



# 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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](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](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](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.