine y Weiffen, 2016). Una tendencia común entre los académicos ha sido el estudio de casos individuales de organizaciones regionales involucradas en la promoción de la democracia, acentuando el papel de una única institución formal particular, tales como la Unión Africana (UA), la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés), la OEA, o la Comunidad de Desarrollo del África del Sur (SADC, por sus siglas en inglés) (Boniface, 2007; Cooper y Legler, 2006; Hartmann y Striebringer, 2015; Heine y Weiffen, 2015, 2016; Leininger, 2015; Perina, 2015; Souaré, 2014; Weiffen y Heine, 2016; Yemisi Omorogbe, 2011).

Sin embargo, las organizaciones regionales llevan a cabo actividades a favor de la democracia como parte de *arquitecturas de gobernanza* en un sentido más amplio. Una arquitectura de gobernanza se define como "... conjuntos de normas, principios, regímenes, y otras instituciones" dentro de un área temática específica (traducción propia de Biermann, Pattberg, van Asselt, y Zelli, 2009: 14). Las decisiones de las organizaciones regionales relacionadas con la democracia no se dan en aislamiento sino más bien en interacción con o consciente de otras organizaciones con mandatos y membresías estatales que llegan a traslaparse.

En décadas recientes, en las Américas ha existido una proliferación de organizaciones hemisféricas y regionales involucradas en la defensa de la democracia, tales como la OEA, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la CELAC, el MERCOSUR, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

y la UNASUR, así como en el número de cartas y cláusulas democráticas y otros instrumentos legales desarrollados por éstas. Rara vez estas organizaciones han actuado en solitario frente a amenazas a la democracia dentro de uno de sus Estados miembros. Como veremos en breve en el caso de Venezuela, las acciones de la OEA como una organización hemisférica han estado entrelazadas con aquellas de organizaciones regionales como la CELAC, el MERCOSUR y la UNASUR. Por tanto, atendiendo el propósito de estudiar con mayor precisión una problemática de protección de la democracia tal como la presentada por la crisis venezolana actual, estas consideraciones se agrupan en la noción del *nexo hemisférico-regional de gobernanza*. Dicho nexo hace referencia a la 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.

De acuerdo a Biermann, Pattberg, van Asselt, y Zelli (2009), todas las arquitecturas de gobernanza están por naturaleza fragmentadas. Éstas consisten en múltiples instituciones formales, informales, así como en instituciones más o menos establecidas que se traslapan en sus responsabilidades. La cuestión aquí es de qué manera esta fragmentación se materializa en términos de sus efectos sobre el desempeño de la gobernanza. Es decir, el tipo de fragmentación de que se trate puede tener efectos ya sea más positivos o negativos sobre la gobernanza. Biermann, Pattberg, van Asselt, y Zelli plantean que las arquitecturas fragmentadas pueden asociarse con sinergias, cooperación o conflicto en la gobernanza regional, dependiendo de su grado de integración institucional, la existencia o ausencia de conflictos entre normas, y en particular de las constelaciones de actores involucrados (véase también Nolte, 2014).

En consecuencia, el nexo hemisférico-regional de gobernanza para la protección de la democracia en las Américas puede potencialmente caracterizarse por la unidad o la división entre las instituciones y actores que lo constituyen. Este nexo ha estado marcado por la proliferación institucional y la creciente complejidad y el traslape institucional desde que los Estados miembros reformaron la Carta de la OEA en Cartagena de Indias en 1985 para hacer de la promoción de la democracia representativa por primera vez un principio de la organización.

La proliferación institucional (*institutional proliferation*) se refiere al presente incremento en el número de instituciones de diferentes tipos - normas, principios, regímenes, organizaciones intergubernamentales, etc. - dentro y a lo largo de áreas temáticas de gobernanza. La complejidad institucional (*institutional complexity*) captura la idea de la complejidad de régimen (*regime complexity*), en torno a de qué manera "... dos o más instituciones internacionales se intersectan en términos de alcance y propósito" (traducción propia de Betts, 2013: 69; véase también Orsini, Morin, y Young, 2013), además de la creciente diversidad de actores involucrados en procesos de gobernanza, incluidos actores estatales, intergubernamentales y no estatales. El traslape institucional (*institutional overlap*) refiere a la yuxtaposición de mandatos compartidos entre y a través de instituciones diversas, frecuentemente en niveles de gobernanza diferentes. Aunque Biermann, Pattberg, van Asselt, y Zelli (2009) son claros en que estos fenómenos pueden tener resultados variados, existe un creciente debate sobre sus efectos de gobernanza (Alter y Meunier, 2009; Gómez-Mera, 2015; Muzaka, 2010; Nolte, 2014; Orsini, Morin, y Young, 2013).

Varios autores que trabajan en la línea de la proliferación, la complejidad y el traslape institucional nos proveen de un buen número de pistas sobre cómo aplicar el nexo hemisférico-regional de gobernanza como una herramienta para analizar los esfuerzos regionales en el ámbito de la protección de la democracia. De acuerdo al estudio de Alexander Betts (2013) sobre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y otras organizaciones con responsabilidades superpuestas, las perspectivas para resultados de gobernanza exitosos dentro de arquitecturas fragmentadas se asocian con la articulación o la desarticulación de las organizaciones formales involucradas en el área temática en cuestión. Situaciones donde existen instituciones reforzadas (*reinforced institutions*) tienden a producir mejores resultados, es decir, donde la autoridad de una organización internacional o regional en particular es respetada y reforzada por las acciones de otras organizaciones con mandatos superpuestos. También es posible para escenarios caracterizados por instituciones desafiadas (*challenged institutions*), donde la autoridad de una organización que alguna vez fue dominante o reforzada se ve cuestionada por otras organizaciones existentes o nuevas, conduciendo a acciones de gobernanza desarticuladas y competitivas que pueden afectar las perspectivas de éxito de la gobernanza.

De forma similar, Morse y Keohane (2014) refieren al fenómeno extendido del *contested multilateralism*, mediante el cual actores estatales y no estatales descontentos con una organización multilateral existente como lugar para perseguir sus intereses y preferencias adoptan dos tipos de estrategias multilaterales: primero, la acción de *regime shifting* en la cual transfieren su atención o enfoque a otra organización existente que les conviene más; segundo, lo que ellos llaman *competitive regime creation*, es decir, la creación de una institución multilateral alternativa.. En general, la proliferación de organizaciones globales y regionales con mandatos superpuestos en la misma o similar área temática crea una estructura de oportunidad para el *forum shopping*, la práctica mediante la cual los Estados seleccionan de entre una variedad de opciones institucionales la que se ajuste mejor a sus intereses y necesidades en un momento particular (Busch, 2007). La siguiente sección muestra que tanto el *regime shifting* como la *competitive regime creation*, y el *forum shopping* han prevalecido como estrategias institucionales en los intentos hemisféricos y regionales para defender la democracia ante la crisis en Venezuela.

El trabajo de Amitav Acharya (2011) nos recuerda que las dinámicas interinstitucionales en arquitecturas complejas reflejan asimetrías de poder entre los Estados y las regiones. Este autor atrae nuestra atención a la posibilidad de que la competencia inter-institucional y el conflicto dentro del nexo hemisférico-regional de gobernanza puedan ser apoyadas por un fenómeno llamado subsidiaridad normativa (*norm subsidiarity*): "... el proceso mediante el cual los actores locales crean reglas teniendo en mente la preservación de su autonomía ante el dominio, la negligencia, la violación, o el abuso por parte de actores centrales más poderosos" (p. 95). Aunque el análisis de Acharya generalmente se enfoca en el concepto en el contexto de las relaciones globales-regionales, no existe alguna razón por la que la subsidiaridad normativa no pueda ser también aplicada a las interacciones hemisférico-regionales. Por ejemplo, la presencia de los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental, y las vastas asimetrías de poder que históricamente ha creado, ha sido un importante motor histórico para proyectos normativos y de construcción de región autónomos a lo largo de Latinoamérica y el Caribe (Rivarola Puntigliano y Briceño-Ruiz, 2013). Se hará evidente que aunque tales proyectos pueden ayudar a reducir la tendencia histórica de los Estados Unidos a intervenir en los asuntos

internos de los países latinoamericanos y caribeños, también pueden crear competencia y conflicto entre las organizaciones hemisféricas y regionales involucradas en la defensa de la democracia.

Finalmente, el trabajo innovador de Christof Hartmann (2015) sobre la protección regional de la democracia en el África subsahariana destaca la importancia de los sistemas regionales de *vínculos (linkage)* y *apalancamiento (leverage)* para la defensa de la democracia. Su adaptación de los conceptos de Levitsky y Way (2010) revela que bajo circunstancias óptimas, vínculos regionales, tales como la existencia de redes regionales de actores estatales y no estatales a favor de la democracia, mejoran las posibilidades de las organizaciones regionales como ECOWAS y SADC de aplicar formas exitosas de presión externa contra aquellos que amenazan la democracia. Esto se vuelve evidentemente claro en el caso reciente de Gambia, donde los esfuerzos combinados de la organización regional ECOWAS y la organización continental UA obligaron al presidente en funciones Yahya Jammeh a dimitir luego de haberse negado a aceptar su derrota electoral en las elecciones del primero de diciembre de 2016 (véase Hartmann, 2017). El análisis de Hartmann de la cooperación ECOWAS-UA en el caso de Gambia posee implicaciones importantes para la noción del sistema hemisférico-regional de vínculos y apalancamiento. Como veremos en el caso de Venezuela, una limitación importante del actual nexo hemisférico-regional de gobernanza para la protección de la democracia en las Américas es la falta de capacidad de la OEA, la UNASUR, y otras organizaciones regionales de combinar y coordinar sus acciones para generar una presión efectiva contra el gobierno de Maduro.

El nexo hemisférico-regional ante la crisis venezolana en el periodo 2014-2018

En este apartado se analiza el estado del nexo hemisférico-regional durante los años 2014-2018, es decir, en la fase actual de la crisis venezolana. Si bien el nexo en este periodo puede dividirse en al menos tres fases con características distintivas, en líneas generales, el común denominador del nexo para estos años es que la fragmentación, en términos de proliferación, complejidad y traslape institucionales, se ha manifestado persistentemente en formas competitivas y de con-

flicto, lo cual ha ido en detrimento del logro de una solución regional negociada a la crisis venezolana.

De esta forma, el nexo en estos años se ha caracterizado por la bifurcación de la protección democrática entre la OEA, por un lado, y la UNASUR, por el otro, cada una con diferentes maneras de entender a la democracia y las formas en que debe protegerse. La OEA define y guía su actuar en el marco de la Carta Democrática Interamericana (CDI), mientras que la UNASUR cuenta con el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre el Compromiso con la Democracia. A esto se ha sumado la presencia de otras organizaciones regionales, como el MERCOSUR y la CELAC, que también cuentan con cláusulas democráticas y, particularmente en el caso de la primera, han desempeñado un cierto papel en la respuesta regional a la crisis, como se verá más adelante. No obstante, recientemente, la delimitada bifurcación entre la OEA y la UNASUR ha comenzado a perder relevancia dada la disminución de la presencia regional de esta última debido a acontecimientos internos y externos recientes que han marcado el contexto sudamericano. Asimismo, el cuestionamiento no solo de la UNASUR sino también de la OEA como principales organizaciones regionales para la defensa de la democracia, debido a su falta de resultados y efectos positivos para la gobernanza regional ante la crisis en Venezuela, así como por el bloqueo y la inacción a las que han estado sometidas por actores y factores internos y externos, ha derivado en una mayor fragmentación de la arquitectura regional, no necesariamente negativa, al llevar al establecimiento de mecanismos extra-organizacionales y grupos informales que buscan ofrecer soluciones a la crisis, como es el caso del Grupo de Lima.

En los siguientes párrafos delinearemos cómo esta fragmentación y las dinámicas del nexo se han manifestado en tres sub-periodos o fases: una primera fase de competencia interinstitucional entre la OEA y UNASUR (2014-2015); una segunda fase de estancamiento institucional (2016); y una tercera fase de búsqueda de opciones extra-organizacionales e informales (2017-2018). Otros factores, como el contexto internacional, regional y doméstico así como el papel que han desempeñado los demás actores involucrados en la crisis venezolana y en la defensa hemisférica de la democracia, se toman también en consideración como factores explicativos de la ineficacia en el

funcionamiento del nexo en los términos ya mencionados. Resulta conveniente aclarar que este apartado no pretende contar una historia exhaustiva del involucramiento de las instituciones del nexo en la crisis, sino más bien hacer énfasis en los desafíos que el nexo ha enfrentado en su defensa de la democracia. Sin embargo, antes de comenzar a mirar el rol de las organizaciones hemisféricas y regionales durante la presente crisis venezolana, es importante contrastar brevemente de qué manera el nexo ha operado en años anteriores.

Definiendo el contexto: el nexo hemisférico-regional en los primeros años del nuevo milenio

Puede decirse que existe un número significativo de ejemplos históricos de cooperación efectiva entre organizaciones que conforman el nexo hemisférico-regional de gobernanza en la defensa colectiva de la democracia. En 1992, la OEA, la CAN y el Grupo de Río unieron fuerzas para condenar y contener el autogolpe del presidente Alberto Fujimori en Perú. En 1996, una acción coordinada puntualmente entre el MERCOSUR y la OEA evitó un golpe inminente contra el presidente Wasmosy en Paraguay. En abril de 2002, los jefes de Estado del Grupo de Río dieron instrucciones a la OEA para convocar a una reunión de emergencia en respuesta al golpe de Estado contra el presidente Chávez en Venezuela. Posteriormente, los Estados miembros de la OEA, el PNUD, y el Centro Carter ofrecieron su apoyo al Secretario General Gaviria en sus esfuerzos por facilitar un proceso de diálogo entre el gobierno y la oposición en Venezuela, de lo cual derivó un importante acuerdo en 2003 que a su vez sentó las bases para la realización del referéndum revocatorio del 2004. El común denominador en estas interacciones organizacionales hemisférico-regionales es que la OEA se erigía como la organización líder de manera indiscutible, o *reinforced institution*, en el marco de los esfuerzos colectivos para defender la democracia en crisis específicas. Adicionalmente, los países y organizaciones del hemisferio compartían una definición más o menos común de la democracia representativa, como está consagrada en la Carta Democrática Interamericana (CDI).

No obstante, durante el nuevo milenio, importantes cambios y divisiones en el nexo continental-regional de gobernanza han afectado la cooperación inter-organizacional para la defensa de la democracia.

En el contexto del surgimiento de la “marea rosa” de los gobiernos de izquierda que llegaron al poder con el nuevo siglo, el consenso de las élites sobre el significado e importancia de la democracia representativa que existió a lo largo de las Américas durante los noventa se vio reemplazado por una lucha de ideas entre los defensores de la democracia representativa y aquellos que defendían una visión más radical de la democracia participativa y protagónica.

Además, el surgimiento de Brasil como una potencia emergente reforzó un nuevo proyecto regional sudamericano que desafió al regionalismo hemisférico dominado por los Estados Unidos, así como a sus iniciativas políticas y económicas. Los gobiernos latinoamericanos y sudamericanos defendieron nuevas direcciones post-liberales y post-hegemónicas en el regionalismo que buscaron crear espacios regionales autónomos de cara a los Estados Unidos, bloqueando la cooperación hemisférico-regional y excluyendo intencionalmente a este país y a Canadá. Significativamente, el área temática de la protección continental de la democracia se convirtió en un objetivo importante para la subsidiaridad normativa, generando un proceso de *sudamericanización* de la protección multilateral de la democracia en competencia clara con el régimen interamericano de defensa colectiva de la democracia centrado en la OEA. En 2010, esta situación se captura simbólicamente en la creación por la UNASUR de su propia carta democrática, el *Protocolo Adicional* al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia. De forma significativa para el nexo, el Protocolo Adicional no hace ninguna referencia a la CDI, sugiriendo muy claramente que los países sudamericanos no estaban interesados en vincular sus esfuerzos para buscar soluciones sudamericanas para crisis sudamericanas con el andamiaje interamericano.

Cabe mencionar que por parte de los Estados Unidos también se provocó daño al nexo en la primera década del nuevo milenio. Diversas acciones estadounidenses en el contexto de variadas crisis democráticas en las Américas crearon desconfianza en su auténtico compromiso con la protección de la democracia. Por ejemplo, el gobierno de Bush hijo fue criticado por su comportamiento en relación a la crisis haitiana (2000-2004), en la forma de acusaciones sobre su labor para socavar al gobierno de Aristide y después haberlo removido físicamente del país

en febrero de 2004. El gobierno de Bush hijo también levantó críticas por no condenar el golpe contra Chávez en abril del mismo año.

Al respecto, la crisis de Honduras en 2009 marcó un claro punto de inflexión para el nexo hemisférico-regional de gobernanza. Inmediatamente después del golpe del 28 de junio que desalojó al presidente Zelaya del poder, los países del hemisferio se unieron en su condena al gobierno ilegítimo de Micheletti, en la suspensión de la membresía de Honduras de la OEA, y en la autorización a esta organización para asumir un rol de liderazgo en los esfuerzos para restaurar la democracia en aquel país. Las acciones de la OEA recibieron un apoyo importante en la forma de medidas punitivas y declaratorias adoptadas por varias organizaciones regionales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), el SICA y la UNASUR.

Sin embargo, la intención declarada del gobierno de Estados Unidos de reconocer los resultados de las elecciones presidenciales del 29 de noviembre de aquel año sin importar si Zelaya era restituido o no en el poder, a pesar de su compromiso anterior de unir fuerzas con el resto de los países de la región en no reconocer las elecciones si éste no regresaba a sus funciones, provocó el enojo de muchos países latinoamericanos, principalmente de Brasil y Venezuela (véase Heine y Weiffen, 2014; Legler, 2012). Esta controversia con Honduras marca un antes y un después crucial para el nexo; es decir, desde ese entonces no ha habido una cooperación significativa entre la OEA y las organizaciones regionales como el MERCOSUR y la UNASUR con respecto a la protección de la democracia, a pesar de las crisis dadas en países como Ecuador (2010), Paraguay (2012) y Venezuela (2014-presente). A partir de estos antecedentes es que debemos comprender el estado actual del nexo y las características de las tres fases en las que lo hemos dividido.

Primera fase: Competencia interinstitucional (2014-2015)

En los primeros meses de 2014, una serie de protestas iniciadas por grupos estudiantiles amenazaron la permanencia de Nicolás Maduro en el poder. Durante 2014-2015, el estado del nexo hemisférico-regional y su potencial para coadyuvar al alcance de una solución negociada se vieron afectados tanto por los mismos desarrollos internos del conflicto venezolano -como el estancamiento del proceso de diálogo, la

continua represión gubernamental de las protestas estudiantiles y su posterior desmovilización, además de la creciente presión interna para lograr una solución negociada- como por la evolución del panorama regional e internacional.

Ante esta creciente crisis, tanto la OEA como la UNASUR buscaron definirse un papel de mediación ante el gobierno y la oposición. No obstante, los esfuerzos tempranos para desarrollar una respuesta hemisférica ante la crisis fueron bloqueados por el gobierno de Maduro con el apoyo de la mayoría de Estados latinoamericanos y caribeños a favor de una intervención de la UNASUR. Desde marzo, la UNASUR comenzó a desempeñar un papel relevante en la búsqueda de una solución negociada a la crisis, con ayuda del Vaticano, mientras que la OEA desempeñó un rol marginal. Si bien el 7 de marzo de ese año, la OEA aprobó una resolución para llamar al diálogo, brindando cierto apoyo al gobierno venezolano, aunque con la objeción de Canadá, Panamá y Estados Unidos, la UNASUR no buscó coordinar sus labores con dicha organización.

Así, los esfuerzos de la UNASUR principalmente se concentraron en la realización de misiones de una Comisión de Cancilleres de Colombia, Brasil y Ecuador, quienes, también bajo los auspicios del Vaticano, promovieron encuentros de diálogo entre el gobierno venezolano y la oposición, aglutinada en la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), principalmente durante 2014. La UNASUR también contribuyó con el envío de una misión de acompañamiento durante las elecciones parlamentarias de 2015, siendo la única misión internacional participante, dado que el Consejo Nacional Electoral (CNE) rechazó la propuesta de la OEA de enviar una misión de observación electoral y declinó también la participación de la Unión Europea. Ante esto, Luis Almagro, nuevo Secretario General de la OEA, realizó una serie de declaraciones e informes denunciando los déficits electorales de Venezuela.

Sin embargo, la mediación de la UNASUR no fue suficiente para que los intentos de diálogo fueran exitosos. No logró mediar un acuerdo entre las partes que tuviera suficiente presión sobre el gobierno y que satisficiera las precondiciones de la oposición, como la liberación de presos políticos, lo que, sumado a la percepción de la cercanía del Secretario General Ernesto Samper con el gobierno de Maduro, eventualmente llevó a que la oposición abandonara el diálogo. Asimismo, las

condiciones internas del conflicto no fueron favorecedoras del diálogo auspiciado por el organismo internacional, como la continua represión del gobierno de las protestas estudiantiles que cuestionaban su verdadero compromiso con la mesa de negociación. Además, la misión de acompañamiento electoral de la UNASUR respaldó el proceso sin hacer ninguna crítica pública ni alentar al gobierno a invitar a mayores observadores internacionales. Las elecciones parlamentarias de este año también quitaron momento al intento de diálogo, ya que los actores involucrados concentraron sus esfuerzos en la coyuntura electoral.

Esta fase muestra la preferencia del gobierno de Venezuela y sus aliados por la UNASUR, en una suerte de *regime shifting* (Morse y Keohane, 2014), una organización cuya sudamericanización reciente de la defensa de la democracia representaba un mayor apoyo a y una mejor opción para su soberanía e intereses que la OEA. En este sentido, la fragmentación del nexo hemisférico-regional puede ser vista como una herramienta al servicio tanto de los defensores regionales de la democracia como del mismo gobierno de Nicolás Maduro, lo que abre la posibilidad de utilizar a las instituciones del nexo como instrumentos de presión, en el primer caso, y de contra presión en el segundo. Esta utilización puede darse a costa de la misma eficacia institucional para producir resultados positivos de gobernanza.

Por otra parte, la falta de resultados por parte de la UNASUR no puede ser entendida sin hacer referencia a la fragmentación existente tanto al interior del gobierno mismo, con diferentes fracciones cuestionando las decisiones de Maduro, como en la oposición, dividida entre la MUD, elementos más radicales, y estudiantes. De ahí que los efectos de la fragmentación del nexo deban mirarse atendiendo a otros factores, como el comportamiento de los actores domésticos involucrados y el contexto nacional, regional e internacional.

Segunda fase: estancamiento institucional (2016)

En este periodo empezamos a observar cómo cambios internos en Venezuela y cambios externos convergen para dificultar el papel de las organizaciones regionales del nexo en la búsqueda de una solución para la crisis. Tal es el caso de la victoria de la oposición en las elecciones legislativas de diciembre de 2015, desatando esfuerzos por

parte del gobierno de Maduro para neutralizar su nuevo control de la Asamblea Nacional. Sucesos en el contexto regional e internacional en 2014-2015 también marcaron un impacto en el estado del nexo, creando problemas domésticos para los gobiernos sudamericanos que les distrajeran de la crisis venezolana. Por ejemplo, el declive en 2014-15 de los precios del petróleo y las materias primas incidió en nuevos problemas económicos para los miembros de la UNASUR. Esta coyuntura económica adversa, sumada a serios problemas políticos en estos mismos países, como el *impeachment* de Dilma Rousseff, tuvo un impacto negativo en el liderazgo ejercido por estos, principalmente por Brasil, y en consecuencia en el liderazgo institucional mismo de la UNASUR y en el consenso latinoamericano del que gozaba como organismo regional esencial para alcanzar una solución negociada a la crisis venezolana.

La tensión fronteriza entre Colombia y Venezuela dada entre 2015 y 2016 por el cierre de la frontera venezolana por órdenes de Maduro en agosto de 2015 agregó una variable internacional adicional a la crisis política, que junto a la crisis humanitaria y migratoria, más evidentes en el periodo 2017-2018, condiciona aún más las respuestas que los países de la región y las instituciones del nexo busquen dar al conflicto, debido a sus crecientes implicaciones para la seguridad y la estabilidad regionales. En este sentido, a pesar del intento del Secretario General Samper de usar sus buenos oficios, esta fase se distingue por el estancamiento de UNASUR frente a la situación en Venezuela.

De esta forma, en el 2016 el nexo hemisférico-regional comenzó a ver muestras del debilitamiento y el vacío del liderazgo de la UNASUR, lo que comenzó a incidir en una transformación de su naturaleza. Esta situación condujo a nuevos esfuerzos regionales para solucionar la crisis, en la forma de canales extra institucionales y de mayor informalidad, tales como la figura de los expresidentes y el Vaticano. Sumado a esto, el nexo también se vio afectado por la continua exclusión de la OEA, aunque inició un periodo de mayor actividad.

Así, esta fase ve el inicio en mayo de 2016 de los esfuerzos de diálogo auspiciados por tres expresidentes: José Luis Rodríguez Zapatero de España, Leonel Fernández de República Dominicana, y Martín Torrijos de Panamá, de nueva cuenta bajo el aval de la UNASUR y el Vaticano. Sin embargo, las condiciones internas del conflicto merma-

ron la consolidación y eficacia del proceso.¹ Además de estos actores extra-organizacionales, también destaca la diplomacia de bajo perfil de Thomas Shannon, Subsecretario para Asuntos Políticos del Departamento de Estado de Estados Unidos, quien se reunió este año en Caracas con funcionarios gubernamentales, líderes de la oposición, representantes de la sociedad civil y Zapatero, particularmente en el marco del diálogo para el fortalecimiento de las relaciones entre su país y Venezuela, para transmitir el apoyo estadounidense al proceso interno de diálogo y para apoyar una resolución negociada de la crisis.

Por otra parte, en el 2016 la OEA comenzó a asumir un papel de mayor actividad por el impulso de su Secretario General Almagro. Entre las principales acciones realizadas por este organismo destaca la invocación inédita de la CDI por parte de Almagro (31 mayo de 2016), primer Secretario General en invocar la Carta, lo cual estuvo acompañado de la emisión de un amplio informe crítico sobre la situación democrática en Venezuela. En este informe, Almagro también propuso que la OEA se sumara a los esfuerzos de diálogo avalados por la UNASUR y los tres expresidentes y se agregaran algunos expresidentes más. Desde su inauguración como Secretario General en 2015, el activismo de Almagro causó controversia tanto entre Venezuela y sus aliados como entre la comunidad diplomática interamericana por su emisión de cartas abiertas y mensajes críticos dirigidos a Nicolás Maduro, resultando en fuertes desacuerdos entre ambos (véase OEA, 2015; OEA, 2016a; OEA, 2016b).

A lo anterior puede sumarse la realización de una sesión extraordinaria del Consejo Permanente sobre Venezuela luego de que Almagro invocara la CDI. En esta sesión se aprobó la Resolución CP/DEC. 63 (2076/16), en la que se apoya el diálogo en Venezuela y la iniciativa de la UNASUR y los tres expresidentes (1 de junio de 2016). Sin embargo, la sesión extraordinaria del Consejo Permanente del 23 de junio de 2016, en la que se debatió la aplicación de la CDI, terminó sin alcanzar ningún acuerdo sobre si se votaría en un futuro dicha aplicación. Esto último pone de manifiesto la carencia de respaldo que frecuentemente ha encontrado Almagro por parte de los países miembros de la OEA, las divisiones al interior de su membresía que han bloqueado una mayor acción por parte de la Organización y la existencia de críticas dentro de la comunidad diplomática interamericana a la actuación perso-

nal heterodoxa del Secretario General. Dicha situación ha marcado también el rol de la OEA en la última fase a analizar en la siguiente sección. Ciertamente, las acciones asertivas de Almagro efectivamente descalificaron a la OEA ante los gobiernos de Venezuela, ALBA y otros países como potencial mediador o facilitador de diálogo, poniendo en tela de juicio si dichas acciones califican como buenos oficios o “malos oficios.”

De manera semejante a la fase anterior, los esfuerzos de diálogo emprendidos por los tres expresidentes durante 2016 se vieron suspendidos ante la retirada del Vaticano del proceso con una declaración del 9 enero de 2017 y por la decisión de la oposición de apartarse del proceso en abril del mismo año, esto debido a su falta de resultados. De nueva cuenta, el diálogo apoyado por la UNASUR no dio respuesta a las demandas de la oposición y fue instrumental al régimen de Maduro, por ejemplo, en su incidencia en la suspensión del referéndum revocatorio. Esto otra vez muestra la utilización de la fragmentación del nexo hemisférico-regional por parte del gobierno venezolano para favorecer sus propios intereses y neutralizar la acción de la OEA, crítica con su devenir autoritario. En este periodo, la participación de la UNASUR se vio reducida a los intentos esporádicos por parte de su Secretario General, Ernesto Samper, para definir y usar sus buenos oficios, así como al apoyo técnico prestado de un oficial suyo en Caracas a actores de fuera del organismo regional e incluso del nexo, como son los tres expresidentes y el Vaticano.

Por otro lado, en este sub-periodo el papel de otras organizaciones regionales como el MERCOSUR comenzó a perfilarse mediante acciones adicionales a las emprendidas en el marco del eje OEA-UNASUR, por ejemplo, el 8 de agosto de 2016 los países del MERCOSUR negaron a Venezuela el acceso a la presidencia pro-tempore y el 14 de diciembre del mismo año dieron paso a su suspensión mediante la pérdida de su poder de voto en las sesiones del organismo. Esta situación pone en evidencia el mayor aislamiento del régimen venezolano en la región a partir de la crítica de sus otrora aliados, ahora con gobiernos de derecha, así como los beneficios que una arquitectura regional fragmentada puede traer en cuanto a una mayor presión sobre Venezuela. Este punto se explorará más ampliamente en la siguiente fase.

Tercera fase: La búsqueda de opciones extra-organizacionales e informales (2017-2018)

El periodo 2017-2018 se ha caracterizado por un mayor avance del régimen venezolano hacia el autoritarismo, particularmente a partir de episodios clave, como se discute en el artículo de Margarita López Maya también presentado en este número especial: a) la sentencia 156 del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) del 29 de marzo de 2017 que privó a la Asamblea Nacional (AN), de mayoría opositora, de sus competencias legislativas; b) la fuerte represión gubernamental de las protestas masivas dadas de abril a julio de 2017 y que dejaron más de 130 muertos; c) la inconstitucional elección y puesta en marcha de una Asamblea Nacional Constituyente con poderes plenipotenciarios (julio 30, 2017); d) irregularidades en las elecciones regionales del 15 de octubre que llevaron a la cuestionada victoria de los candidatos del PSUV (18 de 23 gubernaturas) así como en las elecciones municipales del 10 de diciembre en las que no hubo participación de la mayoría de la oposición; y e) la convocatoria inconstitucional a elecciones presidenciales anticipadas para mayo de 2018.

Estos sucesos han llevado a un incremento en la actividad y presión a favor de la restauración de la democracia tanto en el marco del nexo hemisférico-regional como por otros actores internacionales, transnacionales y extra-organizacionales en la forma de instrumentos de presión de diverso tipo, como sanciones individuales a funcionarios chavistas (congelación de activos y prohibición de viaje), prohibición a ciudadanos y empresas estadounidenses de adquirir deuda venezolana, embargos de armas (Unión Europea), diplomacia declarativa, presión diplomática, entre otros.

Sin embargo, el gobierno de Maduro no sólo ha resistido sino también ha hecho frente, anticipado o respondido activa y eficazmente a la presión internacional, regional y nacional ejercida, logrando hasta ahora su permanencia en el poder. Esta situación ha conducido al cuestionamiento de la eficacia para proteger la democracia de las principales organizaciones regionales del nexo, las cuales no han logrado construir sinergias suficientemente fuertes con los otros actores involucrados en la presión ni cuentan con suficiente capital en sí mismas para asumir posiciones sólidas de liderazgo.

La OEA ha desempeñado un papel más activo que UNASUR en estos años, particularmente gracias al fuerte impulso de Almagro y al surgimiento reciente en América del Sur, en particular, y América Latina, en general, de nuevos gobiernos de derecha y pro-Estados Unidos que nuevamente se han orientado hacia el sistema interamericano. No obstante, su capacidad de definir, consensuar y llevar a cabo acciones concretas de defensa de la democracia ha sido perjudicada por el liderazgo controvertido de su Secretario General, la polarización y división en su interior entre países críticos del gobierno venezolano y aliados del régimen, y el desconocimiento de su autoridad por parte de Venezuela. La presente debilidad de la OEA se captura en su falta de capacidad para recabar el apoyo suficiente entre los Estados miembros para suspender la membresía de Venezuela y para patrocinar la moción que permita que el país sea juzgado ante la Corte Penal Internacional en la Haya por crímenes contra la humanidad. Así, ante las dificultades de la OEA, la UNASUR, el MERCOSUR y la CELAC, el grueso de la presión sobre el gobierno venezolano ha recaído no tanto en el nexo hemisférico-regional sino más en actores extra-organizacionales y grupos informales como el Grupo de Lima y en el liderazgo de los principales poderes de la región y sus aliados extra regionales como la Unión Europea.

De esta forma, el alejamiento de Venezuela y el ALBA de la UNASUR como plataforma para avanzar sus intereses se consolida en este periodo dados los cambios políticos regionales ocurridos, como el viraje hacia la derecha en varios gobiernos sudamericanos, lo que ha redefinido el papel de los principales países de la subregión, como Brasil, que se han vuelto más críticos ante la situación venezolana. Por esto, el papel desempeñado por la UNASUR en estos últimos dos años ha sido prácticamente inexistente. A esta situación puede sumarse el vacío de liderazgo institucional que enfrenta actualmente la UNASUR, la cual no ha sido capaz de nombrar a un nuevo Secretario General, y más problemático aún la suspensión temporal después de abril 2018 de la participación en las actividades de la organización de la mitad de sus países miembros: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay.

De ahí los intentos de Maduro durante 2017 por utilizar a la CELAC como mediadora de nuevos esfuerzos de diálogo con la oposición y como foro para llevar su voz, sin éxito, para contrarrestar el papel

crítico asumido por la OEA y transferir el trato de la situación en Venezuela a manera de *regime transfer* a una organización más afín. Nuevamente, Venezuela buscó utilizar la fragmentación del nexo a su favor, aunque en este periodo sus opciones se ven aún más reducidas debido a su mayor aislamiento regional. Por ejemplo, para las elecciones realizadas en 2017, regionales y municipales, el gobierno no invitó misiones electorales internacionales ni de la UNASUR ni de ninguna otra organización relevante del nexo, por no ser compatibles con sus intereses. Una situación parecida se dio en cuanto al último proceso de diálogo iniciado en el segundo semestre de 2017, como se verá más adelante.

En cuanto al MERCOSUR, este organismo se ha mantenido activo mediante declaraciones críticas de sus principales países miembros, como Brasil y Argentina, quienes por sus nuevos gobiernos de derecha han impulsado una posición más condenatoria hacia el régimen venezolano. El aislamiento de Venezuela del MERCOSUR se ha incrementado en este periodo, por ejemplo, el 6 de agosto se autorizó la suspensión política de Venezuela, es decir, la suspensión de sus derechos y obligaciones. Las medidas del MERCOSUR de cierta manera se alinean y fortalecen las acciones emprendidas por la OEA y el Grupo de Lima, lo que muestra que, aunque no de manera coordinada, al menos de forma fortuita pueden existir sinergias en el nexo hemisférico-regional a favor de la defensa democrática.

Por su parte, el papel de la OEA se ha mantenido en una línea semejante a la del periodo anterior, es decir, un rol activo ejercido mediante acciones como la emisión durante 2017 de diversos informes de Luis Almagro proponiendo la suspensión de Venezuela, invocando de nuevo la CDI, documentado la situación de crisis humanitaria y alteración del orden democrático, etc., así como la adopción de algunas resoluciones, como es el caso de la resolución CP/RES. 1078 (2108/17), adoptada por el Consejo Permanente el 3 de abril de 2017 en la que se califica como violación del orden constitucional la decisión del TSJ de suspender los poderes de la AN, y la resolución del Consejo Permanente del 23 de febrero de 2018 llamando a Venezuela a reconsiderar su calendario electoral para las presidenciales. No obstante, el apoyo de los países miembros a las propuestas de Almagro no ha estado garantizado en la mayoría de los casos y la polarización existente entre países críticos

y los aún aliados del régimen ha impedido la adopción de mayores y más enfáticas resoluciones y medidas.

En esta línea, la OEA ha sido una plataforma donde Venezuela ha podido jugar todas sus cartas diplomáticas, legalmente por cierto, como la creación de coaliciones de países aliados (ALBA y los países de Petrocaribe) que han logrado frenar los procesos de la Organización y la consecución de un acuerdo en su seno para facilitar la solución de la crisis, como fue el caso de los bloqueos dados en la 47 Asamblea General en Cancún (junio, 2017) y el anuncio de la retirada venezolana del organismo el 17 de Abril del mismo año. Esto muestra el hábil uso por parte de Venezuela de los mismos mecanismos de la principal institución del nexo para neutralizar su papel potencial en el logro de una solución a la crisis contraria a los intereses del régimen venezolano.

Por estas razones, es decir, la incapacidad de las organizaciones regionales del nexo de contribuir a una solución negociada de la crisis, el estado actual del nexo ha favorecido el surgimiento de actores extra-organizacionales y grupos informales como el Grupo de Lima, formado por 14 países de la región y que ha sido clave en la presión ejercida sobre Venezuela dado el peso geopolítico y la legitimidad de su membresía.² El Grupo ha emitido durante 2017 y los primeros meses del 2018 una serie de declaraciones pronunciándose en contra de las medidas autoritarias del gobierno venezolano, mostrando apoyo a la AN, solicitando la apertura de un canal humanitario, desconociendo a la Asamblea Nacional Constituyente y los resultados de los procesos electorales acontecidos, etc.

Al respecto, varios autores sugieren que el comportamiento de los poderes regionales, la mayoría de ellos incluidos en el Grupo de Lima, es una consideración importante en la promoción regional de la democracia (Closa y Palestini, 2018; Hartmann, 2015; van der Vleuten and Ribeiro Hoffmann, 2010), ya que el hecho de que estos poderes presten su apoyo determinará en un grado significativo las posibilidades de éxito de las intervenciones regionales multilaterales a favor de la democracia. Pasos importantes en esta dirección ya han comenzado a darse desde abril y mayo de 2018, a partir de las reuniones, los comunicados y la incipiente adopción de sanciones del Grupo de Lima en coordinación con otros países socios como Estados Unidos. Como ejemplos pueden citarse la reunión en el Departamento del Tesoro de Estados Unidos de autoridades

financieras de 16 países para definir líneas de cooperación internacional que atiendan la corrupción y el abuso del sistema financiero internacional por Venezuela (19 de abril, 2018); la reunión del Grupo de Lima en Ciudad de México a la que se sumaron España y Estados Unidos y en la que se anunciaron mayores medidas conjuntas si Maduro no suspendía las elecciones del 20 de mayo (14 de mayo, 2018); y el comunicado del Grupo de Lima donde se anunciaron sanciones financieras y medidas diplomáticas coordinadas contra el régimen venezolano luego de las fraudulentas elecciones presidenciales (21 de mayo, 2018). Además del Grupo de Lima pueden también resaltarse las series de declaraciones realizadas por grupos de países *ad hoc* para emitir condenas o meros pronunciamientos ante la situación política en Venezuela, como en el caso de los países de la CARICOM, aunque el Grupo de Lima continúa siendo el más representativo, crítico y contundente de estos.

Otro ejemplo de proceso dado en esta fase sin el involucramiento de las organizaciones regionales del nexo fueron los intentos de diálogo auspiciados por el presidente de República Dominicana, Danilo Medina, José Luis Rodríguez Zapatero y un grupo de países amigos de septiembre 2017 a febrero 2018. Como elabora Francisco Alfaro en su aporte a este número especial, de forma muy semejante a las ocasiones anteriores, debido a los desarrollos internos de la crisis, la fragmentación entre los actores, particularmente la oposición, los recelos sobre la imparcialidad de Zapatero, entre otros factores, impidieron que este esfuerzo de diálogo llegara a buen puerto.

Así, el problemático estado actual del nexo hemisférico-regional y sus organizaciones constitutivas, y su incapacidad de frenar el resbalón autoritario en Venezuela ha creado un imperativo para innovar y encontrar respuestas institucionales flexibles e informales. De igual manera, como señalamos en la introducción, el estado del nexo impacta en las perspectivas para la consolidación o declinación de instituciones existentes, así como para el desarrollo futuro de otras.

Conclusiones

En este artículo, hemos subrayado la utilidad del concepto de nexo hemisférico-regional de gobernanza para la protección de la

democracia. Hemos planteado que el estado y la evolución en las dinámicas de dicho nexo nos ayudan explicar considerablemente por qué las respuestas de las organizaciones tales como la OEA, UNASUR, CELAC y MERCOSUR no han tenido éxito hasta ahora en resolver la crisis política venezolana, prevenir el retroceso autoritario del país, o restaurar la democracia. Una importante implicación analítica y de política pública internacional de nuestro análisis es que no podemos darnos el lujo de examinar el papel jugado por cada organización en proteger la democracia como si existiera en un vacío. Más bien, necesitamos apreciar que las acciones de una organización afectan aquellas de otras organizaciones y viceversa, por tanto, debemos evaluar constantemente el comportamiento de organizaciones individuales o actores dentro del marco de la compleja y superpuesta arquitectura institucional de gobernanza de la cual forman parte. En las Américas, la interacción o nexo de las organizaciones interamericanas y regionales es la columna vertebral de la arquitectura de gobernanza.

De esta forma, observamos un contraste notorio en el nexo, entre la crisis venezolana de 2002-2004, y la crisis actual (2014-presente), en el sentido de que a inicios de siglo los esfuerzos coordinados y emprendidos por la OEA, el PNUD y el Centro Carter, así como el papel de la OEA como institución reforzada, derivaron en un éxito relativo que condujo a la celebración del referéndum revocatorio de 2004, mientras que en la actualidad el retroceso autoritario venezolano ha ocurrido en el marco de un nexo caracterizado por el conflicto y competencia entre las instituciones interamericanas y regionales. Así, el marco analítico centrado en el concepto del nexo hemisférico-regional de gobernanza permite observar cuán necesaria es la existencia de coordinación y cooperación institucional para amplificar los efectos de la presión ejercida y hacerla más efectiva en el logro de una solución negociada y/o la restauración de la democracia.

Asimismo, el análisis del estado actual del nexo ha puesto de manifiesto cómo la fragmentación de la arquitectura regional, entre los esfuerzos de la OEA, la UNASUR, el MERCOSUR y la CELAC, ha llevado como consecuencia a un cambio importante en la ubicación principal de los esfuerzos hemisféricos y regionales a mecanismos extra-organizacionales y grupos informales de reciente creación que buscan ofrecer soluciones a la crisis, como es el caso del Grupo de

Lima o la promoción del diálogo por parte del presidente dominicano Danilo Medina y el grupo de países amigos, los tres ex presidentes, y el Vaticano en su momento. Por consiguiente, el grueso de la presión sobre el gobierno venezolano ha recaído no en las organizaciones del nexo hemisférico-regional sino en estos actores extra-organizacionales y grupos informales y en el liderazgo de los principales países de la región y sus aliados extra regionales.

Por último, nuestro análisis ha señalado que el mismo nexo puede brindar herramientas a aquellos que son objeto de los esfuerzos regionales en defensa de la democracia. En este sentido, el gobierno de Maduro ha fomentado y aprovechado la fragmentación del nexo, demostrando su resiliencia y capacidad para hacer frente, anticiparse y responder a las acciones a favor de la democracia dadas en el marco del nexo y de los otros actores regionales e internacionales involucrados. Lamentablemente, como trazamos a lo largo de este artículo, en lugar de coadyuvar a alcanzar una solución duradera eficaz a la crisis, la evolución del nexo y su fragmentación han afectado negativamente el manejo eficaz de la misma.

NOTAS

1. Entre las condiciones internas del conflicto a las que se hace referencia se destacan los frustrados intentos anteriores por poner a las partes a dialogar, la falta de garantías a las condiciones de la oposición, la impresión del uso del diálogo por parte del gobierno como estrategia para ganar tiempo, la suspicacia sobre el carácter imparcial de Zapatero como mediador y la continuación de las prácticas autoritarias del gobierno venezolano durante el diálogo mismo.
2. Los países que conforman el Grupo de Lima son: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acharya, Amitav (2011). “Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rulemaking in the Third World”, en *International Studies Quarterly*, 55(1), pp. 95-123.
- Alter, Karen J. y Meunier, Sophie (2009). “The Politics of International Regime Complexity”, en *Perspectives on Politics*, 7(1), pp. 13-24.
- Betts, Alexander (2013). “Regime complexity and international organizations: UNHCR as a challenged institution”, en *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 19(1), pp. 69-81.
- Biermann, Frank, Pattberg, Philipp, Van Asselt, Harro, & Zelli, Fariborz (2009). “The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis”, en *Global Environmental Politics*, 9(4), pp. 14-40.
- Boniface, Dexter S. (2007). “The OAS’s Mixed Record”, Legler, Thomas, Lean Sharon F y Boniface, Dexter S. (Eds.): *Promoting democracy in the Americas*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 40-62.
- Börzel, Tanja A. y Hüllen, Vera van (2015). *Governance Transfer by Regional Organizations: Patching Together a Global Script*. Palgrave Macmillan.
- Busch, Marc L. (2007). “Overlapping institutions, forum shopping, and dispute settlement in international trade”, en *International Organization*, 61(4), pp. 735-761.
- Closa, Carlos, y Stefano Palestini (2016). Defensa de la democracia o auto-defensa: las organizaciones regionales y la protección de la democracia en América Latina y el Caribe. *Pensamiento Propio*, (44), pp. 145-178.
- Closa, Carlos, and Stefano Palestini (2018). “Tutelage and Regime Survival en Regional Organizations’ Democracy Protection: The Case of MERCOSUR and UNASUR”, en *World Politics*, pp. 1-34.
- Closa Montero, Carlos, Palestini Céspedes, Sefano y Castillo Ortiz, Pablo (2016). *Regional Organisations and Mechanisms for Democracy Protection in Latin America, the Caribbean, and the European Union*, Hamburg: EU-LAC FOUNDATION.
- Cooper, Andrew y Legler, Thomas (2006). *Intervention without intervening?: the OAS defense and promotion of democracy in the Americas*, Springer.

- Gómez-Mera, Laura (2015). "International regime complexity and regional governance: Evidence from the Americas" en *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 21(1), pp. 19-42.
- Hartmann, Christof (2015). "Leverage and linkage: how regionalism shapes regime dynamics in Africa", en *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, 10(1), pp. 79-98.
- Hartmann, Christof, y Striebinger, Kai (2015). "Writing the Script? ECOWAS's Military Intervention Mechanism", en Börzel, Tanja A. y Hüllen, Vera van (Eds.): *Governance Transfer by Regional Organizations: Patching Together a Global Script*, London: Palgrave Macmillan, pp. 68-83.
- Hawkins, D. (2008). "Protecting democracy in Europe and the Americas", en *International Organization*, 62(3), pp. 373-403.
- Heine, Jorge, y Weiffen, Brigitte (2014). *21st century democracy promotion in the Americas: standing up for the polity*. Oxon, New York: Routledge.
- Legler, Thomas y Tiekou, Thomas K. (2010). "What difference can a path make? Regional democracy promotion regimes in the Americas and Africa", en *Democratization*, 17(3), pp. 465-491.
- Legler, Thomas (2012). "The democratic charter in action: reflections on the Honduran crisis", en *Latin American Policy*, 3(1), pp. 74-87.
- Legler, Thomas F., Lean, Sharon F., y Boniface, Dexter S. (Eds.) (2007). *Promoting democracy in the Americas*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Leininger, Julia (2015). "Against All Odds: Strong Democratic Norms in the African Union," en Börzel, Tanja A. y Vera van Hüllen (Eds.) *Governance Transfer by Regional Organizations*, London: Palgrave Macmillan, pp. 51-67.
- Levitsky, Steven y Way, Lucan A. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.
- Morse, Julia C., y Keohane, Robert O. (2014). "Contested multilateralism", en *The Review of international organizations*, 9(4), pp. 385-412.
- Muzaka, Valbona (2010). "Linkages, contests and overlaps in the global intellectual property rights regime", en *European Journal of International Relations* 20 (10), pp. 1-22.

- Nolte, Detlef (2014). *Latin America's new regional architecture: a cooperative or segmented regional governance complex?* EUI Working Paper RSCAS 2014/89.
- Nolte, Detlef, y Brigitte Weiffen (2018). *Overlapping Regionalism and the Venezuelan Crisis: Institutional Deadlock through Strategic Contestation?* Ponencia para el Congreso Anual de la Latin American Studies Association, Barcelona, mayo 2018.
- OEA (2015). *Venezuela: Carta abierta del Secretario General de la OEA sobre clima pre-electoral*, Comunicado de Prensa C-345/15. Accesible en http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-345/15
- OEA (2016a). *Mensaje del Secretario General de la OEA al presidente de Venezuela*, Comunicado de Prensa C-062/16. Accesible en http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-062/16
- OEA (2016b). *Carta de Luis Almagro al Presidente Nicolás Maduro por decisión del TSJ*, 12 de enero de 2016. Accesible en <https://es.scribd.com/doc/295276844/Carta-de-Almagro-a-Maduro-por-decision-del-TSJ>
- Omorogbe, Eki Yemisi (2011). "A Club of Incumbents-The African Union and Coups d'Etat", en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 44(123), pp. 123-154.
- Orsini, Amandine, Morin, Jean-Frédéric y Young, Oran (2013). "Regime complexes: A buzz, a boom, or a boost for global governance?" en *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 19(1), pp. 27-39.
- Perina, Ruben M. (2015). *The Organization of American States as the Advocate and Guardian of Democracy: An Insider's Critical Assessment of its Role in Promoting and Defending Democracy*. Lanham, MD: University Press of America.
- Pevehouse, Jon C. (2005). *Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization*. Cambridge University Press.
- Pevehouse, Jon C. (2016). "Regional Human Rights and Democracy Governance", en Börzel, Tanja A., y Thomas Risse (Eds.). *The Oxford handbook of comparative regionalism*. Oxford University Press.
- Reuters (2018). "Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay abandonan Unasur", en El País, 21 de abril 2018, https://elpais.com/internacional/2018/04/21/america/1524267151_929149.html.

- Rivarola Puntigliano, Andrés y Briceño-Ruiz, José (2013). *Resilience of regionalism in Latin America and the Caribbean: Development and autonomy*. London: Palgrave Macmillan.
- Souaré, Issaka K. (2014). “The African Union as a norm entrepreneur on military coups d’état in Africa (1952–2012): an empirical assessment”, en *The Journal of Modern African Studies*, 52(1), pp. 69-94.
- Van der Vleuten, Anna, y Ribeiro Hoffmann, Andrea (2010). “Explaining the enforcement of democracy by regional organizations: Comparing EU, Mercosur and SADC”, en *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 48(3), pp. 737-758.
- Weiffen, Brigitte y Heine, Jorge (2016). “¿Escudo efectivo o tigre de papel? La Carta Democrática Interamericana a los 15 años” en *Pensamiento Propio*, número 43, pp. 19-63.
- Wiebusch, Micha (2016). *The role of regional organizations in the protection of constitutionalism*, International IDEA, discussion paper 17/2016.

RESUMEN

La protección de la democracia ante la crisis venezolana: los límites del nexo hemisférico-regional de gobernanza en las Américas

Desde principios de 2014, ha habido una variedad de intentos interamericanos y regionales para enfrentar la crisis actual en Venezuela. Hasta ahora, ninguno parece haber funcionado en términos de la defensa colectiva de la democracia, independientemente de si se trata de los esfuerzos realizados por la OEA, la UNASUR, la CELAC, el MERCOSUR o el Grupo de Lima, pero ¿por qué estos esfuerzos han fracasado persistentemente? Para responder a esta pregunta, en este artículo presentamos un marco analítico centrado en el concepto del *nexo hemisférico-regional de gobernanza*. El uso de este concepto permite observar cuán necesaria es la existencia de coordinación y cooperación entre organizaciones hemisféricas y regionales para amplificar los efectos de la presión ejercida y hacerla más efectiva en el logro de una solución negociada a la crisis. Asimismo, el análisis del estado actual del nexo ha puesto de manifiesto cómo la fragmentación

de la arquitectura regional ha favorecido que el grueso de la presión sobre el gobierno venezolano haya recaído no en las organizaciones del nexo hemisférico-regional sino en mecanismos extra-organizacionales y grupos informales de reciente creación, como el Grupo de Lima, y en el liderazgo de los principales países de la región y sus aliados extra regionales. Por último, nuestro análisis señala que el mismo nexo puede brindar herramientas a aquellos que son objeto de los esfuerzos regionales en defensa de la democracia, como es el caso del gobierno de Maduro, el cual ha fomentado y aprovechado la fragmentación del nexo, demostrando su capacidad para hacer frente, anticiparse y responder a las acciones a favor de la democracia emprendidas. De esta forma, este artículo concluye que en lugar de coadyuvar a alcanzar una solución duradera y eficaz a la crisis venezolana, la evolución del nexo y su fragmentación han afectado negativamente el manejo efectivo de la misma.

ABSTRACT

Protection of Democracy in Light of the Venezuelan Crisis: Limitations of the Hemispheric-Regional Governance Nexus in the Americas

Since early 2014, there have been a number of Inter-American and regional efforts to address the current crisis in Venezuela. So far, it seems that none of them has worked in terms of the collective defence of democracy, irrespective of whether we are talking about actions by the OAS, UNASUR, CELAC, MERCOSUR or the Lima Group. Why have these regional organizations' measures persistently failed? In partial answer to this question we present an analytical framework based on the concept of *hemispheric-regional governance nexus*. Our application of the concept allows us to observe that coordination and cooperation among hemispheric and regional organizations is essential to amplify pressure on the Venezuelan government and to achieve a negotiated solution to the crisis. Likewise, our analysis of the current state of the nexus has shown how fragmentation in its regional architecture has resulted in a shift in the pressure exerted on the Venezuelan government from the nexus' formal regional organizations to extra-organizational mechanisms and informal groupings of recent creation, such as the Lima Group, and toward the leadership of the

main countries in the region and their extra-regional allies. Finally, we point out that the nexus can also be useful to advance the interests of those targeted by the regional defense of democracy efforts, as in the case of the Maduro government. Thus, this article concludes that instead of supporting a long-lasting and effective solution to the Venezuelan crisis, the evolution of the nexus and its fragmentation have impeded its effective management.

SUMMARIO

A proteção da democracia diante da crise venezuelana: Os limites do nexo hemisférico-regional de governança nas Américas

Desde o início de 2014, houve diversas tentativas interamericanas e regionais para enfrentar a crise atual na Venezuela. Até o momento, nenhuma parece ter funcionado em termos da defesa coletiva da democracia, independente de se tratar dos esforços realizados pela OEA, a UNASUL, a CELAC, o MERCOSUL ou o Grupo de Lima. Mas por que tais esforços fracassaram constantemente? Para responder a esta pergunta, neste artigo apresentamos um marco analítico centrado no conceito do nexo hemisférico-regional de governança. O uso deste conceito permite observar quão necessária é a existência de coordenação e cooperação entre organizações hemisféricas e regionais para amplificar os efeitos da pressão exercida e torná-la mais efetiva na consecução de uma solução negociada para a crise. Do mesmo modo, a análise do estado atual do nexo revelou como a fragmentação da arquitetura regional fez que o grosso da pressão sobre o governo venezuelano recaísse não nas organizações do nexo hemisférico-regional, e sim em mecanismos extraorganizacionais e grupos informais de recente criação, como o Grupo de Lima, e na liderança dos principais países da região e seus aliados extrarregionais. Por último, nossa análise indica que o mesmo nexo pede oferecer ferramentas àqueles que são objeto dos esforços regionais em defesa da democracia, como é o caso do governo de Maduro, que fomentou e aproveitou a fragmentação do nexo, demonstrando sua capacidade para enfrentar, antecipar-se e responder às ações empreendidas a favor da democracia. Desta forma, este artigo conclui que em lugar de contribuir para alcançar uma solução duradoura e eficaz para a crise venezuelana, a evolução do nexo e sua fragmentação afetaram negativamente o seu manejo efetivo.



Evolution or Revolution? U.S. Policy on Venezuela from Obama to Trump

Michael J. Camilleri

Less than a month after taking office as President of the United States, Donald J. Trump employed his preferred mode of communication, Twitter, to deliver a foreign policy statement of some consequence. Following a meeting with Lilian Tintori, the wife of Venezuelan political prisoner Leopoldo López, Trump demanded that Venezuela allow López “out of prison immediately” (Philip, 2017).

The development took Washington by surprise, for a number of reasons. The meeting with Tintori was unscheduled. After a meeting with Vice President Mike Pence brokered by Senator Marco Rubio, Tintori was offered the chance to drop by the Oval Office, and ended up briefing Trump for 40 minutes on the crisis in Venezuela. The call for López’s release was consistent with U.S. policy under the outgoing Obama Administration, but there was no indication Trump’s presidential tweet had been drafted or planned by foreign policy aids. Moreover, Trump had

shown little prior interest in human rights abuses in Venezuela, and in fact had spoken in admiring terms of strongmen elsewhere in the world, including Vladimir Putin. Perhaps most surprising of all for a president with a famously short attention span, Trump's concern for Venezuela turned out to be lasting. Several months later, it was reported that Venezuela, together with North Korea and Iran, was one of the President's top three foreign policy priorities (Nakamura, 2017).

Trump and his Administration have since taken a number of steps to pressure the Venezuelan government of Nicolás Maduro, including expanded sanctions. Thus far, however, these actions have failed to achieve their objective of returning Venezuela to a democratic trajectory. Venezuela has grown increasingly isolated internationally, to be sure, but it has also become more authoritarian and repressive. U.S. actions have had an effect - including forcing Venezuela into a selective debt default - but have not been effective. In this regard, the Trump Administration, like the Obama Administration, has found itself frustrated in achieving its objectives in Venezuela. This article will analyze why that is the case, by examining the contours of recent United States policy toward Venezuela, as well as potential future courses of action and their consequences. The ensuing analysis suggests that, for all the diplomatic and economic leverage of U.S. government, change in Venezuela will ultimately need to come from Venezuelans themselves.

Venezuela Policy in Transition

Trump's meeting with Tintori and subsequent tweet was labeled in some reports as a major change in U.S. policy (Nakamura, 2017). In fact, it was a mark of continuity. The Administration of President Barack Obama had for some time been calling for Venezuela to release political prisoners (Reuters, 2016), and while Obama himself had not met with Tintori, his Vice President Joe Biden and Secretary of State John Kerry had.

Over its first several months in office, the Trump Administration increased the pressure on Venezuela's government, but largely followed a playbook left in place by its predecessor. This included imposing personal sanctions on Venezuelan Vice President Tareck el Aissami for alleged involvement in drug trafficking, an action that had been readied - but

not executed - by the Obama national security team. It also involved a diplomatic effort to censure Venezuela at the Organization of American States (OAS) by expanding a coalition of 15 countries that Obama's State Department had assembled in June 2016 (Seelke and Nelson, 2018). The Trump White House's rhetoric was sharper and noisier - befitting the new President's blunt style - but similar in substance to that of its predecessor, with calls for Venezuela to abide by its constitution, hold free and fair elections, and cease human rights violations.¹

However, when efforts to secure a resolution critical of Venezuela at the OAS General Assembly in June 2017 fell short, the Trump Administration began to distinguish its approach to Venezuela policy more clearly, even if the overall thrust of U.S. policy remained consistent. While the United States' stated objective remained the promotion of democracy in Venezuela, the new Administration - frustrated by OAS dynamics and unwilling to wrestle with its own mistakes, including the decision by Secretary of State Rex Tillerson to skip the General Assembly² - shifted tactically toward unilateral policy options, with a particular focus on sanctions in lieu of multilateral diplomacy. This included expanding individual sanctions to an additional 44 Venezuelans - albeit based on a 2015 executive order issued by President Obama that authorized asset freezes and travel bans on Venezuelans who undermine democracy, violate human rights or freedom of expression and assembly, or engage in public corruption by senior government officials. On July 31, 2017, the Trump Administration added President Maduro himself to the sanctions list, one of only four heads of state in the world subject to such a measure (The American Presidency Project, 2015; Seelke and Nelson, 2018).

The following month, the Trump Administration took perhaps its most significant step to date. The scope of U.S. sanctions, which previously had targeted individual members of the Venezuelan regime for serious wrongdoing, was expanded to restrict Venezuela's access to U.S. financial markets (US Department of the Treasury, 2017). In the weeks before the financial sanctions were announced, speculation was rife that the Trump Administration would complement existing individual sanctions with "sectoral" sanctions, including a potential embargo on U.S. oil imports from Venezuela.³ The United States remains the largest purchaser of Venezuelan oil, with imports valued at \$11.7 billion in 2017 (Seelke and Nelson, 2018; Clemente, 2017). Ultimately, the Administration chose

a more carefully calibrated approach with the goal of amplifying the pressure on the Maduro regime while limiting the collateral damage on a Venezuelan population already suffering the humanitarian consequences of the country's economic free-fall. The sanctions limited the access of the Venezuelan government and the state-owned oil and gas company PDVSA to the U.S. financial system. The immediate impact was minimal but the sanctions' bite increased over time, severely limiting Venezuela's options as it sought unsuccessfully to stave off a debt default. In November 2017, Maduro, who had remained remarkably committed to staying in Wall Street's good graces,⁴ conceded defeat and called for a "refinancing and restructuring" of Venezuela's foreign debt (Faiola, 2017).

While the Trump Administration's financial sanctions generated the desired economic pressure, the Administration's hoped-for political impact has failed to materialize. Notwithstanding his country's dire economic and humanitarian straits, Maduro proceeded to tighten his authoritarian grip: breaking the constitutional order by creating an all-powerful Constituent Assembly, manipulating an election for state governors in late 2017, and rigging his own reelection in May 2018.⁵ The United States had seemingly little to show for years of increasing pressure on Maduro.

Clarity of Objectives, Operational Missteps

U.S. policy toward Venezuela from the final years of the Obama Administration through the first 15 months of the Trump Administration has largely followed a consistent vision and a tactical approach that evolved in response to changing circumstances. These circumstances included accelerating authoritarian consolidation by the Maduro government - including President Maduro's quashing of a recall referendum in 2016, his violent crackdown on massive protests in the spring of 2017, and the seating of the Constituent Assembly in August 2017 - as well as a regional political environment far more tolerant of unilateral steps by the United States.

U.S. foreign policy, which has not always been on the right side of history in Latin America, has in the case of Venezuela rightly defined the preservation of democracy as its overarching goal. Successive administrations understood that advancing U.S. interests - including protecting

hemispheric democracy norms, preserving regional stability and security, and preventing a humanitarian catastrophe with significant spillover effects - is best accomplished through a policy aimed squarely at restoring democratic institutions and the rule of law in Venezuela.

In a hemisphere that was far too slow and soft in its response to democratic backsliding by the Chávez and (especially) Maduro governments, the United States was among the first and loudest in defending the human rights of Venezuelan citizens. In the Trump Administration, criticism of authoritarianism in Venezuela sits inconsistently alongside the President's praise for authoritarian leaders in Russia, Turkey, Egypt, the Philippines, and elsewhere (Montanaro, 2017). Whatever its motives, however, the Trump Administration has remained rhetorically committed to the cause of democracy in Venezuela. That U.S. efforts to coax and cajole Maduro back from his authoritarian slide have thus far failed to achieve the desired results is due overwhelmingly to the actions Maduro and his cronies have taken in the single-minded pursuit of power, profit, and self-preservation. Nevertheless, both the Obama and Trump Administrations committed operational missteps in implementing a fundamentally sound strategic vision, and may have missed important opportunities as a result.

In its final two years in office, the Obama Administration pursued a multi-track approach to Venezuela that included individual sanctions, multilateral diplomacy (mainly through the OAS), support for negotiations between the Venezuelan government and political opposition, and public advocacy for human rights and constitutional order—including the recall referendum.⁶ The Venezuelan opposition had registered a strong victory in December 2015 legislative elections, despite a playing field tilted heavily against it, and seemed well positioned to pursue a referendum to recall Maduro. U.S. diplomats were wary of getting in the way. They were loath to provide a politically weakened Maduro a pretext to divert attention from his own failings, and cognizant of the strong negative reaction in Latin America to U.S. sanctions (and accompanying language referring to Venezuela as an “extraordinary threat to national security”) when they were first announced in March 2015. Seemingly, one of the few things the Maduro government knew how to do well was paint itself as the victim of an imperial plot by the United States in an effort to gain favor at home and abroad, and many in the Obama Admi-

nistration were eager to avoid this trap. Hence the State Department's emphasis on securing the support of other countries for a tougher line on Venezuela, which in mid-2016 began - at last - to yield results.

The Obama team's execution became muddled, however, over disagreements among bureaucratic stakeholders. In theory, the various tracks of the team's approach were mutually reinforcing: maximizing unilateral and multilateral pressure on the Venezuelan government would strengthen the opposition's ability to achieve concessions on human rights and democracy in the negotiations. In practice, the multi-track approach allowed the Administration to paper over policy differences and provided cover for actors within the Administration to focus on the particular track they favored. Most prominently, the State Department's preeminent Latin America hand, Undersecretary of State for Political Affairs Thomas Shannon, invested his substantial diplomatic muscle in a Vatican-supported negotiation process (Ellsworth 2016) that others in the Administration, including at the National Security Council and within the State Department itself, viewed with significant skepticism. Unfortunately, their skepticism turned out to be well placed. The Maduro government simply used the negotiations to buy time, and months were squandered providing space for the ill-fated dialogue that might otherwise have been used to ratchet up pressure on the regime.

For its part, the Trump Administration's missteps have stemmed not from bureaucratic politics but from mixed signals emanating from the top of the Administration. President Trump revealed in August 2017 that he was considering a "military option" on Venezuela, a proposition that was immediately rejected by many of Washington's closest partners in Latin America and forced Vice President Mike Pence to spend a subsequent regional tour trying to clean up the mess (Ellsworth and Taj, 2017; Wilkinson, 2017). Nonetheless, Trump reportedly raised the issue again the following month in a meeting with Latin American leaders on the sidelines of the UN General Assembly (Glasser, 2018). Trump's then Secretary of State, Rex Tillerson, later compounded matters with an ahistorical and tone deaf speech on hemispheric relations that invoked the 19th century Monroe Doctrine and seemed to suggest Venezuelan democracy could be restored via a coup by military officers (Tillerson, 2018). Taken together, these statements raised concerns in Latin America that the Trump Administration's interest in Venezuela was driven

less by a concern for restoring democracy - especially in light of Trump's solicitousness toward dictators elsewhere - and more by the desire to be rid of an ideological foe, including through regime change if necessary.

Due in part to the confusion and resistance generated by such signals - but also to Trump's deep unpopularity in Latin America (Keating, 2018) and the Administration's own unilateral tendencies and shallow foreign policy bench - the Trump Administration has at times found itself aligned but isolated from Latin America on Venezuela. Most significantly, the Trump Administration was excluded from the Lima Group (Government of Canada, 2018), an *ad hoc* bloc of hemispheric nations critical of Venezuela that grew out of the Group of 15 countries initially assembled by the Obama Administration in 2016. As a result, while the Trump Administration has shown commitment in its use of unilateral tools to pressure Venezuela, it has failed to match these tools with a similarly effective approach to multilateral diplomacy. Given the limitations of unilateral sanctions by any one country - even one with the unique leverage and capabilities of the United States⁷ - and the growing spillover effects of the Venezuelan crisis (particularly mass migration), the Trump Administration's diminished capacity for regional leadership and coordination may prove the Achilles heel of its Venezuela policy.

President Trump's decision to skip the April 2018 Summit of the Americas in Lima seemed to offer further confirmation of his Administration's passing interest in multilateralism, including as it pertains to the crisis in Venezuela. Trump's absence, however, may have proven a blessing in disguise. With the more disciplined and less provocative Vice President Mike Pence leading the U.S. delegation, the United States for the first time joined 15 Lima Group members in issuing a declaration on the situation in Venezuela, which included a statement that planned presidential elections would lack "legitimacy and credibility" (Prime Minister of Canada, 2018). Perhaps driven by growing concerns from U.S. regional partners about the impact of the Venezuelan migration crisis on neighboring countries, Pence also announced a commitment of \$16 million to help Colombia assist Venezuelans crossing the border in increasingly desperate circumstances (The White House, 2018).

The Path Forward

In March 2018, President Trump shook up his foreign policy team by replacing his Secretary of State and National Security Advisor. The outgoing incumbents, Rex Tillerson and General H.R. McMaster, were considered stabilizing forces, generally inclined to steer an impetuous and inexperienced president toward conventional foreign policy choices. The replacements named by Trump - CIA Director Mike Pompeo and former Ambassador John Bolton - seem more likely to reinforce his instincts than restrain them (Rucker and Costa, 2018; Worth, 2018). Incoming National Security Advisor Bolton, in particular, has a reputation for hawkishness, skepticism of multilateralism, and willingness to advocate for the preemptive use of military force against hostile governments (Kahl and Wolfstahl, 2018). Bolton and Pompeo share a deep antipathy toward Iran, and both have voiced concerns about Venezuela's links to the Iranian government and Hezbollah (Bolton, 2018; The Tower.org, 2017). At a time when serious observers have begun to suggest removing Maduro by force - including prominent members of the Venezuelan diaspora and Republican Senator Marco Rubio (who has proven influential on Venezuela policy in the Trump Administration) (Hausmann, 2018; Fox News, 2018) - it is fair to ask whether the Trump's bellicose new foreign policy team will seriously consider such an endeavor.

Given the extreme unpredictability of President Trump and his willingness to suggest a "military option" in Venezuela in the past, such action cannot be ruled out. Nevertheless, a U.S. military intervention in Venezuela remains unlikely. It would be risky, expensive, and do lasting damage to U.S. interests in the hemisphere while lacking a compelling national security justification⁸ and would likely be resisted by the U.S. military establishment as a result. Bolton and Pompeo may be more open to such an extreme step than their predecessors, but they will be preoccupied with bigger challenges elsewhere, especially in North Korea and Iran. A large and potentially lengthy deployment of the U.S. military to Venezuela would weaken their leverage in responding to the perceived threats posed by those nations, though it could also provide a comparatively attractive opportunity to engage in regime change.

The more likely scenario is that the Trump Administration will double down on its current approach, with increasingly vociferous denunciations of the Venezuelan regime and an expansion of financial sanctions - per-

haps to include the oil sector - possibly combined with quieter actions by law enforcement and intelligence agencies. As the negative externalities of the Venezuelan crisis grow - particularly migration, but also public health risks and organized criminality - a coordinated international response will be increasingly essential.⁹ Whether the Trump Administration is interested and able to lead such an effort will be a serious test of its diplomatic intentions and capabilities. The Administration's relative disengagement from regional diplomacy on Venezuela and its tense UN Security Council relations with Venezuela's benefactors China and Russia, as well as the unilateralist predilections of Bolton and Pompeo, suggest it may struggle to do so.

At the end of the day, the Trump Administration will confront the same frustrating reality its predecessor did: however much the world's most powerful nation wants to see democracy restored in Venezuela, it is the Venezuelan people who will determine their country's future. The international community can cajole, isolate, shame, pressure, and even seek to prosecute the Venezuelan leadership. It can raise and lower the costs for the regime to stay in power or leave power in ways that are more helpful or less. It could - were it permitted by Maduro - help alleviate the humanitarian crisis inflicted on the Venezuelan people by their leaders. These actions are far from inconsequential, and the United States' role is and will remain preeminent. Ultimately, however, the essential, tragic struggle in Venezuela is between a majority of Venezuelans who want change, and an authoritarian regime that will seemingly stop at nothing to prevent it.

NOTES

1. See: The White House (2017). "Statement by the Press Secretary on Venezuela," August 11, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-venezuela/>.
2. See: David McKean and Michael Camilleri (2017). "The United States Can't Go it Alone in Venezuela." *Foreign Policy*, June 30, 2017, <http://foreignpolicy.com/2017/06/30/the-united-states-cant-go-it-alone-in-venezuela-oas/>.

3. See, for example: David Mortlock and Francisco Monaldi (2017). “Venezuela: What are the most effective US sanctions,” *Atlantic Council*, August 9, 2017, <http://www.publications.atlanticcouncil.org/spotlight-venezuela/>.
4. See: Ricardo Hausmann and Miguel Ángel Santos (2014). “Should Venezuela Default?” *Project Syndicate*, September 5, 2014, <https://www.project-syndicate.org/commentary/ricardo-hausmann-and-miguel-angel-santos-pillory-the-maduro-government-for-defaulting-on-30-million-citizens--but-not-on-wall-street?barrier=accessreg>.
5. See: Luis Almagro (2017). “Denunciation of a Dictatorial Regime’s Consolidation in Venezuela,” September 25, 2017, <http://scm.oas.org/pdfs/2017/CP38157REPORT.pdf>; Jennifer L. McCoy (2017). “Venezuela’s controversial new Constituent Assembly, explained,” *Washington Post*, August 1, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/08/01/venezuelas-dubious-new-constituent-assembly-explained/?utm_term=.5843f734b922; Anatoly Kurmanaev (2017). “How Hundreds of Mysterious votes Flipped a Venezuelan Election.” *The Wall Street Journal*, November 2, 2017, <https://www.wsj.com/articles/how-venezuela-fell-victim-to-clear-manipulation-in-election-1509615002>; Kirk Semple (2018). “Venezuela Calls for Early Elections, and Maduro Aims to Retain Control”. *The New York Times*, January 23, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/01/23/world/americas/venezuela-election-maduro.html>.
6. See John Kerry (2016). “Remarks at the 46th Organization of American States General Assembly”. June 14, 2016, <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2016/06/258461.htm>.
7. See: Edward Fishman (2017). “Even Smarter Sanctions”. *Foreign Affairs*, November/December 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-10-16/even-smarter-sanctions>.
8. See: Frank O. Mora (2017). “What Would a U.S. Intervention in Venezuela Look Like?” *Foreign Affairs*, November 8, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/venezuela/2017-11-08/what-would-us-intervention-venezuela-look>.
9. See: Shannon K. O’Neil (2018). “A Venezuelan Refugee Crisis”. Council on Foreign Relations, February 15, 2018, <https://www.cfr.org/report/venezuelan-refugee-crisis>.

BIBLIOGRAPHY

- Almagro, Luis (2017). “Denunciation of a Dictatorial Regime’s Consolidation in Venezuela,” September 25, 2017, <http://scm.oas.org/pdfs/2017/CP38157REPORT.pdf>
- Bolton, John (2018). “Pay attention to Latin America and Africa before controversies erupt”. *The Hill*, January 2, 2018, <http://thehill.com/opinion/international/366999-pay-attention-to-latin-america-and-africa-before-controversies-erupt>
- Clemente, Jude (2017). “Venezuela’s Oil Problems Abound,” *Forbes*, November 5, 2017, <https://www.forbes.com/sites/judeclemente/2017/11/05/venezuelas-oil-problems-abound/#11fcd79f6104>.
- Colin Kahl and Jon Wolfstahl (2018). “John Bolton is a National Security Threat”. *Foreign Policy*, March 23, 2018, <http://foreignpolicy.com/2018/03/23/john-bolton-is-a-national-security-threat/>.
- Ellsworth, Brian (2016). “U.S. diplomat meets with Maduro to bolster Venezuela dialogue”. *Reuters*, October 31, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-usa/u-s-diplomat-meets-with-maduro-to-bolster-venezuela-dialogue-idUSKBN12V2CW>
- Ellsworth, Brian and Taj, Mitra (2017). “Latin America rejects Trump’s military threat against Venezuela”. *Reuters*, August 11, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-venezuela-military/latin-america-rejects-trumps-military-threat-against-venezuela-idUSKBN1AR2GR>
- Faiola, Anthony (2017). “Maduro calls for restructuring Venezuela’s foreign debt”. *Washington Post*, November 2, 2017, https://www.washingtonpost.com/world/maduro-calls-for-restructuring-venezuelas-foreign-debt/2017/11/02/03ad1fd2-c036-11e7-8444-a0d4f04b89eb_story.html?utm_term=.9d1a84e051fe
- Fishman, Edward (2017). “Even Smarter Sanctions”. *Foreign Affairs*, November/December 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-10-16/even-smarter-sanctions>.
- Fox News (2018). “US Sen. Rubio steps up Venezuela rhetoric by suggesting coup”. *Associated Press*, February 9, 2018, <http://www.foxnews.com/us/2018/02/09/us-sen-rubio-steps-up-venezuela-rhetoric-by-suggesting-coup.html>.

- Glasser, Susan B. (2018). "Donald Trump's Year of Living Dangerously". *Politico Magazine*, January/February 2018, <https://www.politico.com/magazine/story/2018/01/02/donald-trump-foreign-policy-analysis-dangerous-216202>
- Government of Canada (2018). "Statement of the fifth meeting of the Lima Group on the situation in Venezuela," February 13, 2018, http://international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/latin_america-amerique_latine/2018-02-13-lima_group-groupe_lima.aspx?lang=eng.
- Hausmann, Ricardo (2018). "D Day Venezuela". *Project Syndicate*, January 2, 2018, <https://www.project-syndicate.org/commentary/venezuela-catastrophe-military-intervention-by-ricardo-hausmann-2018-01>
- Hausmann, Ricardo and Santos, Miguel Angel (2014). "Should Venezuela Default?" *Project Syndicate*, September 5, 2014, <https://www.project-syndicate.org/commentary/ricardo-hausmann-and-miguel-angel-santos-pillory-the-maduro-government-for-defaulting-on-30-million-citizens-but-not-on-wall-street?barrier=accessreg>.
- Keating, Elizabeth (2018). "Outlook Grim in Latin America for Relations Under Trump," *Gallup*, January 24, 2018, <http://news.gallup.com/poll/226193/outlook-grim-latin-america-relations-trump.aspx>.
- Kerry, John (2016). "Remarks at the 46th Organization of American States General Assembly". June 14, 2016, <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2016/06/258461.htm>.
- Kurmanaev, Anatoly (2017). "How Hundreds of Mysterious votes Flipped a Venezuelan Election," *The Wall Street Journal*, November 2, 2017, <https://www.wsj.com/articles/how-venezuela-fell-victim-to-clear-manipulation-in-election-1509615002>
- McCoy, Jennifer L. (2017). "Venezuela's controversial new Constituent Assembly, explained," *Washington Post*, August 1, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/08/01/venezuelas-dubious-new-constituent-assembly-explained/?utm_term=.5843f734b922
- McKean, David and Camilleri, Michael (2017). "The United States Can't Go it Alone in Venezuela." *Foreign Policy*, June 30, 2017, <http://foreignpolicy.com/2017/06/30/the-united-states-cant-go-it-alone-in-venezuela-oas/>.

- Montanaro, Domenico (2017). “6 Strongmen Trump Has Praised—And the Conflicts It Presents”. *NPR*, May 2, 2017, <https://www.npr.org/2017/05/02/526520042/6-strongmen-trumps-praised-and-the-conflicts-it-presents>.
- Mora, Frank O. (2017). “What Would a U.S. Intervention in Venezuela Look Like?” *Foreign Affairs*, November 8, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/venezuela/2017-11-08/what-would-us-intervention-venezuela-look>.
- Mortlock, David and Monaldi, Francisco (2017). “Venezuela: What are the most effective US sanctions.” *Atlantic Council*, August 9, 2017, <http://www.publications.atlanticcouncil.org/spotlight-venezuela/>.
- Nakamura, David (2017). “How an Oval Office meeting led to a Trump tweet that changed U.S. policy toward Venezuela”. *Washington Post*, October 6, 2017, https://www.washingtonpost.com/politics/how-an-oval-office-meeting-led-to-a-trump-tweet-that-changed-us-policy-toward-venezuela/2017/10/06/87e9b178-a52b-11e7-ade1-76d061d56efa_story.html?utm_term=.f47a83a5125b.
- O’Neil, Shannon K. (2018). “A Venezuelan Refugee Crisis”. *Council on Foreign Relations*, February 15, 2018, <https://www.cfr.org/report/venezuelan-refugee-crisis>.
- Philip, Abby (2017). “Trump calls on Venezuela to release political prisoner after meeting with Rubio”. *Washington Post*, February 15, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/02/15/trump-calls-on-venezuela-to-release-political-prisoner-after-meeting-with-rubio/?utm_term=.450aa40833bf.
- Prime Minister of Canada (2018). “Declaration on Venezuela”. April 14, 2018, <https://pm.gc.ca/eng/news/2018/04/14/declaration-venezuela>.
- Reuters (2016). “Obama urges Venezuela to respect democratic process.” *Reuters*, June 29, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-usa-obama/obama-urges-venezuela-to-respect-democratic-process-idUSKCN0ZF2KV>.
- Rucker, Philip and Costa, Robert (2018). “‘Tired of the wait game’ White House stabilizers gone, Trump calling his own shots.”. *Washington Post*, March 31, 2018, https://www.washingtonpost.com/politics/unhinged-or-unleashed-white-house-stabilizers-gone-trump-calling-his-own-shots/2018/03/31/19447ae2-343b-11e8-8bdd-cdb33a5eef83_story.html?utm_term=.e93a73a89c9c

- Seelke, Clare Ribando and Nelson, Rebecca M. (2018). "Venezuela: Background and U.S. Relations." *Congressional Research Service*, March 9, 2018, <https://fas.org/sgp/crs/row/R44841.pdf>.
- Simple, Kirk (2018). "Venezuela Calls for Early Elections, and Maduro Aims to Retain Control". *The New York Times*, January 23, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/01/23/world/americas/venezuela-election-maduro.html>.
- The American Presidency Project (2015). "Executive Order 13692, Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela," March 8, 2015, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=109730>.
- The Tower.org (2017). "Pompeo: Iran, Hezbollah Presence in Venezuela Poses Serious Threat to U.S.," *The Tower*, August 16, 2017, <http://www.thetower.org/5338-pompeo-iran-hezbollah-presence-in-venezuela-poses-serious-threat-to-u-s/>.
- The White House (2017). "Statement by the Press Secretary on Venezuela," August 11, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-venezuela/>.
- The White House (2018). "Remarks by Vice President Pence at first Plenary Session of the Summit of the Americas," April 15, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-by-vice-president-pence-at-first-plenary-session-of-the-summit-of-the-americas/>.
- Tillerson, Rex W. (2018). "U.S. Engagement in the Western Hemisphere," February 1, 2018, available at: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/02/277840.htm>.
- US Department of the Treasury (2017). "Executive Order 13808, Imposing Additional Sanctions With Respect to the Situation in Venezuela," August 24, 2017, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13808.pdf>.
- Wilkinson, Tracy (2017). "Pence tries to soften Trump's threat of military action in Venezuela". *Los Angeles Times*, August 13, 2017, <http://www.latimes.com/politics/washington/la-na-essential-washington-updates-pence-tries-to-soften-trump-threat-of-1502712957-htmlstory.html>.

Worth, Robert F. (2018). "Can Jim Mattis Hold the Line in Trump's 'War Cabinet'?" *New York Times Magazine*, March 26, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/03/26/magazine/can-jim-mattis-hold-the-line-in-trumps-war-cabinet.html>.

ABSTRACT

Evolution or Revolution?

U.S. Policy on Venezuela from Obama to Trump

Since taking office, the Administration of U.S. President Donald Trump has taken a confrontational stance toward the regime of Venezuelan President Nicolas Maduro. The Trump Administration issues regular condemnations of the Venezuelan government's autocratic behavior and human rights abuses, it has adopted both individual and financial sanctions aimed at pressuring the Maduro government, and it has even floated the idea of sponsoring military action or supporting an internal coup against Maduro. This hardline approach is often assumed to mark a departure from the policies of the prior administration of President Barack Obama. In fact, however, there is a significant degree of continuity in U.S. policy toward Venezuela under the Obama and Trump Administrations, to include a stated commitment to the restoration of democratic governance and respect for human rights in the country, sanctions against the Maduro regime, and multilateral efforts to isolate the Venezuelan government. To a large extent, Trump Administration policy reflects a natural hardening of U.S. policy in response to actions by Maduro that further undermine democracy in Venezuela.

The exception is the willingness of President Trump to countenance military action, which—however unlikely—has hampered U.S. multilateral efforts. Ultimately, for all their actions, both the Obama and Trump Administration have been stymied in achieving their objective of a democratic restoration in Venezuela—where the essential, tragic struggle is between a majority of citizens who want change, and an authoritarian regime that will seemingly stop at nothing to prevent it.

RESUMEN

¿Evolución o Revolución? Política de EE.UU. hacia Venezuela desde Obama a Trump

Desde que asumió el cargo, la Administración del Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, ha tomado una posición de confrontación hacia el régimen del Presidente venezolano Nicolás Maduro. La Administración Trump emite regularmente condenas del comportamiento autocrático del gobierno venezolano y sus abusos de derechos humanos, ha adoptado sanciones tanto individuales como financieras dirigidas a ejercer presión contra el gobierno de Maduro e incluso ha circulado la idea de patrocinar una acción militar o apoyar un golpe de Estado interno contra Maduro. Este enfoque de línea dura se asume frecuentemente para marcar distancia de las políticas de la administración anterior del Presidente Barack Obama. De hecho, sin embargo, hay un grado significativo de continuidad en la política de Estados Unidos hacia Venezuela bajo las Administraciones de Obama y Trump, para incluir un compromiso declarado de restaurar la gobernanza democrática y el respeto por los derechos humanos en el país, las sanciones contra el régimen de Maduro y los esfuerzos multilaterales para aislar al gobierno venezolano. En gran medida, la política de la Administración Trump refleja un endurecimiento natural de la política de Estados Unidos en respuesta a las acciones de Maduro que han minado aún más la democracia en Venezuela. La excepción es la voluntad del Presidente Trump para favorecer la acción militar, la cual – sin embargo, improbable- ha dificultado los esfuerzos multilaterales de Estados Unidos. En última instancia, por todos sus esfuerzos, tanto la Administración Obama como la de Trump se han visto impedidas en alcanzar su objetivo de una restauración democrática en Venezuela – donde la lucha esencial y trágica se da entre una mayoría de ciudadanos que desean el cambio, y un régimen autoritario que aparentemente no se detendrá ante nada para evitarlo.

SUMMARY

Evolution or revolution? Política dos Estados Unidos para a Venezuela, de Obama a Trump

Desde que assumiu o cargo, o presidente de Estados Unidos, Donald Trump, tomou uma posição de confronto em relação ao regime do

presidente venezuelano Nicolás Maduro. A administração Trump, que reprova regularmente o comportamento autocrático do governo venezuelano e seus abusos em matéria de direitos humanos, adotou sanções tanto individuais quanto financeiras com o fim de exercer pressão sobre o governo de Maduro e, inclusive, veiculou a ideia de patrocinar uma ação militar ou apoiar um golpe de Estado interno contra ele. Este enfoque de linha dura é assumido frequentemente para marcar distância das políticas da administração anterior do presidente Barack Obama. No entanto, há de fato um grau significativo de continuidade na política dos Estados Unidos para a Venezuela nos governos de Obama e de Trump para incluir um compromisso declarado de restaurar a governança democrática e o respeito pelos direitos humanos no país, as sanções contra o regime de Maduro e os esforços multilaterais para isolar o governo venezuelano. Em grande medida, a política da administração Trump reflete um endurecimento natural da política de Estados Unidos em resposta às ações de Maduro que minaram ainda mais a democracia na Venezuela. A exceção é a vontade do presidente Trump de favorecer a ação militar, a qual – embora improvável – tem dificultado os esforços multilaterais dos Estados Unidos. Em última instância, por todos os seus esforços, tanto a administração Obama como a Trump viram-se impedidas de alcançar seu objetivo de uma restauração democrática na Venezuela – onde a luta essencial e trágica ocorre entre uma maioria de cidadãos que desejam a mudança e um regime autoritário que aparentemente não se deterá diante de nada para evitá-lo.



Venezuela's Democratic Decline and Brazil's Growing Geopolitical Headache

Sean W. Burges

There is a growing debate whether or not Brazil is seeking regional leadership and to what extent this role is being accepted or rejected in South America. Within this discussion there is a tendency to default to simple, absolutist arguments about success or failure that obscure the complexity of leadership as well as the extent to which a 'leader' can be constrained not only by their own policy traditions, but also by the nature of their relationship with the putative subordinate. This article examines the democratic crisis in Venezuela, drawing on the logic of Hirschman's (1945) commercial fifth column to highlight a

series of factors constraining Brazil's ability and willingness to act as the sort of democracy-enforcing regional leader that Northern capitals desire. Two brief contributions will be offered by this article to wider debates about regional leadership and democracy promotion in the Americas. First, the paper highlights how deeply the ability to actively lead is constrained by political will even when clear national security and geostrategic threats are present. Second, the paper will outline the extent to which regional democracy enforcement mechanisms are hostage to inter-American foreign policy traditions. In keeping with the arguments advanced by Long (2015) and redolent of Scott (2008), both contributions call for a more sensitive consideration of how we think of power and the extent to which the ostensibly weak often possesses leverage over the strong in international affairs.

Advocates of international intervention to promote and advance democracy face two fundamental challenges. First and in a slightly cynical vein, established democracies in the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and even Brazil have a long history of accommodating non-democratic regimes when trade, investment, and political returns outweigh the soft power gains of forcefully pushing representative forms of governance. A more difficult and substantive second challenge is found in the very nature of democracy, which is a political regime type reflective of a long process of negotiation between contending power holders within a polity (Moore, 1993; Rueschemeyer, Stephens, and Stephens, 1992). In practical terms, this means that compelling a country to implement a particular form of political regime such as polyarchic variants of democracy requires direct and sustained intervention over an extended period of time (Dahl, 1971; Whitehead, 1991; 1996). In the Brazilian case, these challenges combine with a diplomatic tradition of staunchly observing sovereignty (Fonseca, 2004; IPRI, 1993; Vigevani and Cepaluni, 2007, 2009) and limited political will and military capacity for foreign adventures to leave policy makers in Brasília with a serious geopolitical headache on their country's northern border. The result is a situation where meaningful Brazilian interests are directly threatened by political instability in Venezuela, but viable policy responses remain maddeningly difficult to envision due to Brazil's diplomatic traditions and economic exposure to policy shifts in Caracas. Brazil is consequently left adopting an approach that might best be charac-

terized as a blend of containment of the destabilization caused by refugee flows and humanitarian relief for Venezuelans able to reach Brazilian territory (Leitao, 2018; Al Jazeera, 2018; Baretto, 2018).¹ The implications for the inter-American democracy promotion system are stark, suggesting that major actors such as Brazil are willing to risk very little in the face of increased entrenchment by proto-autocrats such as the Nicolás Maduro government in Venezuela.

Brazil as Venezuelan Hostage

Throughout the thirteen and a half years of Workers' Party (PT) government in Brazil, Venezuela represented something of a bonanza. In 2010, Fernando Portela, director of the Brazil-Venezuela Chamber of Commerce and Industry was unambiguous: "The Brazilian construction companies have no problems working with the Venezuelan government because they are supported by the Brazilian government and its policy of integration with agreements between both countries and the BNDES" (Márquez, 2010). Civil engineering companies regularly won billion dollar infrastructure contracts, with Odebrecht alone netting over USD 10 billion by 2010 (Braga, 2015), leading one Brazilian diplomat to muse that the *empreiteira* might have more business in Venezuela than in Brazil (author interview, 2010). As economic crisis began to cause food shortages in 2015, then Venezuelan Congress president Diosdado Cabello made a trip to Brazil specifically to meet with Joesley Batista, head of the meat packing conglomerate JBS, to try and guarantee continued shipments and renewed financing. For JBS, the agreement was important as the Venezuelan market accounted for over ten percent of its export revenue, with Cabello's petition promising to raise this share even higher (Epoca Negocios, 2015). For their part, Brazilian diplomats in the mid-2000s to early 2010s were sanguine about the market presented by their Northern neighbour, dryly noting that Brazil's firms were among the few that could get paid because of the close links between the PT and the Chávez/Maduro PSUV (*Partido Socialista Unido de Venezuela*).

In total, the Brazilian National Bank for Economic and Social Development provided over USD 3.231 billion in financing for engineering services exports to Venezuela alone during the PT era, finally cutting

flows in June 2017 when it became apparent that, at best, only interest payments on the outstanding debt would be made (Landim and Carneiro, 2017). It has since become clear that the links ran even deeper with Brazilian construction companies also working through their own channels to clear accounts receivables, including USD 35 million in under the table campaign financing to Nicolas Maduro by Odebrecht in 2013 to vouchsafe payments on over USD 4 billion in work. For its part, the PT provided electoral help to the PSUV by deploying its political marketing genius Joao Santanna to Caracas for Hugo Chávez's 2012 presidential campaign (Barnes, 2012). Beyond the billions in trade and cheap financing from the Brazilian National Bank for Economic and Social Development (BNDES) and other state financial institutions, there was also the question of energy supply for Northern Amazonas and Roraima, which relied on Venezuela's Guri dam that was falling into disrepair due to a lack of maintenance (EIU, 2010).

In many ways, the bilateral relationship was becoming too economically big for Brazil to countenance its failure. The conceptual model of Hirschman's (1945: 29) commercial fifth column provides a useful analytical guide. Discussing the economic determinants of World War Two, Hirschman argued that reliance on a single market could transform domestic economic elites into a 'commercial fifth column' that would push their government to maintain policies sympathetic to the rulers of a key external market. While Venezuela certainly was not the only foreign market for major Brazilian companies such as Odebrecht or JBS, it was nevertheless extremely lucrative. Hirschmanesque pressure from Brazilian firms on the Lula government to keep the Venezuelan market open consequently provided Chávez with a not-so-subtle brake on criticism from Brasília when he did engage in clear democratic transgressions, which interviews by the author in Brasília as early as 2007 made clear were seen as a real concern. For Brazil, the worry was about future political stability in Venezuela. The challenge was that public political alignment between the PT and Chávez's government meant that minimal pressure could be overtly placed on Caracas for meaningful political liberalization. While it has subsequently become clear that Chávez's government was seen as a bit of a barrier to progress in South America and an actor that needed to be managed (Amorim, 2013), a very quiet, back channel approach to inciting change was chosen. As one diplomat observed, Brazil was

taking a sociological approach to political transformation in Venezuela, hoping that by creating economic stability political evolution would take care of itself peacefully.²

The thinking in Itamaraty in 2010 was that Chávez had two years to get his country back on track before the 2012 presidential election. During 2010 author interviews in Itamaraty it was quietly suggested that crisis was coming to Venezuela and that this presented a considerable risk to the viability of Brazilian firms building their business model around work there. Despite this increasingly apparent risk, the Brazilian government solution remained quiet engagement, including an Institute for Applied Economic Research (IPEA) mission to Caracas to help with long-term economic planning. Brazil's *Ministerio de Desenvolvimento Social* was also, at the request of Venezuela, helping set up a series of social programs. Serious difficulties faced by Brazilian firms seeking to repatriate profits from Venezuela were directly addressed in regular bilateral meetings between Lula and Chávez, which often took place with only the two leaders in the room. Indeed, the bilateral relationship became increasingly restricted to direct presidential diplomacy for even the most banal of matters.

Brazil was left with a delicate tightrope to walk. Excessive pressure for political opening in Venezuela would alienate Chávez or Maduro. Yet a failure to advocate for effective liberalization to open space for democratic influences that might adopt and consolidate social reforms and create an environment conducive to business per the Brazilian model threatened further radicalization from the PSUV. This became increasingly apparent as a critical risk when Chávez's health declined and, after his death, the reigns of power were assumed by Nicolas Maduro. Brazil's approach to democracy in Venezuela was reminiscent of the sociological approach outlined by Moore (1993) and Rueschmeyer, Stephens and Stephens (1992), which argues that in order for democracy to become an entrenched reality it must serve as an expression of the social and economic demands of society and act as a broker to ensure that balance is achieved in the advancement of competing interests. The Brazilian hope was thus that social improvement and poverty reduction would lead to the rise of moderating voices in civil society, an idea which was given impetus by the plebiscite (2007) and congressional election (2015) defeats suffered by the PSUV. It soon

became apparent that the Maduro regime was not willing to countenance any movement in this direction or accept popular rebuttals of his authority. When combined with the drop in global oil prices, the result was a further radicalization from Maduro that generated a catastrophic economic crisis. This process was also paralleled by a massive decline in Brazilian influence in Caracas. First, Dilma failed to receive the same respect accorded to Lula. Although this was being quietly managed by figures such as Dilma's foreign policy advisor Marco Aurelio Garcia, even this access was soon lost. The 2016 impeachment in Brazil resulted in Michel Temer assuming the presidency through a process that Venezuela squarely viewed as illegitimate. Matters were not helped when multiple ministers in Temer's right-wing government made repeated statements severely criticizing Maduro and the policies of his regime.

With scant influence in Caracas, Temer's government was soon facing multiple crises emanating from a Venezuela seemingly on the verge of collapse. By 2017, the small cities in the northern Brazilian state of Roraima found themselves inundated by over 50,000 refugees looking for food and medicine, swamping the ability of public services in the region to keep up with demand; thousands of more better off Venezuelans quietly moved to the major cities in southern Brazil. This influx subsequently created rising tensions between the new arrivals and Brazilians concerned that the scant resources in their communities were being drained, which as this paper was being written was leading to an increased incidence of violence against the refugees (Correia, 2018). The regional situation was no better.

As the economic and political situation in Venezuela continued to worsen early in 2018, it began to look as if Maduro might turn to the classic tactic of embattled governments: diversionary war. As Venezuelan troops reportedly moved towards the Guyanese border to seize the disputed Essequibo region, Brazil pointedly sent Defense Minister Raul Jungmann on an official visit to Suriname and Guyana with direct warnings to Caracas that a wider regional conflagration was not acceptable (Cavalheiro, 2018; Leitao, 2018; Infodefesa, 2018; Politico News, 2018). Beyond the immediate reputational concerns about what an armed inter-state conflict in South America could mean for international perceptions of the region, a medium-term economic

factor was coming into play as the growing agribusiness sector in Roraima started talking of Georgetown as the most convenient port for exporting inland farmers in northern Brazil (Stratfor, 2018).

All of this created a serious quandary for Brazilian policy makers. Efforts to protect the economic fundament of the relationship and guide Venezuela back to a democratic path were severely fractured when Chávez died. The impeachment of Dilma shattered what little access was left, which was further immolated by assertive statements from Temer's two foreign ministers, Jose Serra and then Aloysio Nunes. More specifically, Nunes bluntly labeled Venezuela a failed democracy and pointed out that the country had been suspended from Mercosur for violation of the bloc's requirement that members be functioning democracies (Government of Brazil, 2017). But these unexpectedly strong words were not paralleled by concrete action to push harder for democratic restoration (Stuenkel, 2017). After all, it was not until late March 2018 that it became clear Venezuela would start defaulting on repayments to the BNDES (Rebello, 2018). Yet, even with this last hope of rescuing economic interests rapidly fading, the prospect of directly intervening to provide even humanitarian assistance in Venezuelan territory seemingly remained off the table. Suggestions that there might be a legal way for the inter-American community to invade and occupy Venezuela to facilitate a return of democracy were brusquely dismissed as 'delirious' by Nunes (Hausman, 2018; Boghossian, 2018). Milder options, such as the uninvited provision of humanitarian assistance or the leveling of massive pressure on Maduro insiders to allow the transport of food and medical supplies, were also apparently viewed as problematic tactics.

At this point we reach the two major lessons from this brief case study. First, other than working through something like the Lima Group, there is precious little that can be done to create real pressure for a return to democracy. Where external action has buttressed fragile and besieged democracy in the region, as in the Paraguayan case, there was a massive level of economic and political dependency on Brazil that made it relatively easy to cajole errant actors in the polity. These levers simply do not exist for Brazil in the Venezuelan case and, thanks to global demand for oil, may not even exist for the United States. Indeed, it may be, thanks to trade flows and the size of outstanding

loans that Venezuela holds some power over Brazil. This points to a need for more concrete action, which is the logic underpinning Haussman's (2018) proposed democracy-protecting invasion. Setting aside the question of the logistical practicalities of such a venture, it is simply politically impossible because no Brazilian president would allow such a precedent to be set, and particularly not a sitting president whose elevation to office through impeachment proceedings is widely branded as illegitimate. Even if 'democracy by imposition', to borrow Whitehead's (1996) parlance, were an option, the aforementioned sociological approach to democracy highlighted by diplomats speaks of an understanding in at least Brazil that such an endeavour could require a costly decades-long commitment. Brazil cannot afford this, and while the United States theoretically might be able to bankroll it, justified historical preoccupations with U.S. interference in South America make this something that would be fiercely resisted throughout the hemisphere.

From this analysis we thus come to a remarkably depressing set of conclusions. First, there is very little in the inter-American system that offers a viable way of pushing errant regimes impervious to peer pressure back to the democratic path. This points to the second conclusion, which is that the weakness of inter-American pro-democracy mechanisms is no accident. Regional countries, often led by Brazil, have made sure that these instruments have very little bark and no bite. Third, the combination of these two factors means that unless the leaders of a collapsing democracy are susceptible to either peer pressure or what can only be labeled economic coercion – be it through a restriction on licit or illicit economic linkages – then there is little that can be done. Finally, economic inter-penetration can actually work to undermine the ability to support and advance democracy through the same mechanisms identified by Hirschman. Big loans from state banks and large trade flows for influential national firms can make it hard for a government to push on a neighbour sliding into authoritarianism. The outlook would thus appear to be grim with similar cases in countries such as Zimbabwe and Myanmar suggesting that sustained economic collapse and societal impoverishment need not be a barrier to continued rule by a determined political elite wrapped in the tattered trappings of formulaic democracy. For security planners, the prospects are dim, ranging from increased refugee flows through the proliferation

of inter-state organized crime networks to the possibility of a shooting war on the Caribbean coast. In geopolitical terms, this is all a major headache, and one for which there appears to be no ready remedy.

NOTES

1. For example, see the following Brazilian presidential actions: Medida Provisoria No 820 of 15 February 2018; Decreto No 9,285 of 15 February 2018.
2. This information is based on research interviews conducted by the author in 2010.

BIBLIOGRAPHY

- Al Jazeera (2018). "Colombia and Brazil tighten Venezuela border control," 12 February 2018, *Aljazeera.com*.
- Amorim, Celso (2013). *Breves Narativas Diplomáticas*, São Paulo: Benvirá.
- Barnes, Taylor (2012). "Brazilian advisers spin elections in Venezuela and beyond," *PRI*, 4 October, 2012, <https://www.pri.org/stories/2012-10-04/brazilian-advisers-spin-elections-venezuela-and-beyond>.
- Barretto, Eduardo (2018). "Temer assina MP e decretos para tentar sanar crise migratória em Roraima," 15 February, 2018, *Poder360.com.br*.
- Boghossian, Bruno (2018). "Ideia de ação militar na Venezuela é 'delírio', diz chanceler brasileiro". *Folha de São Paulo*, January 4, 2018.
- Braga, Fabio (2015). "BNDES impulsionou Odebrecht na Venezuela." *O Globo*, July 7, 2015.
- Cavalheiro (2018). "Chance de Guiana virar alvo é pequena". *O Estado de São Paulo*, February 9, 2018.

- Correia, Cyneida (2018). "Moradores invadem abrigo em Roraima e expulsam imigrantes venezuelanos". *Folha de São Paulo*, March 20, 2018.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT: Yale University Press.
- EIU (2010). "Venezuela: Energy rationed". *Economist Intelligence Unit – Business Latin America*, January 11, 2010.
- Epoca Negócios (2015). "Por que a JBS tem tanto poder na Venezuela". *Epoca Negócios*, September 9, 2015.
- Fonseca, Gelson (2004). *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*, São Paulo: Paz e Terra.
- Government of Brazil (2017). "Em reunião, Brasil reforça suspensão da Venezuela do Mercosul," August 9, 2017, <http://www.brasil.gov.br/governo/2017/08/em-reuniao-brasil-reforca-suspensao-da-venezuela-do-mercosul>
- Hausman, Ricardo (2018). "D-Day Venezuela". *Project Syndicate*, January 2, 2018, <https://www.project-syndicate.org/commentary/venezuela-catastrophe-military-intervention-by-ricardo-hausmann-2018-01>
- Hirschman, Albert O. (1945). *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Infodefesa (2018). "Brasil e Guiana atualizam seus acordos de Defesa." February 17, 2018, [Infodefesa.com](http://www.infodefesa.com).
- IPRI – Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (1993). *Reflexões sobre a política externa brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Econômico, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão / Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais.
- Landim, Raquel and Mariana Carneiro (2017). "BNDES desiste de projetos na Venezuela". *Folha de São Paulo*, June 24, 2017.
- Leitao, Miriam (2018). "A bomba venezuelana". *O Globo*, February 13, 2018.
- Long, Tom (2015). *Latin America confronts the United States: asymmetry and influence*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Marquez, Humberto (2010). "Brasileiros lucram sob regime chavista". *O Estado de São Paulo*, December 12, 2010.
- Moore, Barrington (1993). *Social origins of dictatorship and democracy: Lord and peasant in the making of the modern world*, Boston: Beacon Press.
- Politico News (2018). "Bastidores: Visitas de ministros à Guiana sinaliza preocupação do Brasil com Venezuela." *Politico News*, February 8, 2018.
- Robello, Auri (2018). "Venezuela dá calote em dívida com credores e União assume pagamento de quase R\$ 1 bilhão." *UOL Notícias*, March 20, 2018.
- Rueschmeyer, Dietrich, Evelyn Huber Stephens, and John D Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Scott, James C. (2008). *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Stratfor (2018). "Guyana's Jungle Is Brazil's Agricultural Frontier". *Stratfor Worldview*, January 24, 2018.
- Stuenkel, Oliver (2017). "How South America Let Venezuela Down". *Insight Turkey* 19 (4): pp. 55-65.
- Vigevani, Tullo, and Gabriel Cepaluni (2007). "Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification," *Third World Quarterly* 28 (7): 1309-1326.
- Vigevani, Tullo and Gabriel Cepaluni (2009). *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*, Lanham, MD: Lexington Books.
- Whitehead, Laurence (1991). "The Imposition of Democracy," in Abraham. F. Lowenthal (ed.) *Exporting Democracy: The United States and Latin America, case studies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- Whitehead, Laurence (1996). "Three International Dimensions of Democratization". In Laurence Whitehead (ed.) *The International Dimension of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press.

ABSTRACT

**Venezuela's Democratic Decline and
Brazil's Growing Geopolitical Headache**

This article argues that Brazil's ability to influence events during Venezuela's democratic decline has been severely constrained by a series of internal and external factors. Within Brazil, policy makers have had to grapple with restraints imposed by a tradition of staunchly advancing the norm of sovereignty. This is coupled with an approach to democratization that sees it as the result of internally driven, not externally imposed societal changes. Economic relations with Venezuela have also created a constraint on its neighbour's actions due to the large volume of goods and services imported from major Brazilian companies linked to the PT government. Finally, as long as the PT was in power these constraints were manageable because a sense of leftist solidarity allowed policy makers in Brasília at least to get reliable access to their counterparts in Caracas. The 2016 impeachment of Dilma Rousseff obliterated these close contacts, which has left the Temer government with almost no avenues of influence to manage the looming humanitarian and security catastrophe on his Northern border. The result for Brazil is a massive geopolitical headache that shows little sign of abating.

RESUMEN

**El declive democrático de Venezuela y
el creciente dolor de cabeza geopolítico de Brasil**

Este artículo argumenta que la habilidad de Brasil para influir en los sucesos durante el declive democrático de Venezuela ha estado severamente limitada por una serie de factores internos y externos. Al interior de Brasil, los hacedores de políticas han tenido que lidiar con restricciones impuestas por una tradición de firme promoción de la norma de la soberanía. Esto ha estado acompañado por un enfoque de la democratización que la percibe como un resultado de cambios societarios conducidos internamente y no impuestos externamente. Las relaciones económicas con Venezuela también crearon una limitante sobre las acciones de su vecino debido al importante volumen de bienes y servicios importados de algunas de las principales empresas

brasileñas vinculadas al gobierno del PT. Finalmente, mientras el PT estuvo en el poder, estas restricciones fueron manejables debido a un sentido de solidaridad de izquierda permitida por los tomadores de decisión en Brasilia para al menos obtener un acceso confiable a sus contrapartes en Caracas. El *impeachment* de 2016 contra Dilma Rousseff terminó destruyendo estos contactos cercanos, los cuales han dejado al gobierno de Temer con casi ninguna avenida de influencia para manejar la amenazante catástrofe humanitaria y de seguridad en su frontera Norte. El resultado para Brasil es un masivo dolor de cabeza geopolítico que muestra pocos signos de mitigación.

SUMMARIO

O declínio democrático da Venezuela e a crescente dor de cabeça geopolítica para o Brasil

Este artigo argumenta que a capacidade do Brasil para influir nos acontecimentos durante o declínio democrático da Venezuela foi severamente limitada por uma série de fatores internos e externos. No âmbito brasileiro, os formuladores de políticas tiveram de lidar com restrições impostas por uma tradição de firme promoção da norma da soberania. Isso foi acompanhado por um enfoque da democratização que a vê como um resultado de mudanças sociais produzidas internamente, e não impostas externamente. As relações econômicas com a Venezuela também criaram uma restrição às ações de seu vizinho devido ao importante volume de bens e serviços importados de algumas das principais empresas brasileiras vinculadas ao governo do PT. Finalmente, enquanto o PT esteve no poder, estas restrições foram controláveis porque um sentimento de solidariedade de esquerda permitia que os formuladores de políticas em Brasília tivessem, ao menos, acesso confiável às suas contrapartes em Caracas. O *impeachment* de 2016 contra Dilma Rousseff terminou interrompendo esses contatos estreitos, o que deixou o governo de Temer com quase nenhuma via de influência para administrar a iminente catástrofe humanitária e de segurança em sua fronteira Norte. O resultado para Brasil é uma enorme dor de cabeça geopolítica que mostra poucos sinais de melhora.



Las relaciones colombo-venezolanas: vecindario agitado

Eduardo Pastrana Buelvas y Ricardo Betancourt

Los tiempos de Uribe y Chávez

Las relaciones entre Colombia y Venezuela tienen un largo historial de altibajos, que oscilan entre momentos de tensión y de relativa cordialidad, en un contexto de interdependencia que ha evitado rupturas fuertes. Hay cuestiones sin resolver, como los límites en algunos puntos de la frontera, o la poca presencia estatal en extensas zonas limítrofes por las que fluyen personas y mercancías tanto de forma legal como ilegal. Estas dificultades han supuesto permanentes desafíos para la seguridad y la defensa de ambos Estados, por lo que incluso se han llegado a manejar hipótesis de guerra.

En lo que ha transcurrido del siglo XXI, el tipo de gobierno que han tenido los dos países se ha convertido en un factor adicional que influye en las tradicionalmente complejas relaciones. Aunque la aplicación contemporánea del concepto de populismo es objeto de debate por usarse para describir fenómenos diferentes a los que le dieron forma

al término en el siglo XX, puede ser útil para describir las formas, más que los propósitos, de gobiernos recientes. Los presidentes Álvaro Uribe y Hugo Chávez, pese a tener ideologías diferentes, gobernaron con estilos similares, de corte personalista, autoritario y de relación directa con sus seguidores, lo que algunos han calificado como populista (Márquez, 2008). Ambos procuraron concentrar el poder y prolongar su mandato a costa de la desinstitucionalización del Estado (Weyland, 2001: 14). Se produjo un solapamiento entre los intereses personales y los del Estado, lo que se manifestó en estrategias populistas de política exterior de ambos países (Pastrana y Vera, 2012a: 319), que socavaron los canales diplomáticos institucionales.

Una de las consecuencias de este tipo de gobierno fue la securitización de la política exterior colombiana y de la relación bilateral (Pastrana y Vera, 2012b). Como suele ocurrir cuando hay procesos de securitización (Tickner, 2004), el direccionamiento de los diálogos bilaterales terminó fuertemente centrado en las dos figuras presidenciales, protagonistas de la internacionalización del conflicto interno colombiano. Por cuenta de la acción militar resultante del Plan Colombia, muchas de las dinámicas del conflicto se desplazaron hacia zonas de frontera, lo que implicó su desbordamiento por el flujo transnacional de actores ilegales, desplazados, drogas y armas. Además, el conflicto se convirtió en permanente tema de disputa. Ilustrativo fue el intento del presidente venezolano por mediar para la liberación de secuestrados de las FARC. Uribe lo acusó de aprovecharse de la mediación para resaltar el carácter político del grupo y legitimar el terrorismo, por lo que suspendió la mediación chavista. Esto llevó a que las dos partes señalaran como amenaza la injerencia del vecino en los asuntos internos.

Uno de los puntos más críticos fue la “Operación Fénix” en 2008, cuando la fuerza pública colombiana incursionó en territorio ecuatoriano en un operativo militar que acabó con la vida de Raúl Reyes, segundo al mando de las FARC. La operación, fuertemente criticada por varias organizaciones internacionales y países, implicó una violación de la soberanía ecuatoriana y desencadenó la reacción del presidente Chávez, quien desplazó tropas a la frontera con Colombia como acto disuasorio ante la eventualidad de una acción similar en territorio venezolano. Un factor fundamental para entender el desafío colombiano a la seguridad regional, fue la cercanía - y dependencia - de Colombia

con EEUU, tanto por el Plan Colombia, como por la afinidad en los objetivos en materia de seguridad y defensa de los presidentes Bush y Uribe. Esto explica la articulación de la situación interna colombiana con la guerra global contra el terrorismo. Paralelamente, Chávez se posicionó como líder latinoamericano, con un importante nivel de receptividad en varios países de la región, enarbolando las banderas de un antiimperialismo crítico del relacionamiento político y económico de EEUU con el sur del continente.

Pequeños, pero significativos cambios en la relación de Colombia con EEUU fueron determinantes para que se produjeran ajustes en la relación colombo-venezolana en la recta final del gobierno Uribe y en los inicios del gobierno Santos. Primero, la alianza Uribe-Bush se debilitó cuando cambió la composición del congreso estadounidense y asumió una mayoría demócrata. Se hicieron cuestionamientos al Estado y gobierno colombiano por violaciones a los Derechos Humanos que debilitaron el respaldo estadounidense, y a partir de 2009, cuando Barack Obama asume la presidencia estadounidense, se concretó el distanciamiento frente al gobierno de Uribe. Este fue un factor importante para que incluso antes del inicio del mandato de Santos, Colombia tuviera que empezar a ajustar su estrategia de política exterior y mejorar sus relaciones con el vecindario (Betancourt, 2014).

El segundo cambio estuvo relacionado con la cooperación militar. Se había planteado la posibilidad de trasladar la base militar estadounidense de Manta, Ecuador, a territorio colombiano, lo que despertó gran inquietud en el vecindario. Países como Venezuela y Brasil percibieron esta iniciativa como un desafío que los llevó a incrementar su presupuesto de defensa (Carvajal, 2011: 282). Cuando se produce el cambio de gobierno en EEUU, la iniciativa perdió fuerza, y se terminó archivando cuando la Corte Constitucional colombiana la declaró inconstitucional. El entrante gobierno de Juan Manuel Santos decidió no insistir en la iniciativa, lo que permitió mejorar las relaciones con la región.

Santos y la Diplomacia para la Paz

Aunque Santos se presentaba como el sucesor político del uribismo, desde sus discursos de campaña dejó ver su intención de distanciarse

de su antecesor en algunos aspectos, entre ellos, en el tipo de relación que tendría con los países vecinos. Las tensiones habían afectado el comercio binacional. El intercambio comercial superó los 7000 millones de USD en 2008, y cayó a 4000 millones de USD en 2009 (Banco de la República, 2010), lo que fue particularmente grave, porque Venezuela era destino comercial privilegiado que permitía salida a las manufacturas colombianas, lo que implicaba que la disputa presidencial (pese a favorabilidad de los presidentes), afectaba a sectores económicos importantes. Santos llegó al poder con apoyo, entre otros, de sectores económicos que demandaban anteponer el interés nacional a las diferencias ideológicas, y desde las etapas más tempranas de su gobierno las relaciones empezaron a mejorar.

Aunque mantuvo una buena relación con EEUU, Santos no la privilegió a costa de las relaciones regionales. Incluso jugó un rol bastante activo en UNASUR, asumiendo la secretaría general en un acuerdo con Venezuela como símbolo de reconciliación. Sin renunciar a sus sesgos ideológicos, desarrolló una política exterior más pragmática que le permitió desecuritizar las relaciones binacionales. Santos mantuvo inicialmente la actitud ofensiva contra las FARC, pero paralelamente preparó el terreno para el diálogo con políticas como Ley de Víctimas Restitución de Tierras, la Ley de Reparación y El Marco Jurídico para la Paz, y un paulatino ajuste en su discurso que le permitió reconocer a la guerrilla como un actor político. Esto lo acompañó de una diplomacia para la paz en la que recurrió a países amigos para impulsar y facilitar el diálogo con las FARC. Finalmente, Santos logró crear un ambiente de confianza en el que las políticas internas y el voto de confianza de Venezuela y Cuba, entre otros, se convirtió en la punta de lanza para facilitar la negociación del acuerdo de paz. La mejora y reinstitucionalización de las relaciones fue fructífera, pero duró relativamente poco.

Nubarrones en el Horizonte

Tras la muerte de Hugo Chávez (2013), asumió la presidencia Nicolás Maduro, quien con menos apoyo y habilidad para gobernar que su antecesor, empezó a llevar a Venezuela a una crisis social, política y económica de carácter estructural. En otras palabras, Venezuela tuvo un rol fundamental con el Presidente Chávez como mediador para el

acercamiento de ambas partes, pero, con la llegada a la Presidencia de Nicolás Maduro las relaciones con Colombia se han visto afectadas e incluso han pasado por distintos momentos de crisis. Así las cosas, cuando el proceso de paz salió adelante y la economía venezolana entró en crisis y afectó seriamente el comercio binacional, los motivantes de las buenas relaciones dejaron de tener efecto. Mientras tanto, la popularidad interna de ambos presidentes se redujo, y las tensiones volvieron.

Adicionalmente, la profunda inestabilidad política, económica y social que Venezuela vive ha creado condiciones muy complejas y difíciles, las cuales han terminado por afectar en forma estructural sus relaciones con Colombia. Una muestra de ello fue la deportación masiva de colombianos residentes en Venezuela durante 2015 y los constantes cierres fronterizos. A todo lo anterior, se suma la diversidad de grupos ilegales que operan en la frontera, el aumento del contrabando, la corrupción de las autoridades y los índices de violencia que persisten en la región fronteriza del Catatumbo. En tal sentido, los graves problemas que aquejan la frontera y la crisis interna de Venezuela ponen de relieve el escenario posible de un agravamiento y escalamiento de las tensiones con Colombia en un contexto de posconflicto. Sobre todo, porque con el fin del conflicto del Estado colombiano con las FARC y debido al vacío de poder en la frontera se ha producido un aumento de actividades delincuenciales y de violencia ejercida por una diversidad de actores ilegales, tales como los Grupos Armados Organizados (GAO), el ELN y las disidencias de la FARC (GAO residuales), especialmente, porque tales grupos ilegales colombianos han optado, con anuencia de las autoridades de Venezuela, por refugiarse en el territorio del país vecino.

Así mismo, el otro factor que viene generando una situación volátil y tensa en las relaciones colombo-venezolanas lo constituye el éxodo masivo de ciudadanos venezolanos a través de varios puntos de la frontera binacional. Dicho éxodo está causando paulatinamente una crisis humanitaria sin precedentes en los departamentos colombianos de Norte de Santander, la Guajira y Arauca, los cuales tienen límites fronterizos con Venezuela. Las cifras oficiales actuales de refugiados venezolanos permanentes que han llegado a territorio de Colombia en los últimos meses hablan de alrededor de 870.000. Sin embargo,

muchos informes periodísticos y de ONG humanitarias hablan de cifras cercanas a 1.500.000.

En este contexto, las relaciones entre Colombia y Venezuela se han venido deteriorando en forma gradual cada vez más; y el rechazo al gobierno venezolano por parte de la población colombiana, hizo que este se volviera un tema relevante en la campaña a la presidencia de 2018 en Colombia, en la que al final, todos los aspirantes mostraron su rechazo al gobierno venezolano. Por tanto, los graves problemas que aquejan la frontera y la crisis interna de Venezuela ponen de relieve el escenario posible de un agravamiento de las tensiones con Colombia.

¿Se Avecina una Tormenta Perfecta?

Si en algún punto es válida la anterior afirmación, es porque Maduro ha venido atizando el nacionalismo en contra de Colombia, en la medida en que la culpabiliza como fuente de todos los males que Venezuela padece, a fin de crear una cortina de humo sobre los problemas nacionales. En particular, señala que los colombianos de la frontera son responsables de la inseguridad, por ser paramilitares y del desabastecimiento y la baja cotización del bolívar por ser contrabandistas. Actualmente, Maduro enfrenta grandes problemas de legitimidad internacional y doméstica a raíz del escaso reconocimiento y rechazo mundial por la forma en que se lo reeligió en mayo de 2018. De allí que pueda continuar fortaleciendo - en forma discursiva - la figura del enemigo externo en contra Colombia, lo cual podría conducir a un escalamiento de las fricciones entre ambos países y llevarlos a una peligrosa materialización de la hipótesis de guerra, que desde hace algún tiempo está al acecho.

En efecto, uno de los escenarios políticos en donde cobran gran significado las políticas simbólicas es en la política exterior. El concepto de las políticas simbólicas se basa en la diferencia entre las acciones concretas y su recepción específica por diferentes grupos o, como lo plantea Edelman, entre la política como un espectáculo y la actividad política. En este sentido, se pueden comprender las políticas simbólicas como una tentativa de un gobierno para influir en la percepción que determinados grupos de ciudadanos tienen sobre sus acciones. Las

políticas simbólicas son efectivas en un plano discursivo, es decir, son escogidas más por la imagen que proyectan ante la opinión pública que por sus efectos. En tal sentido, la política exterior constituye un campo político tradicionalmente simbólico, ya que puede conducir a la escalación de tensiones externas como reacción a supuestos grandes perjuicios o agravios que sufre la nación por la acción de fuerzas foráneas, cuyo objetivo inmediato es la cohesión interna alrededor de un gobierno o de un líder populista. Desde esta perspectiva, sirven de apoyo a la retórica nacionalista y contribuyen a desviar la atención de la sociedad de resultados políticos adversos. De allí el peligroso escenario que puede materializarse en las relaciones colombo venezolanas con el inicio de la presidencia de Iván Duque en Colombia.

Durante su campaña, Duque mantuvo un discurso confrontativo de condena al régimen de Maduro, en cuyo contexto recalaba la denuncia que presentó en su contra ante la Corte Penal Internacional por crímenes de lesa humanidad. Además, Duque, de las entrañas del uribismo, ha mantenido una relación estrecha con el sector más radical y conservador de la oposición venezolana, en donde se destacan figuras como María Corina Machado y Leopoldo López. De allí que Lillian Tintori - esposa del opositor López en prisión - expresara en un video del 17 de junio día de la segunda ronda presidencial en Colombia: “Venezuela vive una emergencia humanitaria que no se debe repetir en ningún país de la región, en ningún país del mundo. Los derechos humanos no tienen frontera, por eso vota por la justicia y la libertad, vota por Duque”. Es más, la primera visita al exterior que hizo el Presidente electo, a finales de junio, fue a los Estados Unidos. Se reunió con el Secretario de Estado, Mike Pompeo, la directora de la CIA, Gina Haspel y el asesor de seguridad de Trump, John Bolton. Los temas fueron: seguridad, narcotráfico y cultivos ilícitos, relaciones comerciales y, especialmente, Venezuela. Todo ello apunta a ser el eje de las relaciones del Gobierno de Duque con los Estados Unidos. Adicionalmente, él se reunió con dos congresistas: el republicano Marco Rubio y el demócrata Rubén Gallego, quienes representan el ala dura de ambos partidos en contra del régimen venezolano. En consecuencia, el tema central de la conversación giró en torno a la situación del país vecino.

Desde esta perspectiva, Duque ha dejado entrever la posibilidad de asumir un liderazgo regional - obviamente, bajo la égida de Estados

Unidos - para presionar el cambio de régimen en el país vecino, con lo cual - allí radica el temor que genera - podría ceder a la tentación de ideologizar nuevamente las relaciones con Venezuela, tal como lo hizo su mentor, Álvaro Uribe, cuando coincidieron (2002-2006-2010) sus dos mandatos presidenciales con la presidencia de Chávez en Venezuela (Pastrana, 2011). Ya anunció, por ejemplo, que retirará a Colombia de la UNASUR, la cual ha calificado como “una organización cómplice que nunca denunció la destrucción de la democracia venezolana” (El Tiempo, 2018). Sin embargo, la retórica del nuevo Presidente de Colombia sobre un posible liderazgo regional en contra del régimen venezolano carece de fundamentos reales. Colombia no tiene ni las capacidades materiales ni ideacionales para desempeñar dicho rol. Por el contrario, le brindaría en bandeja de plata el pretexto ideal a Maduro para externalizar la crisis mediante una confrontación militar con Colombia. Sobre todo, porque Trump ha mencionado la posibilidad de invadir a Venezuela, y Colombia ha sido vista, desde los tiempos de Chávez, como la retaguardia o portaviones de una eventual invasión norteamericana. La última elección de Maduro ha cerrado todas las puertas para una salida negociada y las fuerzas de oposición tienen la esperanza de que la solución venga de afuera (El Espectador, 2018). Adicionalmente, Duque tendrá que enfrentar muchos retos internos en Colombia relacionados con la suerte del proceso de paz. Si llega tomar la decisión de incumplir lo pactado o de obstaculizar la implementación de los programas que están en marcha, fomentará aún más las deserciones de una gran parte de los guerrilleros que se ha desmovilizado y muchos de ellos podrían engrosar las filas de los GAO tradicionales y residuales que han comenzado a copar los territorios dejados por las FARC. Actualmente, existe el temor respecto a que las disidencias de las FARC se estén reagrupando y reclutando combatientes (se habla de alrededor de 4.000 efectivos) y planeen una refundación de la guerrilla (Semana, 2018). De tal manera que la unión de un conjunto de factores podría desatar una tormenta perfecta, tales como una paz fallida en Colombia; un Duque siendo coherente con sus convicciones ideológicas que despliegue una política exterior de confrontación al régimen venezolano; y un régimen dictatorial como el de Maduro que está acorralado y a la espera de un pretexto para externalizar la crisis con Colombia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco de la República (2010). El comercio colombo-venezolano: características y evolución reciente. Bogotá: Banco de la República.
- Betancourt, R. (2014). ¿El ocaso de la Doctrina Monroe? Colombia y Brasil, entre el norte de siempre y un sur renovado. *Papel Político* vol.19 No.2, 691-719.
- Edelman, M. (1976). *Politik als Ritual*. Frankfurt/M.-New York: Campus.
- El Espectador (2018a). Iván Duque contra Nicolás Maduro. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/ivan-duque-contra-nicolas-maduro-columna-798748>
- El Tiempo (2018). Colombia no puede tener un embajador en Venezuela: Iván Duque. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/entrevista-a-ivan-duque-sobre-el-proceso-de-paz-venezuela-y-estados-unidos-240730>
- Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuación por soberanía? En Cardona, D. Colombia: una política exterior en transición (273-307). Bogotá: Fescol.
- Márquez, M. L. (2008). El liderazgo populista de Chávez, su discurso y las relaciones colombo-venezolanas. En: Pastrana, Eduardo, Wieland Carsten y Vargas, Juan Carlos. *Vecindario agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad*. Bogotá: Editorial Javeriana.
- Pastrana, E., & Vera, D. (2012a). La estrategia populista en la política exterior: las relaciones colombo-venezolanas en la era Uribe-Chavez. En M. Márquez, E. Pastrana, & G. Hoyos, *El eterno retorno del populismo en América Latina y el Caribe* (págs. 307-350). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Pastrana, E., & Vera, D. (2012b). De Uribe a Santos: ¿Continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En S. Jost, *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (págs. 57-80). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana, E. (2011). La política exterior colombiana del gobierno de Juan Manuel Santos hacia Sudamérica. En IX Curso para Diplomatas Sul-Americanos. Brasilia: FUNAG, pp. 191-232.

Semana (2018). El Plan Para Refundar las FARC. Recuperado en <https://www.semana.com/Buscador?query=el%20plan%20para%20refundar%20las%20farc>

Tickner, A. (2004). La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. *Colombia Internacional* No.60, 12-35.

Weyland, K. (2001). Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics. En: *Comparative Politics*. Vol. 34, No. 1, pp. 1-22. New York: City University of New York.

RESUMEN

Las relaciones colombo venezolanas: vecindario agitado

En primer lugar, realizamos una retrospectiva histórica sobre las relaciones entre Colombia y Venezuela desde comienzos del siglo XXI. En dicho contexto, destacamos los rasgos de las tensas y complejas relaciones bilaterales cuando coincidieron en la presidencia de ambos países Álvaro Uribe y Hugo Chávez, quienes desplegaron una política exterior presidencialista y de corte populista. De allí que las confrontaciones generadas por ambos presidentes condujo finalmente al rompimiento de las relaciones entre ambos países en 2010. Segundo, con la llegada de Juan Manuel Santos al poder -en ese mismo año- se produjo una distensión en las relaciones colombo-venezolanas y se restablecieron las relaciones diplomáticas entre Bogotá y Caracas. La nueva coyuntura binacional permitió que Venezuela participara como Estado acompañante en las negociaciones entre el Gobierno colombiano y las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Tercero, la Diplomacia para la Paz del Presidente Santos permitió que las relaciones entre Colombia y Venezuela gozaran de un período de estabilidad entre 2010-2017. Sin embargo, cuarto, la crisis estructural político-económica que está marcando el declive del régimen de Nicolás Maduro y las consecuencias transfronterizas del posconflicto colombiano han venido causando un proceso de deterioro de las relaciones colombo-venezolanas. Finalmente, señalamos que con la llegada a la Presidencia de la República de Iván Duque (2018) se pueden ideologizar nuevamente las relaciones entre ambos países, lo cual puede conducir a mayores confrontaciones en la frontera binacional, cuyo escalamiento podría causar un conflicto militar de consecuencias imprevisibles.

ABSTRACT

Colombia-Venezuela Relations: A Turbulent Neighborhood

Firstly, we conduct a retrospective analysis of the relations between Colombia and Venezuela since the beginning of the 21st century. Within that context, we highlight the features of the tense and complex bilateral relations during the concurrent administrations of Álvaro Uribe and Hugo Chávez, the presidents of both countries who implemented populist presidential foreign policies. The confrontations initiated by both presidents eventually led to a breaking of ties between the two countries in 2010. Secondly, when Juan Manuel Santos came to power in that same year, Colombia-Venezuela relations began to thaw and diplomatic relations between Bogotá and Caracas were restored. Within the framework of this new binational political climate, Venezuela supported the negotiations between the Colombian Government and the FARC (Revolutionary Armed Forces of Colombia) guerrilla groups. Thirdly, president Santos' "Diplomacy for Peace" program led to a period of stability in the relations between Colombia and Venezuela from 2010 to 2017. However, the structural political and economic crisis that characterizes Nicolás Maduro's regime and the cross-border implications of the Colombian post-conflict phase have been gradually eroding Colombia-Venezuela relations. Finally, with Iván Duque's election as President of Colombia (2018), the relations between the two countries may be ideologized again, leading to increased confrontations at the border, which may in turn escalate and result in a military conflict of unpredictable consequences.

SUMMARIO

As relações colombo-venezuelanas: Vizinhança agitada

Em primeiro lugar, realizamos uma retrospectiva histórica sobre as relações entre a Colômbia e a Venezuela desde o início do século 21. Em tal contexto, destacamos os traços das tensas e complexas relações bilaterais quando coincidiram nas presidências de ambos os países Álvaro Uribe e Hugo Chávez, que promoveram uma política exterior presidencialista e de corte populista. Daí que os confrontos gerados pelos dois presidentes provocaram finalmente o rompimento das relações entre os países em 2010. Segundo, com a chegada de Juan

Manuel Santos ao poder, nesse mesmo ano, produziu-se uma distensão nas relações colombo-venezuelanas e se restabeleceram as relações diplomáticas entre Bogotá e Caracas. A nova conjuntura binacional permitiu que a Venezuela participasse como Estado acompanhante nas negociações entre o governo colombiano e as guerrilhas das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Terceiro, a Diplomacia para a Paz do presidente Santos permitiu que as relações entre a Colômbia e a Venezuela gozassem de um período de estabilidade entre 2010 e 2017. No entanto - quarto ponto -, a crise estrutural político-econômica que está marcando o declínio do regime de Nicolás Maduro e as consequências transfronteiriças do pós-conflito colombiano vêm causando um processo de deterioração das relações entre os dois países. Finalmente, afirmamos que com a chegada à Presidência da República de Iván Duque (2018) as relações entre ambos os países correm o risco de ideologizar-se novamente, o que pode levar a maiores confrontos na fronteira binacional, cuja escalada poderia causar um conflito militar de consequências imprevisíveis.



De la expectativa al desencanto: DDHH bajo tiempos bolivarianos

Rafael Uzcátegui

Para medir los niveles de cumplimiento de las obligaciones estatales en Derechos Humanos, son útiles las comparaciones regionales, que si bien son odiosas, ayudan a comprender avances y rezagos en la materialización de los estándares internacionales en la materia. No obstante, el análisis fundamental debe ser del propio país consigo mismo, de sus avances o estancamientos de acuerdo a su comportamiento histórico. Para el caso de Venezuela hemos llegado al punto en que el país tiene la peor de las evaluaciones en ambas dimensiones. Las tensiones políticas acumuladas en los últimos años, que llegaron hasta el quiebre total de la institucionalidad democrática, ha tenido como una de sus consecuencias una grave crisis en derechos humanos.

La historia de la gestión bolivariana en los asuntos públicos en el país puede describirse como el recorrido de la expectativa al desencanto. La llegada al poder de este proyecto, en diciembre de 1998, generó expectativas en la mayoría de la población, incluyendo a los integrantes

de organizaciones de Derechos Humanos. El discurso de la propuesta que en menos de 20 años pudo generar un importante recambio burocrático de la administración pública venezolana repetía muchas de las aspiraciones de las organizaciones y movimientos populares del país. Tras su triunfo electoral, el llamado “Zurdo de Sabaneta” agradeció públicamente el papel que organizaciones como Provea habían desempeñado para monitorear sus propias condiciones de privación de libertad¹, durante su breve encierro por encabezar un intento de golpe de Estado en 1992. A comienzos de su mandato, miembros de diversas ONG (Organizaciones No Gubernamentales) pudieron entrevistarse con el presidente Hugo Chávez, proponiéndole la adopción de un Plan Nacional de Derechos Humanos, idea que aceptó verbalmente. Este mismo movimiento participó, de manera entusiasta, en la Asamblea Constituyente de 1999, logrando la inclusión de diferentes principios internacionales en su articulado, dando como resultado un texto ampliamente garantista en materia de derechos económicos, sociales y culturales². No obstante, la luna de miel con el nuevo gobierno duró hasta comienzos del año 2000, cuando en el caso de Provea (Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos) hizo públicas las denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en las comunidades afectadas por el deslave ocurrido en el estado Vargas, en diciembre de 1999. La respuesta del presidente Chávez fue defender a priori la actuación de los cuerpos militares e intentar desacreditar a la organización. Dos años después, a raíz del intento de golpe de Estado ocurrido en abril de 2002, el gobierno bolivariano iniciaba un proceso progresivo de discriminación contra cualquier sector que lo criticara, incluyendo a las propias organizaciones de derechos humanos.

A mediados del año 2012 Provea publicaba un informe en el que realizaba un balance de 15 años en políticas públicas, cuyo título resumía la situación general de los derechos humanos para la época: “Inclusión en lo social, exclusión en lo político”³. Durante los años 2004 al 2009, con el apoyo de los altos precios internacionales del petróleo, el gobierno de Hugo Chávez impulsó diferentes políticas públicas de inclusión social. Las mismas tuvieron un efecto positivo en el corto plazo. Sin embargo, la situación de los derechos civiles y políticos antagonizaba con aquellos avances en materia social. La situación de derechos como la libertad de expresión, reunión y asociación estaban en franco retroceso. Por primera vez en su historia las ONG venezolanas eran cuestionadas

por sus fuentes de financiamiento, que el gobierno aseguraba eran parte de una conspiración internacional en su contra. En el año 2010 se aprobó un anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional, que regulaba la recepción de fondos internacionales. La iniciativa legislativa generó un escándalo que obligó al gobierno a no continuar avanzando en su aprobación y, en cambio, adoptar una normativa distinta cuyo nombre fuera menos evidente que sus intenciones. De esta manera se aprueba la llamada “Ley de soberanía política y autodeterminación nacional” (LSPAN)⁴, la cual prohíbe expresamente el financiamiento extranjero para organizaciones calificadas como de “fines políticos”. El texto sostenía que debían considerarse como tales aquellas que promovieran candidaturas a cargos de elección popular, lo cual excluía a las ONG, pero también aquellas a realizaran labores de contraloría social y educaran a la población para hacerlo, una actividad realizada por casi todos los activistas del país. Si bien la LSPAN nunca ha sido formalmente aplicada contra ninguna organización del país, logró la inhibición de diferentes actores que no querían poner en riesgo sus fuentes de cooperación.

Otra de las estrategias de acoso contra defensores de derechos humanos, pero también contra cualquier activista social o político independiente, ha sido la realización de campañas de desprestigio a través del llamado Sistema Nacional Público de Medios. Las organizaciones son acusadas de tener una ideología de “ultraderecha”, ser parte de una conspiración internacional y ser financiadas directamente por el presidente de los Estados Unidos⁵. En el caso de Provea, luego que se desmintiera públicamente la quema de diferentes centros asistenciales por partidarios de la oposición, el ministro de comunicaciones Ernesto Villegas calificó a la organización como “retaguardia del fascismo”. Durante casi dos meses los medios del Estado realizaron de manera coordinada una campaña contra la ONG, que tuvo que adoptar un protocolo de seguridad para resguardar a sus miembros. Las campañas de desprestigio aumentaron con la llegada al poder de Nicolás Maduro. La caída de los precios internacionales de energía y la ausencia de controles en el gasto público hicieron coincidir los primeros meses de su mandato con la aparición de una crisis económica, alta inflación⁶ y escasez de los productos alimenticios⁷ y farmacéuticos⁸ que en tiempos recientes de abundancia se importaban hasta en un 80%. Los cada vez menos beneficios sociales otorgados por el Ejecutivo comenzaron a ser

distribuidos de una manera abiertamente discriminatoria, para intentar favorecer electoralmente las candidaturas oficiales. A finales de 2014, durante una audiencia en la CIDH, Provea calificó a Nicolás Maduro como una “fábrica de pobreza”. El hostigamiento contra la sociedad civil aumentó hasta el punto que en el año 2015 la propia CIDH otorgó 9 medidas cautelares a defensores de derechos humanos venezolanos⁹.

Exclusión política con exclusión social

A partir del año 2003 el gobierno destinó los importantes ingresos por renta energética, en momento de altos precios en los mercados internacionales, al diseño y ejecución de 37 políticas públicas que denominó “Misiones Sociales”. La inyección de dinero tuvo resultados importantes a corto plazo. La presencia de más de 10.000 médicos en zonas populares, muchos de nacionalidad cubana, logró en un corto plazo aumentar los índices de atención primaria en salud a través de la Misión Barrio Adentro. En otro ejemplo, la Misión Mercal logró la instalación de una cadena de distribución de alimentos a precio controlado con más de 16.000 puntos de venta en todo el país, ofreciendo un ahorro de hasta el 40% en productos de la dieta básica del venezolano¹⁰. Otras misiones, con similares efectos, eran destinadas a las personas en situación de calle (Misión Negra Hipólita), a la formación para el empleo (Misión Vuelvan Caras), a la intervención quirúrgica a personas con problema de visión (Misión Milagro), a la alfabetización (Misión Robinson) o la atención de comunidades indígenas (Misión Guaicaipuro). Estos avances en materia social protagonizaban la propaganda gubernamental, cuya consigna por aquellos años era “a paso de vencedores”, generando la clientela suficiente que le permitía a Hugo Chávez ganar holgadamente las sucesivas citas electorales mientras reducía los derechos políticos a sus críticos. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) informó que durante el año 2013 la pobreza se había incrementado en 6,7%. Respecto al número de hogares pobres pasó de 21,2% a 27,3% en un año. Ese dato no es una simple cifra, significa que durante el año 2013, coincidiendo con el inicio de la gestión de Nicolás Maduro un total de 416.326 hogares se incorporaron a la gran población de pobres que padecen a diario la exclusión social¹¹. No obstante la superación de la pobreza basada, casi exclusivamente, en la implementación de programas de subsidios a la

población no es sustentable ni perdurable en el tiempo. Las alertas sobre la debilidad de una estrategia que no abordaba causas estructurales de las inequidades comenzaron a ser una realidad a partir del año 2013, cuando el retroceso de los precios de las materias primas energéticas a nivel internacional - calificado como el “fin de la década de los commodities”¹² en la región - coincidió con la desaparición física de Hugo Chávez y la elección como primer mandatario de su sucesor, Nicolás Maduro. Y a pesar de que la emergencia de la crisis económica sugería promover un modelo de gobierno de mayor consenso y amplitud, el nuevo gobierno hizo exactamente lo contrario: Profundizar, aún más, la polarización y el enfrentamiento. El resultado fue que en apenas tres años desaparecieron casi todos los avances en materia social exhibidos en días de Hugo Chávez.

En 2015 el Instituto Nacional de Estadísticas publicó, por última vez, las cifras oficiales sobre las personas en situación de pobreza. En ese momento la cantidad de personas que no están en pobreza extrema había aumentado 9% respecto al 2011¹³. Nicolás Maduro se había convertido en una fábrica de pobreza, y ante las denuncias la respuesta fue dejar de publicar cualquier estadística que pudiera evidenciar el deterioro de la situación. Según las proyecciones realizadas por Provea, a comienzos de 2017 habrían en Venezuela más personas en situación de pobreza que las que Hugo Chávez consiguió en su arribo al poder en 1998, un estimado de más de 12 millones de personas¹⁴. Ante la ausencia de datos estatales, otros actores comenzaron a recopilar información. Las tres universidades más importantes del país (Universidad Central de Venezuela, Universidad Simón Bolívar y Universidad Católica Andrés Bello) comenzaron a realizar anualmente un estudio llamado “Encuesta de Condiciones de Vida” (ENCOVI)¹⁵, que para febrero de 2016 calculó en 81,8% las personas en situación de pobreza en el país. Dos dimensiones agudizaban este fenómeno: La escasez y alto costo tanto de alimentos como de medicinas.

El malestar por la crisis económica catalizó la transformación del proyecto bolivariano como minoría electoral en las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015, cuando la coalición oficialista obtuvo dos millones de votos por debajo de la opositora. Tras resultar invicto en 19 de 20 procesos electorales realizados entre 1998 y el 2015, a finales de ese año la propuesta bolivariana experimenta su peor resultado

electoral, obligándolo a tomar decisiones que alejaron la gestión de Nicolás Maduro de la democracia.

La primera evidencia fue la sustitución antes de tiempo, pocos días después de las elecciones parlamentarias, de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, con lo que el gobierno aseguraba el control del principal tribunal del país. En marzo de 2017, tras la promulgación de una normativa que sustituía por la vía de los hechos a la Carta Magna, el Decreto de Estado de Excepción y Emergencia Económica, activistas de la sociedad civil calificaron la medida como “ruptura del hilo constitucional”. Ocho meses después se toma la decisión de suspender dos eventos electorales (Referendo Revocatorio y elecciones a gobernadores). Según Provea el mensaje emitido desde el Palacio de Miraflores fue “No haremos más elecciones hasta que no tengamos la posibilidad de obtener resultados favorables”¹⁶. Si bien la institucionalidad democrática venía siendo progresivamente debilitada, fue a partir de este momento en que Provea decide calificar al gobierno como dictatorial, un término que deseaba expresar la gravedad de las decisiones gubernamentales.

Siguieron otras decisiones igual de polémicas. Sin embargo, fue la declaración pública de la Fiscal General de la República, Luisa Ortega Díaz, sobre la existencia de una ruptura del orden constitucional la que ocasionó que la ciudadanía dijera “Ya basta”. Sus palabras se dijeron en marzo de 2017, cuando cumplía diez años en su cargo - seis bajo el gobierno de Hugo Chávez -, estimulando un ciclo de protestas que duraron 120 días y, según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, dejaron un saldo de 124 personas asesinadas, más de 5.000 personas detenidas y 609 civiles procesados bajo la justicia militar¹⁷. La intensidad de las protestas fue tal - según el propio gobierno 9.436 manifestaciones, para un promedio de 78 protestas al día¹⁸ - que para detenerlas la estrategia fue sacrificar, finalmente, el último elemento simbólico positivo del bolivarianismo: La Constitución aprobada en 1999. El 30 de julio de 2017 el gobierno organiza unas fraudulentas elecciones para elegir una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que se transformará en un suprapoder, incluso, por encima de la legítima Asamblea Nacional y de la propia presidencia de la República. La primera decisión de la ANC fue destituir a Luisa Ortega Díaz de su cargo de Fiscal General de la República. La segunda, aprobar una “Ley

contra el odio, por la convivencia pacífica y la tolerancia” que a pesar de políticamente correcta denominación era anunciada como un arma para castigar cualquier crítica con penas entre 15 y 25 años de prisión.

Desde Provea sostenemos que las llamadas “Dictaduras del siglo XXI” son una nueva forma de autoritarismo en América Latina cuya génesis ocurrió en el mandato de Alberto Fujimori (1990-2000) en el Perú. En la experiencia comparada Perú-Venezuela creemos que algunas de sus características son:

- a) Llegan al poder mediante elecciones y no a través de golpes de Estado militar.
- b) Promueven un proceso de “refundación” del Estado a partir de la aprobación de una nueva Constitución.
- c) Erosionan la independencia de los poderes, centralizando el mando en la figura del primer mandatario.
- d) El sistema de administración de justicia es utilizado para darle legitimidad a las decisiones arbitrarias, la criminalización de la protesta y persecución de la disidencia.
- e) Construyen, retórica y legislativamente, un “enemigo interno” que les permita aprobar estados excepcionales para gobernar sin contrapesos institucionales.
- d) De manera progresiva, militarizan el sistema de administración de justicia y utilizan los tribunales militares para enjuiciar a civiles bajo leyes de excepción y delitos tipificados bajo la noción de “traición a la patria” y “lucha antiterrorista”.
- f) No prohíben, de manera absoluta, el ejercicio del derecho a la libertad de reunión, asociación, manifestación y libre expresión, utilizando las amenazas y agresiones selectivas, las sanciones administrativas y el uso de los tribunales para castigar la crítica y la disidencia.
- g) Controlan el poder electoral.
- h) Criminalizan los sistemas internacionales de protección a los derechos humanos y se retiran de la competencia de tribunales internacionales.
- i) Utilizan los medios públicos tanto para justificar sus actuaciones

arbitrarias como para criminalizar o desprestigiar a líderes políticos y sociales.

- j) Restan cualquier atisbo de autonomía e independencia a las organizaciones sociales y populares, creando formas organizativas desde el Estado.
- k) No promueven las desapariciones forzadas masivas debido al alto costo político que generarían. Quienes son considerados antagónicos son neutralizados de manera selectiva.

Resiliencia frente a la adversidad

En un contexto no democrático como el venezolano el espacio de la sociedad civil independiente se ha reducido a su mínima expresión. Las demandas contra el Estado en los diferentes tribunales del país son declaradas en más de un 81% como “sin lugar”¹⁹, reflejando la ausencia de un sistema de administración de justicia. La ausencia de independencia de los poderes también ha afectado la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo, por lo que las víctimas de violaciones de derechos humanos no cuentan con instituciones que canalicen y den respuesta a sus demandas. Sin posibilidades de realizar litigio y llevar casos ante la justicia, las ONG se dedican casi exclusivamente a la documentación de casos y la denuncia ante instancias internacionales. Sin embargo, el miedo a perder alguno de los beneficios sociales otorgados por el gobierno –y otras amenazas menos sutiles como la coerción por parte de grupos de civiles armados amparados por el gobierno - ocasiona que muchas víctimas desestimen el siquiera acercarse a las organizaciones. Por otro lado, las organizaciones han tenido que asumir una mayor cultura de seguridad, que ha generado gastos no previstos en sus presupuestos de funcionamiento. Por último, la inseguridad, el deterioro de los servicios básicos como luz, agua e internet, así como las dificultades existentes en el transporte público ha limitado el trabajo de campo realizado por sus investigadores y ha reducido al mínimo las visitas a otras ciudades.

Como estrategia de resiliencia frente a la adversidad, la ONG venezolana Civilis ha planteado que el trabajo de las organizaciones venezolanas debe enfocarse en: La protección física de las personas, La Acción

rápida ante las arbitrariedades, La protección de las personas entre sí: La restauración de la memoria social y la justicia combinada alternando diversas estrategias dentro y fuera de tribunales. Como complemento, agregan, debe adoptarse tácticas de Desactivar la intimidación, Eliminar o evitar oportunidades de abuso y violencia, Desbloquear el acceso a la ayuda, Desenmascarar la mentira y la censura, Ganar aliados y Emplear acciones inéditas e innovadoras.

Provea ha venido reflexionando y experimentando sobre la innovación en un contexto no democrático. Sus estrategias de acción, no obstante, son consecuencia de un diagnóstico y no de un uso instrumental de redes sociales en un contexto de hegemonía comunicacional estatal.

La primera certeza es que la gravedad de la situación amerita de una ONG de derechos humanos acciones más allá de sus funciones tradicionales (Documentar, denunciar, litigar y divulgar). La necesidad de una actuación “política”, entendida esta palabra en sentido amplio y no en su estrecha acepción partidista-electoral, fue consecuencia de un largo proceso de diálogo con el movimiento de derechos humanos peruano que resistió los días del fujimorismo. Una segunda conclusión fue entender que en días de globalización de las comunicaciones el alto perfil, en contextos no democráticos, era mayor garantía de seguridad para los miembros y la propia organización. Una tercera decisión fue construir mensajes menos técnicos, alejados del lenguaje habitual de los activistas de ONG, para que fueran entendidos por el ciudadano común y que, además, aumentaran el costo político de los ataques contra los propios defensores de derechos humanos. Por último, el entendimiento de que debíamos dialogar con un activista “nuevo” no sólo por su educación en entornos digitales, sino también por tener referentes culturales diferentes a los de la sociedad civil “analógica”, influenciada por el imaginario del Mayo Francés, la contracultura y la nueva izquierda, así como las luchas de liberación nacional latinoamericanas, que estaban en la cabeza de muchos de los defensores de derechos humanos.

Un ejemplo de la materialización de estos desafíos se encuentra en los diez meses que, a lo interno de Provea, debatimos sobre cuándo y cómo calificar al gobierno de Nicolás Maduro como una dictadura. El adjetivo “del Siglo XXI” no sólo era un desvío de la propia propaganda

oficial, que calificaba de esa manera su gestión socialista, sino también una manera de nombrar la novedad del fenómeno. En esos meses surgieron en las discusiones otros conceptos más propios de la academia, como “autoritarismo competitivo” o “neototalitarismo”. Pero cuando se intentaba construir un mensaje para audiencias amplias, una y otra vez la pregunta surgía “Ok, si no es democracia, ¿es una dictadura?”. Otra dimensión de la discusión era cómo alertar sobre la gravedad de lo que estaba sucediendo sin provocar inhibición en la ciudadanía. Como la memoria del latinoamericano promedio recuerda lo que fueron las dictaduras tradicionales, la estrategia fue, en los primeros meses, emparentar a Maduro con Fujimori, no sólo porque era conceptualmente correcto sino porque la resistencia del pueblo peruano había logrado una victoria: su renuncia en el año 2000.

Provea ha utilizado de manera intensiva las redes sociales, incorporando elementos gráficos y visuales a los mensajes, gestionando sus propios canales divulgativos. Asimismo, ha promovido el uso del comic como lenguaje para narrar contenidos y está patrocinando un proceso de formación en escritura narrativa, el uso de otros lenguajes diferentes al informe tradicional en derechos humanos. Junto a la joven organización Redes Ayuda ha creado una estación de radio por internet (www.humanoderecho.com), cuya infraestructura de grabación y edición beneficia sin costo a otras iniciativas de la sociedad civil, que utilizan los micros para ser circulados en redes como WhatsApp. Ha aumentado su presencia en medios (Programa “Son Derechos” en Radio Fe y Alegría, columnas de opinión en diferentes portales). Las alianzas incluyen músicos, fotógrafos y diseñadores gráficos que contribuyen con su trabajo en la generación de contenido para nuevas audiencias. Otra estrategia han sido las alianzas con nuevos portales de información digital, que han aparecido como consecuencia de la censura y neutralización de medios de comunicación tradicionales. Provea ha financiado trabajos de investigación realizado por estos periodistas, cuyos resultados son publicados en diferentes plataformas y que, por otro lado, ayudan a fortalecer a los propios medios que dependen de estrategias propias de *crowdfunding*. En un contexto donde la crisis se ha normalizado, también se ha intentado mantener el interés por los retrocesos en derechos sociales de una manera heterodoxa, como el programa “Música por medicinas”, en el que se fomenta el canje de medicamentos vigentes por música en diferentes formatos físicos, como el disco compacto y el *long play*. Por último, ha mantenido

como línea estratégica de trabajo el fortalecimiento del conjunto del movimiento de derechos humanos y sus organizaciones, desarrollando un programa piloto en el estado de Lara, el cuarto en importancia en el país. Por último, se ha fomentado una estrategia calificada como de “diplomacia ciudadana” para relacionarse con sus pares del continente, mediante visitas de una semana en sus países, aumentando los niveles de conocimiento sobre la crisis venezolana y trazando posibilidades de trabajo conjuntas. Las tecnologías de información abaratan y aumentan la velocidad de las comunicaciones, pero nada sustituye los contactos personales cara a cara para ganar aliados.

Provea considera que las nuevas dictaduras son modelos de autoritarismo regional en tiempos posteriores a la Guerra Fría. Por ello considera necesario perfilar esta amenaza a la dignidad humana sin reducirlas a su dimensión ideológica, replicando y compartiendo las buenas prácticas que surgen en los diferentes países de América Latina, generando las enseñanzas necesarias para darles una respuesta regional, adecuada a los nuevos tiempos y desafíos.

Discriminación de Estado

En el contexto de ausencia de democracia, uno de los retrocesos más graves en Venezuela es la discriminación abierta, por razones políticas, a las personas que deseen beneficiarse de las políticas públicas. El proyecto bolivariano dejó de ser un gobierno destinado a mejorar a las personas en condición vulnerable a ser uno cuya gestión es exclusivamente clientelar, focalizada a las personas leales políticamente. Las políticas de construcción de viviendas de interés público dan un reflejo de ello.

El pasado 29 de septiembre Nicolás Maduro anunció que a partir de la casa número 1.800.000 construida a través de la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV), las mismas serían adjudicadas a través del llamado “Carnet de la Patria”²⁰: “Frente a los embates, amenazas y de las agresiones, el Estado Socialista, todos los días, trabaja, trabaja y trabaja para construir el nuevo Poder Popular”, declaró ese día. A finales del 2017, Maduro ratificó al Carnet de la Patria como mecanismo para acceder a los beneficios sociales: “Por esta vía vamos dar todos los servicios:

Salud, Medicinas, Viviendas (...). Entra en una nueva etapa el Carnet de la Patria”²¹. Con esta decisión Nicolás Maduro convierte en política de Estado la discriminación, prohibida por la Constitución Nacional de 1999 en su artículo 19, abolida por la fraudulenta Asamblea Nacional Constituyente desde el 1 de agosto de 2017.

Para acceder a las políticas públicas sólo debería ser necesario la cédula de identidad, documento oficial de los venezolanos. Según una nota de prensa del Ministerio de Vivienda, el Carnet de la Patria es una “herramienta que fue creada por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Nicolás Maduro, para proteger al pueblo de la arremetida económica que impulsa la derecha nacional, además de conocer de cerca la situación de cada familia”. Según la propia nota este mecanismo de identificación es controlado por el partido “Somos Venezuela”, organización oficialista: “Desde la creación del sistema del Carnet de la Patria, en enero de este año, es articulado por los jóvenes del Movimiento Somos Venezuela, el cual ha permitido agilizar la cobertura e inclusión a los programas sociales que ofrece la Revolución Bolivariana, a través de las Misiones y Grandes Misiones, a un total de 15 millones 992 mil personas”²². Esto permite la construcción de una gran base de datos, con fines de control de la población.

Quienes no poseen el “Carnet de la Patria”, por las razones que sean, no pueden optar a ser beneficiarios de las diferentes misiones, entre ellas las viviendas de interés público construidas por la GMVV. Este mecanismo de control forma parte del contexto de ventajismo estatal en el cual se desean organizar, de manera adelantada, elecciones presidenciales. La crisis económica obstaculiza que por sus propios medios, las remuneraciones y salarios como producto de su trabajo, los venezolanos puedan satisfacer sus necesidades elementales, pasando a depender de los subsidios estatales para ello.

El futuro

La fórmula para ganar elecciones siendo minoría incluye manipular el calendario electoral, neutralizar candidatos opositores, inhabilitar organizaciones políticas, obstaculizar el registro electoral de votantes potencialmente en contra, promover la abstención y erosionar la ca-

pacidad institucional del voto. Uno de los peligros de una reelección de Nicolás Maduro en estos términos es que cierra los caminos pacíficos para promover una rectificación en el país, y con ello el regreso de la institucionalidad democrática y el disfrute de los derechos humanos, para todas las personas, sin discriminación. Para una ONG de derechos humanos como Provea cualquier salida a la crisis venezolana debe enmarcarse dentro de los mecanismos presentes en la Constitución de 1999, vigente y legítima a pesar de la existencia de una Asamblea Nacional Constituyente, cuyo objetivo es la redacción de una Carta Magna diferente.

Las evidencias indican que Nicolás Maduro es el principal obstáculo para el libre ejercicio del derecho a la participación electoral, inclusive de las personas que identificándose a sí mismas como “chavistas” discrepan de su gobierno y se les ha impedido inscribir organizaciones partidarias para promover sus propias candidaturas. Estos actores políticos reivindican lo que denominan el “chavismo original”, calificando a Nicolás Maduro y su entorno como traidores al legado bolivariano, lo que les ha traído como consecuencia la persecución y el hostigamiento por parte del actual gobierno. Dentro de los “chavistas críticos” hay un amplio espectro de militares, intelectuales y políticos de diversas posturas, como Nicmer Evans, Jorge Giordani, Luisa Ortega Díaz, Gabriela Ramírez, Edgardo Lander, Esteban Emilio Mosonyi, Miguel Rodríguez Torres, Clíver Alcalá y Raúl Isaías Baduel. Este sector no posee una estructura orgánica común, pero algunos de ellos han intentado legalizar partidos políticos para participar en elecciones, como Marea Socialista, y capitalizar un sector de la población que si bien está descontento con la gestión de Nicolás Maduro sigue sintiendo afinidad por la figura de Hugo Chávez. Con Maduro en el poder el propio futuro del chavismo, como identidad política, se encuentra amenazado. Por ello, y en virtud de lo estipulado en el artículo 233 de la Constitución²³, se ha venido promoviendo la renuncia de Maduro como precondition para la convocatoria de elecciones con garantías democráticas.

La salida de Nicolás Maduro no resolvería las deficiencias en derechos humanos, pero sería un primer paso para la re-institucionalización democrática del país. Los desafíos son enormes. En principio la necesaria reforma del sistema de administración de justicia, que incluye eliminar

progresivamente el alto porcentaje de jueces y fiscales provisionales, realizando concursos de oposición que generen estabilidad en el rol e independencia de criterio. Además, las reformas en el sistema de administración de justicia, disminuyendo el retardo procesal y el hacinamiento, además de quitarle el control de las cárceles a los llamados “pranes” y a los efectivos militares, para re-introducir personal civil debidamente capacitado para sus labores. De manera paralela la desmilitarización de la seguridad ciudadana y la derogación de las normativas que le permiten a organizaciones de civiles la realización de funciones de orden público. En opinión de Provea debería desaparecer la Guardia Nacional Bolivariana (GNB) por su historial de abusos. Finalmente en materia de justicia, los cambios necesarios tanto en el Ministerio Público como en la Defensoría del Pueblo para que cumplan realmente los objetivos para los que fueron creadas. Además, deben promoverse mecanismos de justicia transicional que permitan la investigación de todas las denuncias de violación de derechos humanos impunes y promover mecanismos de no repetición de los hechos.

La independencia de los poderes debe ser garantizada. En el caso de la Asamblea Nacional, dos normativas que pudieran ayudar a no repetir malas prácticas bolivarianas pudieran ser una Ley para sancionar la discriminación por razones políticas y una ley de protección a los defensores de derechos humanos. Asimismo el parlamento debe derogar todas las normativas que permitieron la criminalización de la protesta y la disidencia (Zonas de seguridad, Ley de delitos de odio, acotar las tipificaciones sobre el supuesto delito de traición a la patria) y otros decretos que no cumplieron con los requisitos constitucionales, como el decreto de creación del Arco Minero del Orinoco. Además aprobar una ley de salud, para acabar con la mora en esta área y facilitar la coordinación de los diferentes subsistemas existentes y una Ley de Acceso a la Información. Se debe construir una política de seguridad ciudadana democrática, con el apoyo de diferentes sectores que le permita construir los consensos necesarios para su viabilidad práctica.

Para revertir la situación de crisis humanitaria se deben generar condiciones para el progresivo autoabastecimiento de alimentos y medicinas, producidos en el país. Se deben revisar los presupuestos de las universidades públicas, para que de esta manera puedan cumplir tanto su función docente como investigativa, realizando la sinergia

necesaria para coadyuvar en el renacimiento democrático del país. Una agenda de derechos humanos debe incluir políticas para mejorar el sistema de transporte público, para hacerlo accesible y de calidad; las escuelas y liceos públicos, para garantizar la prosecución de los alumnos; el fortalecimiento de los circuitos deportivos y culturales del país, especialmente en las zonas populares; la demarcación y entrega del 100% de territorios indígenas, como lo obliga la Constitución; diseñar e implementar políticas de mitigación del Cambio Climático en el país, que incluya la reubicación de viviendas en zonas de alto riesgo; en derechos laborales la reimplementación del diálogo tripartito - Estado, empleadores y trabajadores - que permita el acuerdo de políticas que protejan tanto los puestos de empleo como el salario de los trabajadores.

El desafío es enorme, pero la historia de América Latina tiene diferentes ejemplos de cómo países de la región pudieron superar la pobreza y el autoritarismo, fortaleciendo sus instituciones democráticas y ejecutando políticas de inclusión. El deseo es que Venezuela haya aprendido, amargamente, las lecciones del populismo y comenzar a construir una sociedad que sin olvidar sus tradiciones históricas pueda mirar con esperanza el futuro, uno donde quepan todas los deseos y subjetividades políticas, incluyendo el chavismo.

NOTAS

1. Provea: La criminalización de nuestro trabajo no nos apartará de la defensa de los más vulnerables <http://espaciopublico.org/provea-replica/#.Wzoai9JKjIU>
2. Provea: Los derechos humanos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Encarte del Informe Anual Octubre 1999 – Septiembre 2000 sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela. <https://www.derechos.org/ve/informe-anual/informe-anual-octubre-1999-septiembre-2000>
3. Provea: 15 años sobre DDHH: “Inclusión en lo social, exclusión en lo político”. <https://www.derechos.org/ve/informes-especiales/15-anos-sobre-ddhh-inclusion-en-lo-social-exclusion-en-lo-politico>

4. Ley de Soberanía Política y Autodeterminación Nacional: http://www.ula.ve/cja/images/stories/cja/ley_ong.pdf
5. Como ejemplo de las acusaciones contra el trabajo de las ONG: Ciudad Caracas: “Provea fomenta crímenes de odio en Venezuela” <http://ciudadccs.info/provea-fomenta-crimenes-de-odio-en-venezuela/>
6. Las últimas cifras oficiales publicadas por el Banco Central de Venezuela estiman el índice de inflación para el año 2015 en 180,9% y para el año 2016 en 550%.
7. No existen cifras oficiales de acceso público sobre los índices de escasez de alimentos. La empresa Econométrica estimó la escasez de alimentos en febrero del 2018 en 75%. <http://elestimulo.com/elinteres/escasez-de-productos-alimenticios-alcanza-75-en-venezuela/>
8. Según la Encuesta Nacional de Hospitales, realizada por la Red de Médicos por la Salud, para el año 2018 la escasez de medicamentos era de 88%. <https://www.derechos.org/web/wp-content/uploads/09Salud-1-2.pdf>
9. Provea: Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, enero-diciembre 2015 <http://www.derechos.org/pw/wp-content/uploads/Gestiones-ante-los-Organismos-Internacionales.pdf>
10. Provea: Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, octubre 2007 a septiembre 2008 <https://www.derechos.org/ve/informe-anual/informe-anual-octubre-2007-diciembre-2008>
11. Provea: Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, enero a diciembre 2014 <http://www.derechos.org/pw/wp-content/uploads/02contexto4.pdf>
12. Provea: Venezuela, los infortunios del extractivismo http://www.social-watch.org/sites/default/files/venezuela2012_esp.pdf
13. Oriana Faoro: Tras un año y medio de silencio INE reconoce progresivo aumento de la pobreza en Venezuela <http://correodelcaroni.com/index.php/economia/item/48832-a7>
14. UNICEF: Condiciones de vida: La Pobreza en Venezuela <https://www.unicef.org/venezuela/spanish/Cap7.pdf>
15. ENCOVI: Encuesta de Condiciones de Vida en Venezuela 2016 <https://encovi.ucab.edu.ve/ediciones/encovi-2016/>

16. Provea: Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Enero a diciembre 2016. <https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-enero-diciembre-2016>
17. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Venezuela: 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 https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/HCRReportVenezuela_1April-31July2017_SP.pdf
18. Esta cifra fue divulgada por los representantes del Estado venezolano en la audiencia “Violencia y libertad de expresión” ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, realizada en Montevideo el 24 de octubre de 2017. El video de la sesión puede verse en <https://youtu.be/rV0NW2PdBJs>
19. Provea: Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, octubre 2010 a septiembre 2011. <https://www.derechos.org.ve/web/wp-content/uploads/15Justicia.pdf>
20. Aporrea: Carné de la patria será requisito para nuevas pensiones y para la misión vivienda <https://www.aporrea.org/misiones/n315173.html>
21. Maryuri Varela: En el 2018 arranca Plan especial de Protección para el pueblo mediante el Carnet de la Patria <http://minci.gob.ve/2017/12/2018-arranca-plan-especial-proteccion-pueblo-mediante-carnet-la-patria/>
22. Agencia Venezolana de Noticias: Registro del Carnet de la Patria se realizará en los 335 municipios del país <http://minci.gob.ve/2017/11/registro-del-carnet-la-patria-se-realizara-los-335-municipios-del-pais/>
23. Artículo 233 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: “Serán faltas absolutas del Presidente o Presidenta de la República: la muerte, su renuncia, la destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, la incapacidad física o mental permanente certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea Nacional, el abandono del cargo, declarado éste por la Asamblea Nacional, así como la revocatoria popular de su mandato.

Cuando se produzca la falta absoluta del Presidente electo o Presidenta electa antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreto dentro de los treinta días consecutivos

siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional”.



A UNASUL: ação e inação na América do Sul

Fabio Sánchez Cabarcas (2017). *UNASUR: poder y acción en Suramérica*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 312 págs.

No decorrer da década de 2000, alguns países sul-americanos aproveitaram um cenário político-econômico favorável (associado a contundentes lideranças nacionais, altos preços das matérias-primas, marcada orientação eurásiana dos EUA, entre outros motivos) para se dedicarem a novas ações de integração regional. Embora existissem evidentes dissonâncias entre os governos bolivarianos, de centro-esquerda e de centro-direita, verificava-se uma sinergia mínima em prol de uma inserção internacional mais autônoma para a região. A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) surge, em 2008,

como resultado dessa dinâmica.

Empenhado em compreender as especificidades dessa proposta de integração regional, o professor Fabio Sánchez Cabarcas (Universidad Sergio Arboleda, Colômbia) lançou, em 2017, a obra *UNASUR: poder y acción en Suramérica*. Neste livro, Sánchez oferece um importante suporte histórico, documental e analítico para a compreensão dos primeiros anos de existência da UNASUL. Apoiando-se no amplo uso de documentos primários e entrevistas, o autor torna acessíveis alguns interesses e relações políticas entre os principais atores envolvidos com

a criação da organização, com enfoque na atuação da Argentina, Brasil, Venezuela e Colômbia. Uma importante hipótese apresentada por Sánchez afirma que a UNASUL foi fruto da estratégia das “elites da política exterior brasileira” (EPEs) para proteger a região de interferências estrangeiras e assegurar sua liderança na América do Sul. Assim, essa organização permitiria ao Brasil consolidar alguns de seus objetivos geopolíticos de “sul-americanização” das agendas de política exterior dos governos da região.

Preocupado em demonstrar as procedências mais imediatas em relação ao estabelecimento dessa organização, nos dois primeiros capítulos o autor oferece uma análise profícua sobre as Cúpulas Sul-Americanas de Presidentes (Brasília, 2000; Guayaquil, 2002 e Cuzco, 2004), que deram origem à Comunidade Sul-Americana de Nações, em 2005, posteriormente convertida na UNASUL, em 2007. Sánchez também identifica os avanços e entraves quanto ao trancado processo de ratificação do Tratado Constitutivo (2008) por parte dos Estados-membros. No terceiro e quarto capítulos, são discutidas as principais atuações da UNASUL entre 2008 e 2010, desde crises domésticas (as tentativas de golpe na Bolívia, em

2008, e no Equador, em 2010) até questões interestatais, envolvendo diretamente a Colômbia (a Operação Fênix, de ataque às FARC em território equatoriano, em 2008; o Acordo de Cooperação Militar com os Estados Unidos, em 2009; e a ruptura das relações diplomáticas com a Venezuela, em 2010). A partir da análise de tais situações de ameaça à estabilidade da região, Sánchez sustenta a percepção de que a nascente estrutura institucional da UNASUL e as preferências dos Estados-membros geraram uma série de respostas *ad hoc* para cada um desses eventos. Para o autor, não havia uma resposta única, como parte de um novo processo institucional na América do Sul, demonstrando certa debilidade institucional da organização. Na resolução da crise entre a Colômbia e a Venezuela, por exemplo, a falta de uma estrutura mais robusta na UNASUL poderia ser observada a partir da dependência quanto à diplomacia pessoal de líderes como Néstor Kirchner (Argentina) e Lula da Silva (Brasil).

No último capítulo, há uma instigante reflexão sobre o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-americano (2008) – sob atuação ativa da política externa brasileira – enquanto instância que visava o fomento

à transparência e à cooperação em temas de defesa na região. Nesse sentido, é verificada a efetividade da contribuição do Conselho quanto à viabilização de exercícios militares conjuntos e projetos de cooperação na indústria de defesa sul-americana, além do desenvolvimento de metodologias para o controle dos gastos neste setor. Nas páginas finais do livro, são mencionados avanços da UNASUL em matéria de segurança e cultura, verificáveis a partir da inauguração, em 2015, da Escola Sul-Americana de Defesa, da Unidade Técnica de Apoio Eleitoral e da Biblioteca Gabriel García Marquez. O livro também é concluído com algumas ponderações sobre as debilidades da organização, visíveis a partir de uma atuação considerada modesta em episódios como a detenção do avião do Presidente Evo Morales na Europa, em 2013, e o recrudescimento da crise política na Venezuela, a partir de 2014. Apoiado em uma perspectiva otimista, Sánchez considerava que o grau de inação que permeava a UNASUL, após seus primeiros anos de criação, poderia ser parte de um processo de aprendizagem institucional.

Não obstante, após o lançamento desse livro, importantes eventos sugerem colossais desafios para o amadurecimento institucional

da UNASUL. Desde janeiro de 2017, a organização encontra-se em um estado de bloqueio, sem celebrar suas Cúpulas Presidenciais anuais e sem alcançar um acordo para nomear um novo Secretário-Geral, visto que o único candidato para este posto, o embaixador argentino José Octavio Bordón, não obteve o consenso necessário para a sua nomeação. Uma significativa deterioração deste cenário ocorreu em 20 de abril de 2018, quando os governos da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru comunicaram à Bolívia – que ocupa a presidência *pro tempore* da organização – a suspensão de suas participações nas atividades da UNASUL por tempo indeterminado. Há diferentes posições entre os signatários da carta de suspensão, com alguns a favor da dissolução e outros preferindo a revisão da organização, em especial no que tange ao processo decisório por consenso.

Diante do contexto atual e em posse do material empírico e reflexão analítica proposta por Sánchez, é possível verificar que o modelo intergovernamental e interpresidencialista foi essencial para que a UNASUL tenha logrado êxitos iniciais, mas também tem sido determinante para a sua crise vigente. A obra de Sánchez já indicava a importância de mi-

nimizar as fragilidades da estrutura institucional da UNASUL, para que a sua consolidação não fosse freada devido a contextos políticos desfavoráveis. Em um momento marcado pela falta de lideranças regionais e de recursos simbólicos para lidar com as dissonâncias que marcam a região, a organização está pagando um alto preço por algumas vulnerabilidades no seu processo de normatização institucional, limitando sua capacidade de gerir conflitos e conduzir os múltiplos interesses dos Estados-membros em tempos de uma polarização ideológica mais latente na América do Sul. Sua atual inação demonstram alguns entraves, em âmbito doméstico e internacional, para que os países da região efetivamente transformem suas preferências em matéria de integração regional em uma política de Estado a longo prazo, menos sensível às mudanças de governos.

Infelizmente, a UNASUL se distancia de sua missão precípua de se afirmar como um espaço privilegiado de produção de bens públicos regionais e de interação das demandas e perspectivas dos países sul-americanos em temas como integração física e comercial, defesa, saúde e cidadania. Isto faz com que a organização represente cada vez

menos um ganho na maturidade política da região, conforme celebrou Sánchez ao final de sua obra. Tornam-se, na verdade, ainda mais latentes os desafios previstos pelo autor para o futuro recente da UNASUL: fortalecer sua institucionalidade, incluindo um maior ritmo diplomático para consolidar os acordos vinculantes. Isto permitiria, segundo ele, superar a visão westfaliana de alguns setores dos Estados-membros, ainda obcecados pela proteção de fronteiras e com medo de consolidar projetos que exijam um compromisso mais profundo com organizações regionais. Diante das controvérsias que permeiam a UNASUL, a obra de Sánchez apresenta-se como uma importante e convidativa referência analítica sobre os avanços e retrocessos que permeiam essa organização, contribuindo inequivocamente para as urgentes problematizações sobre o presente e o futuro da integração regional sul-americana.

Tadeu Morato Maciel



Horizonte incierto: reflexiones sobre el presente de la política mundial

Alberto Hutschenreuter (Ed. Almaluz, Buenos Aires, 2018).
Horizonte incierto: Reflexiones sobre el presente de la política mundial.
Buenos Aires: Ed. Almaluz, 2018, 334 págs.

El nuevo libro de Alberto Hutschenreuter llega en un importante momento para Argentina, cuando el ejercicio de la presidencia del G-20 ha puesto en la agenda política los temas de la realidad internacional y las posibilidades para nuestro país de colaborar en la gobernanza global.

Esta obra está organizada en capítulos que tratan temas referidos a regiones particulares

(Europa, Estados Unidos, Rusia, Medio Oriente, China, África, América Latina) a lo que debemos agregar dos capítulos iniciales sobre la realidad global actual y la geopolítica y un capítulo final sobre Argentina.

La presencia de temas referidos a Rusia tienen gran desarrollo en esta obra, reflejo del interés particular del autor (dos de sus libros anteriores han sido dedicados a Rusia). Sin embargo, lejos

de resultar objetable, representa una ventaja tomando en cuenta la creciente importancia de ese país a nivel global y la escasa bibliografía en español existente sobre ese Estado.

Cada capítulo está conformado por análisis realizados sobre esas temáticas a lo largo de los últimos dos años pero que no han perdido su actualidad y relevancia. Por eso podemos afirmar que se trata de una obra equilibrada, ya que escrita al calor del momento no ha perdido su actualidad.

Los artículos reflejan una visión realista de la realidad internacional en términos teóricos pero lo que resulta de gran interés es que esta postura no representa un presupuesto a partir del cual se analiza la actualidad sino un punto de llegada luego del análisis de los hechos. En este sentido, se trata de un ejercicio interesante para aquellos que puedan no compartir este abordaje teórico pero que no pueden negar los hechos que el autor analiza de manera descarnada.

Una de las ideas clave que recorre el libro es que las relaciones internacionales se entienden mejor si se las conceptualiza como relaciones de poder en lugar de relaciones de derecho. Lejos de representar una visión volunta-

rista del autor podemos afirmar que lo que Hutschenreuter refleja es una realidad innegable. Un segundo tema que recorre las páginas del libro es la crítica a la globalización, particularmente a las visiones economicistas de finales del siglo XX que propugnaban un futuro pacífico donde las luchas serían más comerciales que militares.

Debemos rescatar dos conceptos que son utilizados de manera intensiva en el libro: incertidumbre estratégica y países de geopolítica 0. Representan, para el autor, el contexto internacional y el gran problema estratégico argentino, respectivamente.

El rescate de autores geopolíticos clásicos a partir de su relectura representa una novedad interesante para aquellos académicos que habían pensado que esa disciplina pertenecía al pasado. Hustchenreuter, por el contrario, y a través de las citas de autores contemporáneos de los países centrales, demuestra que es una disciplina muy activa que sirve para entender las decisiones de las grandes potencias.

A partir de estas ideas Hustchenreuter insiste en la necesidad de “pensar estratégicamente”, es decir, entender cómo son las relaciones de poder, comprender la inestabilidad del sistema inter-

nacional (no solo como peligro sino también como oportunidad) y con base en ello pensar el futuro. Este pensamiento estratégico debe realizarse desde Argentina, sin hacer propios puntos de vistas que responden a otras necesidades.

Argentina, según el autor, debe considerar todas las regiones del mundo y no centrarse en una sola. En un mundo cada vez más multipolar eso representa una necesidad más que una opción.

Las sugerencias de la última parte del libro, centrado en Argentina, resultan muy estimulantes y necesarias tomando en cuenta la presidencia del país del G-20 en el presente año.

Esperemos que este trabajo se sume al incipiente, pero cada vez más necesario, proceso de análisis que desde el sector académico se realiza para ayudar a entender la realidad internacional desde nuestra perspectiva.

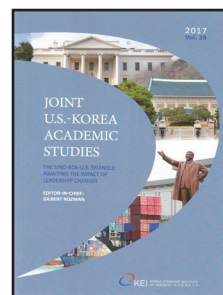
Paulo Botta



Joint U.S.-Korea Academic Studies. The Sino-Rok-U.S. Triangle: Awaiting the Impact of Leadership Changes

Gilbert Rozman (Ed)

United States of America: Korea Economic Institute of America, 2017. 294 p.

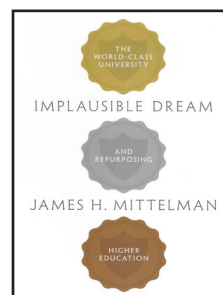


At the Korea Economic Institute of America (KEI), we take pride in fostering connections to advance United States-Republic of Korea ties. Through bringing together people with an interest in topics of importance to this relationship, KEI strives to further mutual understanding between our two countries. With leadership transitions in Seoul and Washington, sharing ideas now is of even greater importance. We are pleased to have our 2017 Academic Symposium, through which we endeavor to bridge the academic and policy communities, serve as a substantial contribution to issues which will play an outsized role under the new administrations.

Implausible Dream. The World-Class University and Repurposing Higher Education

James H. Mittelman

Princeton: Princeton University Press, 2017. 288 p.



Universities have become major actors on the global stage. Yet, as they strive to be “world-class,” institutions of higher education are shifting away from their core missions of cultivating

democratic citizenship, fostering critical thinking, and safeguarding academic freedom. In the contest to raise their national and global profiles, universities are embracing a new form of utilitarianism, one that favors market power over academic values. In this book, James Mittelman explains why the world-class university is an implausible dream for most institutions and proposes viable alternatives that can help universities thrive in today's competitive global environment.

Mittelman traces how the scale, reach, and impact of higher-education institutions expanded exponentially in the post-World War II era, and how the market-led educational model became widespread. Drawing on his own groundbreaking fieldwork, he offers three case studies—the United States, which exemplifies market-oriented educational globalization; Finland, representative of the strong public sphere; and Uganda, a postcolonial country with a historically public but now increasingly private university system. Mittelman shows that the “world-class” paradigm is untenable for all but a small group of wealthy, research-intensive universities, primarily in the global North. Nevertheless, institutions without substantial material resources and in far different contexts continue to aspire to world-class stature.

An urgent wake-up call, *Implausible Dream* argues that universities are repurposing at the peril of their high principles and recommends structural reforms that are more practical than the unrealistic worldwide measures of excellence prevalent today.

La política exterior colombiana de cara al posconflicto

Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring
Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer KAS Colombia, 2017. 70 p.



En su rol de promoción de la democracia y fortalecimiento del Estado de Derecho, la Fundación Konrad Adenauer, KAS, en Colombia ha impulsado distintas iniciativas con el propósito de acompañar los procesos democráticos en sus diferentes dimensiones. Uno de los ejes transversales para este fin ha sido promover el diálogo

abierto y plural alrededor de temas de impacto para Colombia, no solo a nivel nacional sino internacional. En este sentido, propiciar discusiones académicas sobre política exterior y seguridad ha sido fundamental.

Así es como, con la firma del acuerdo de paz entre el gobierno nacional y las FARC, consideramos pertinente analizar qué variables y factores cobrarán importancia para garantizar un ambiente internacional a favor de la construcción de paz en Colombia. Lo anterior nos llevó a impulsar, una vez más en cooperación con la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, un estudio para analizar los retos - jurídicos, políticos, económicos, sociales y ambientales - que deberá enfrentar la política exterior colombiana una vez comience la transición hacia el posconflicto. Teniendo como punto de partida el libro Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto publicado en 2015, nos dimos a la tarea de generar un documento de trabajo, en un formato pensado tanto para el público académico como para los distintos actores que están en posición de tomar decisiones frente al asunto. El resultado es este documento ejecutivo, en el que se examinan los posibles desafíos y escenarios a los que el Estado colombiano deberá hacer frente con la firma del acuerdo de paz y los impactos que este proceso tendrá en las relaciones de Colombia con otros países a nivel regional y global.

Estado y perspectivas de las relaciones colombo-brasileñas

Daniel Flandes, Eduardo Pastrana Buelvas y Mariana Carpes (Eds).

Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2017. 368 p.



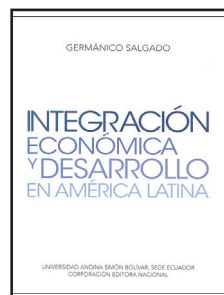
Brasil y Colombia son dos Estados que tienen el mayor potencial para influir en el futuro político, económico y social de Sudamérica. La crisis por la que atraviesa Brasil y la superación del conflicto por parte de Colombia ha generado una relación más simétrica entre los dos actores estatales. Este libro da cuenta de la forma en que la proyección del poder regional de Brasil, a partir de los años noventa, ha incidido en la construcción de las relaciones con Colombia. A lo

largo de los capítulos de esta obra colectiva se explicitan los factores cooperativos y competitivos de las relaciones colombo-brasileñas en las últimas décadas y se presentan posibles escenarios futuros.

Integración económica y desarrollo en América Latina

Germánico Salgado

*Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y
Corporación Editora Nacional, 2017. 472 p.*



Germánico Salgado Peñaherrera es un notable personaje del país, lúcido analista económico, escritor elegante y clarísimo, maestro de vocación, gestor de instituciones públicas, honrado hasta el extremo, funcionario internacional y destacado e incansable promotor de la integración latinoamericana.

Salgado fue, en definitiva, un gran pensador, escritor y patriota. Dejó una significativa obra escrita, que ahora debemos difundir y poner en la base de la definición de un proyecto nacional. Por ello, nos complace presentar a los lectores el primer volumen de esta colección editorial destinada a publicar lo más representativo de su producción.

Este libro está dedicado a uno de los aspectos más relevantes del pensamiento de Salgado: la Integración económica y desarrollo en América Latina. De esta manera se concreta un esfuerzo de la Cátedra de Integración de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, que desde el primer momento en que fue planificada llevó el nombre de Germánico Salgado.

Esta colección de obras de Salgado es una coedición de esta casa de estudios y la Corporación Editora Nacional.

Nueva etapa Cuba y la UE. Escenarios de futuro

Anna Ayuso y Susanne Gratius (Eds)
Barcelona: CIDOB, 2017. 114 p.



Este monográfico es un punto de partida para identificar los retos, las oportunidades y las incertidumbres que plantea el cambio de rumbo hacia una nueva etapa que se espera mutuamente fructífera para las relaciones bilaterales y en el conjunto de las relaciones de la UE con América Latina, a pesar de las diferencias que puedan subsistir. En un momento de cambios importantes e inciertos en Cuba, el Acuerdo con la UE abre un nuevo escenario de cooperación y plena inserción en la relación europeo-latinoamericana que podría servir de antecedente para la futura normalización de Cuba en todos los esquemas regionales e interamericanos.

Integración y cooperación regional en América Latina

Germánico Salgado
*Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación
Editora Nacional, 2017, 334 p.*



Este segundo volumen de la colección Obras Germánico Salgado, que coedita la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador y la Corporación Editora Nacional, recoge importantes y poco difundidas contribuciones del autor al análisis de la integración económica y la cooperación regional en América Latina.

Entre los textos contenidos en este volumen cabe destacar el libro Integración: nuevos desafíos y alternativas, publicado por la UNESCO en 1987 y nunca antes reeditado. Este texto explora tres asuntos de indiscutible trascendencia y actualidad para el proceso latinoamericano de integración: nuestra identidad cultural, la preservación del medio ambiente y el papel de las nuevas tecnologías en la imprescindible transformación productiva de nuestros países.

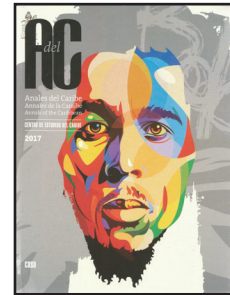
La preocupación común que anima al conjunto de los escritos aquí reunidos es la indagación que hace el autor sobre las características distintas de la integración latinoamericana, que la convierte en un proceso diferente al ensayado en otras latitudes. Este volumen completa los textos de Salgado con el anexo de algunos documentos fundamentales para conocer y comprender mejor la historia del anhelo integracionista en nuestro continente.



Revista Anales del Caribe

Revista Anales del Caribe

Año 2017, Centro de Estudios del Caribe



La publicación de la Casa de las Américas, gestada y concebida desde el Centro de Estudios del Caribe y que se publica en tres idiomas, luce un nuevo formato desde el 2016. Completan el conjunto cuatro apartados: Ser Boricua; Édouard Glissant: La Caraïbe tout entière; Pueblos originarios y afrodescendientes y Poesía de Barbados.

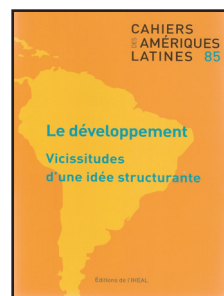
Los monotemáticos dedicados a Puerto Rico y a Glissant responden a dos momentos organizados por el Centro de Estudios del Caribe en años recientes en diferentes circunstancias. Del primero, la revista tomó como representativo las palabras de agradecimiento del artista, teatrero y promotor Toño Martorell al recibir la Medalla Haydeé Santamaría y la obra de Lorenzo Homar, que recibió un homenaje en la Casa. Del segundo destacaron la presencia de firmas como la de Nara Araújo, de quien se publicó un texto con carácter póstumo e inédito que la prestigiosa académica escribiera en 2008; asimismo, el análisis que realiza Raphaël Lauro sobre la presencia de los archivos de Glissant en la Biblioteca Nacional de Francia, lo que ello significa y el concepto mismo de archivo en la obra del martiniqueño universal.

La revista engrosa sus páginas con las habituales secciones Reseñas que anuncia una sustanciosa lista de publicaciones, y Voces, dedicada esta última a Ramón Emeterio Betances de la mano del historiador francés Paul Estrade.

Cahiers Des Amériques Latines. Le développement: vicissitudes d'une idée structurante

Cahiers Des Amériques Latines.

Le développement: vicissitudes d'une idée structurante
No 85, 2017, Instituto de Altos Estudios para América Latina



Après une certaine éclipse, les concepts de «développement» et de «développementalisme» ont regagné une place centrale dans les champs politique, économique et académique de l'Amérique Latine. À partir de l'an 2000, des courants et des voix diverses, souvent opposées, prônent le «développement durable», le «développement soutenable», le «néodéveloppementisme» ou le «néodéveloppementisme indigéniste». Parallèlement, s'est déployée une nouvelle trame discursive «post-développementiste». Plus ou moins radical, ce discours critique est aussi force de propositions avec des concepts telles que «le bien vivre» (sumak kawsay en Équateur, suma qamaña en Bolivie). D'autre part, les courants néolibéraux ne cessent de redéfinir le concept de développement. Ce dossier cartographie et analyse ces nouveaux discours en Amérique Latine en les situant dans l'histoire et par rapport aux pratiques économiques et politiques actuelles. Les débats, intenses, autour du concept de développement sont l'indice d'une nouvelle charnière dans l'histoire régionale.

PAPELES de Relaciones Ecosociales y Cambio Global

PAPELES de Relaciones Ecosociales y Cambio Global
No 141, 2018, FUEM Ecosocial



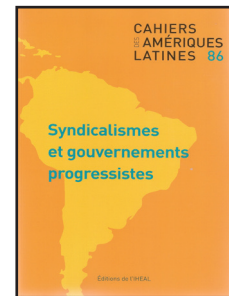
Este número de la revista PAPELES de Relaciones Ecosociales y Cambio Global, titulado “Economía ¿colaborativa?”, ofrece algunos de los siguientes artículos: “No hay economías sin colaboración y no todas son solidarias”, de Santiago Álvarez Cantala-

piedra; “La transición política y los intelectuales, en el pensamiento de Francisco Fernández Buey”, de Salvador López Arnal; “Comentarios críticos al texto de Jean-Pierre Garnier “Gentrificación: un concepto inadecuado para una temática ambigua”; de Ibán Díaz Parra.

En la sección especial “Economía ¿colaborativa?”, se publican los siguientes artículos: “¿Qué son las economías colaborativas?”, de Javier Gil; “¿Reactualizando la cooperación? Apuntes sobre continuidades e innovaciones entre cooperativismo y economía colaborativa”, de José Luis Fernández Casadevante (Kois) y Conchi Piñeiro; y “Auge y caída de la economía colaborativa”, de Tom Slee.

**Cahiers Des Amériques Latines.
Syndicalismes et gouvernements
progressistes**

Cahiers Des Amériques Latines
Syndicalismes et gouvernements progressistes
N 86, 2017, Instituto de Altos Estudios para América
Latina



Ce dossier étudie la reconstitution du lien État/syndicats avec l’arrivée au pouvoir de gouvernements dits «progressistes» en Amérique Latine. Face à une conflictualité au travail croissante, ces gouvernements ont mis en œuvre des politiques publiques qui encadrent les relations de travail dans un sens plus favorable aux salariés. Mais souvent de manière ambivalente ou contradictoire. Nous proposons ici de dépasser le triptyque cooptation/autonomie/ confrontation par l’étude des pratiques syndicales à la base. Dans certains cas, par exemple, les exécutifs ont favorisé un parallélisme syndical: les relations avec le gouvernement sont plus structurantes que celles qu’ils entretiennent avec les employeurs. Au-delà du rapport au politique, le mouvement syndical fait face à de nombreux défis, les travailleurs informels sont difficiles à organiser et en dehors du Cône Sud, la syndicalisation reste faible.



Francisco Alfaro Pareja. Doctor y máster internacional en estudios de paz, conflictos y desarrollo por la Universitat Jaume I de España. Magíster en Historia de Venezuela por la Universidad Católica Andrés Bello. Politólogo por la Universidad Central de Venezuela. Actualmente es investigador externo del Instituto de Desarrollo Social y Paz de la Universitat Jaume I; del Instituto de Paz y Conflictos de la Universidad de Granada; y del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Simón Bolívar. Ha sido consultor de instancias internacionales como el Centro Carter, el Fondo Canadiense para Iniciativas Locales y la One Earth Future Foundation. Junto a la Dra. Mireya Lozada, fue director ejecutivo del proyecto Venezuela construye escenarios de futuro. Hacia una paz inclusiva y sustentable. Autor de los libros -"El Iris de la paz. Paz y conflictos en la independencia de Venezuela" (2014), Castellón, Editorial Cooperación y Solidaridad; -"La historia oculta de la independencia de Venezuela: De la guerra idealizada a la paz imperfecta", (2016) Caracas, Editorial Alfa. Asimismo, es editor, junto a Héctor Vanolli del libro "Campañas electorales, ventajismo y reelección presidencial en América Latina" (2014), Caracas, Editorial Alfa. Autor de artículos en revistas nacionales e internacionales en el área de historia de los conflictos y procesos de paz.
e-mail: franciscoalfaropareja@gmail.com

Ricardo Betancourt Vélez. 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.
e-mail: rbetancourt@javeriana.edu.co

Paulo Botta. Doctor y Diploma de Estudios Avanzados por la Universidad Complutense de Madrid (España). Licenciado en Relaciones internacionales (Universidad Católica de Córdoba). Profesor de la Pontificia

Universidad Católica Argentina "Santa María de los Buenos Aires". Profesor de la Escuela de Estudios Orientales de la Universidad del Salvador.
e-mail: jprbotta@hotmail.com

Sean Burges is an Adjunct Research Professor at Carleton University, a Senior Lecturer in International Relations at the Australian National University, and Senior Research Fellow with the Council on Hemispheric Affairs. He is the author of over three dozen peer-reviewed journal articles and book chapters published in venues such as *International Affairs*, *Third World Quarterly*, *Policy Studies*, *Development Policy Review*, and *International Relations*. His latest book, *Brazil in the World: The International Relations of a South American Giant*, won the 2018 Latin American Studies Association Luciano Tomassini Best International Relations Book Prize. Burges is also a frequent contributor to national and international media through OpEds and interviews.
e-mail: sean.burges@anu.edu.au

Michael Camilleri is the director of the Peter D. Bell Rule of Law Program at the Inter-American Dialogue. An international lawyer and former diplomat, Camilleri served in the Obama administration from 2012 to 2017 as a member of Secretary of States Clinton and Kerry's Policy Planning Staff and as Director for Andean Affairs at the National Security Council. Prior to joining the government, Camilleri was a human rights specialist at the Organization of American States, where he served as senior legal adviser to the special rapporteur for freedom of expression of the Inter-American Commission on Human Rights. He was previously a senior staff attorney at the Center for Justice and International Law (CEJIL), an impact litigation NGO. Camilleri also worked with a coalition of civil society organizations in Guatemala and at a large international law firm. Mr. Camilleri holds a B.A. in history from the University of Notre Dame and a J.D. from Harvard Law School. He is a term member of the Council on Foreign Relations and co-founder of the Americas expert group at the Truman National Security Project, and he has been an adjunct professor of law and international affairs at the George Washington University, American University, and the University of Baltimore. He speaks Spanish and conversational Portuguese.
e-mail: mcamilleri@thediologue.org

Ornela Garelli-Ríos. Asistente de investigación en Relaciones Internacionales en la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Las principales líneas de investigación que guían este trabajo, bajo el liderazgo del Dr. Thomas Legler, son la Alianza del Pacífico como actor regional y la crisis actual en Venezuela, entre otros. Graduada en Relaciones Internacionales por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y Maestranda en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con experiencia académica en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, campos en los que se concentran la mayor parte de sus publicaciones colectivas hasta el momento: *Developing a Conceptual Framework for South-South Cooperation* (SAIIA, 2015); *A Monitoring and Evaluation Framework for South-South Cooperation* (SAIIA, 2017); *La eficacia de la cooperación México-El Salvador: entre su institucionalidad y sus desafíos operativos* (Oxfam México, 2016); *La Cooperación Sur-Sur y Triangular en los escenarios globales y regionales 2012-2016* (PIFCSS, 2018); *Análisis de la eficacia de la cooperación México-Costa Rica. Caso de estudio: “Texto didáctico multimedia de reproducción de bovinos dirigido a productores, 2014-2016”* (Oxfam México, 2018).

e-mail: ornela.garelli@ibero.mx

Thomas Legler. (Ph.D. York University, 1999) es Director de Investigación y Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Internacionales en la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Fue profesor en la Universidad Mount Allison, la Universidad de Victoria y la Universidad de Toronto. Su temática de investigación gira en torno a las relaciones internacionales de América Latina, particularmente la gobernanza regional, el multilateralismo, la promoción internacional de la democracia y el Sistema Interamericano. Entre sus libros, se encuentran *Promoting Democracy in the Americas* (Johns Hopkins University Press, 2007) y *Intervention without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas* (Johns Hopkins University Press, 2006). Cuenta con más de 35 artículos arbitrados/indizados y capítulos en libros. El Dr. Legler ha sido observador electoral para el Centro Carter, la OEA y organizaciones de la sociedad civil en siete países latinoamericanos, así como consultor para la Comisión de la

Verdad y la Reconciliación de Honduras.

e-mail: thomas.legler@ibero.mx

Margarita López Maya is a historian and PhD in Social Sciences of the Universidad Central de Venezuela. She is Senior Professor-Researcher of the Center for Development Studies (CENDES) of the Universidad Central and member of the Center of Political Studies of Universidad Católica Andrés Bello. Professor López Maya has been editor of *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* and on the Board of the Latin American Social Sciences Council (CLACSO). She has been recognized as an important expert in Modern Venezuelan History, especially of the Chavista Era. Among her publications: *Venezuela: Del Viernes Negro al Referendo Revocatorio [From Black Friday to the Presidential Recall]* (Grupo Alfa, 2005), *Editor of Ideas para construir el socialismo del siglo XXI [Ideas to Build Socialism of the 21st Century]* (Grupo Alfa, 2010 y 2011), *Democracia Participativa en Venezuela. Orígenes, leyes, percepciones y desafíos [Participative Democracy in Venezuela. Origins, laws, perceptions and challenges]* (Centro Gumilla, 2011), *El Estado Descomunal* (El Nacional Editora, 2013), “The Political Crisis of Postchavism” (*Social Justice*, 2014) & *El ocaso del chavismo. Venezuela 2005-2015 [The Sunset of Chavism. Venezuela 2005-2015]* (Caracas, Grupo Alfa, 2016).

e-mail: malopezmaya@yahoo.com

Tadeu Morato Maciel. Doctor en Ciencias Humanas y Sociales (2018) de la Universidade Federal do ABC (UFABC) y Master en Relaciones Internacionales (2011) de la PUC-SP, en Brasil. Investigador del Grupo de Investigación “Organizações Internacionais e Temas Globais” (CNPq, Brasil).

e-mail: tadeummaciell@gmail.com

Eduardo Pastrana Buelvas. Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig-Alemania, abogado de la Universidad Santiago de Cali-Colombia (USC). 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 Konrad-Adenauer-Stiftung de Colombia. Es Profesor Invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig-Alemania. Es

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 hace parte del Comité Académico de Honor; de la International Political Science Association (IPSA) y la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Es consultor de la Fundación Konrad-Adenauer de Colombia (KAS), del Konrad Adenauer Center for International Relations and Security Studies (KACIRSS), en donde coordina la Red de Estudios de la Alianza del Pacífico; y del Centro de Investigación en Conflicto, Memoria Histórica Militar (CICMHM) de Escuela Superior de Guerra de Colombia (ESDEGUE). Ha sido profesor de las Universidades de Leipzig-Alemania, 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.

e-mail: epastrana@javeriana.edu.co

Antulio Rosales. PhD en Global Governance de la Universidad de Waterloo y la Balsillie School of International Affairs, actualmente es investigador post-doctoral del Centro de Estudios del Desarrollo y el Ambiente de la Universidad de Oslo. Es magíster en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela y licenciado en Estudios Políticos de Trent University. Su investigación se enfoca en la economía política de los recursos naturales en Suramérica, con especial interés en Venezuela y Ecuador.

e-mail: antulio.rosales@sum.uio.no

Andrei Serbin Pont es Director de Investigaciones del thinktank regional CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), Asesor en la Secretaría de Asuntos Estratégicos (Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina) y Profesor Titular en la Universidad del Salvador. Doctorando en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, Magister en Relaciones Internacionales del programa San Tiago Dantas (Sao Paulo, Brasil), Licenciado en Humanidades con orientación en Políticas Públicas de la UNSAM (Argentina) y egresado del Curso Superior de Defensa Nacional de la EDENA (Argentina). Investigador del Montreal Institute for Genocide and Human Rights Studies, miembro del ICRTOP Steering Committee, columnista de Perfil y colaborador en DEF,

Forbes y Clarín.
e-mail: andrei@cries.org

Rafael Uzcátegui. Coordinador General de Provea, Sociólogo y desde el año 2006 parte del equipo de Provea. Autor de los libros "Corazón de tinta" y "Venezuela la revolución como espectáculo: Una crítica anarquista al gobierno bolivariano". Co-fundador de Laboratorio de Paz y de la Radio Humano Derecho, miembro de la Internacional de Resistentes a la Guerra y columnista de diferentes medios de comunicación e-mail: coordinacion.general@derechos.org.ve

Claudia Vargas Ribas. Socióloga (Universidad Central de Venezuela) y Magister en Ciencia Política Mención Políticas públicas (Universidad Simón Bolívar). Profesora en el Departamento de ciencias sociales (Universidad Simón Bolívar) y especialista en el tema migración venezolana.
e-mail: cfvargas@usb.ve

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro entre cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN
PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM *PENSAMENTO PRÓPRIO*

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA *PENSAMENTO PRÓPRIO* PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones no-gubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.

El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.

En la actualidad CRIES cuenta con más de 70 instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) established in 1982, is a research center, non-profit organization, professional association and foundation network to promote economic and social research in Latin America and Great Caribbean.

CRIES purpose is headed towards the deepening of civil society participation in regional integration processes, and the formulation and implementation of public policies, as well as the agenda promotion for integrating Latin America and Great Caribbean's commercial, social, political and cultural integration.

CRIES at present has more than 70 national and regional institutions that take part of various research and incidence programs at sub-regional and regional levels, oriented towards fomenting the creation of a fair, participative and sustainable social development regional model facing the new millennium.

A Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais (CRIES), fundada em 1982, é uma rede de centros de pesquisa, organizações não-governamentais, associações profissionais e fundações que promove a pesquisa nas áreas econômica e social na América Latina e Grande Caribe.

O propósito da CRIES aponta para o aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de integração regional, na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de uma agenda para a integração comercial, social, política e cultural da América Latina e Grande Caribe.

Atualmente, a CRIES conta com a participação de mais de 70 instituições nacionais e regionais em diversos programas de pesquisa e de incidência nos níveis sub-regional e regional, cujo objetivo é fomentar a criação de um modelo regional de desenvolvimento social equitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.



Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) , Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org

WWW.CRRIES.ORG