

PAZ Y SEGURIDAD

VENEZUELA

HACIA UNA SOLUCION POLITICA Y PACIFICA

Monica Hirst, Carlos Luján, Carlos Romero y Juan Gabriel Tokatlian

RESUMEN

La elaboración de este texto parte de una extendida aprehensión frente a la crítica coyuntura que atraviesa Venezuela y a los riesgos planteados por la creciente polarización entre las fuerzas políticas de ese país, dadas sus implicaciones internas, regionales e internacionales. Esta propuesta debe ser comprendida como una iniciativa que busca sumarse a los esfuerzos orientados a revertir esta escalada y contribuir a una salida política y pacífica en Venezuela. Su objetivo es diseñar un camino para promover contactos abiertos entre el gobierno y la oposición en Venezuela. No se pretende decir qué es lo deseable, sino qué sería factible. Este esfuerzo ha tenido en cuenta otras experiencias internacionales pasadas, recientes o incluso en marcha que ayudan a ilustrar los eventuales senderos por los que el caso venezolano podría transitar y los que debería evitar. La incidencia de la agudización de tensiones entre las potencias internacionales otorga una relevancia estratégica a este país con altos riesgos para toda la región latinoamericana.

Un retrato de la realidad venezolana

Los acontecimientos del 30 de abril y del 1º de mayo de 2019 muestran el incremento de la confrontación interna y una agitación internacional creciente. Es de destacar la responsabilidad de los dos grupos, gobierno y oposición, en la actual situación de Venezuela, en la cual han prevalecido la desconfianza mutua, la falta de puentes y, sobre todo, la ausencia de un compromiso firme para llevar adelante una agenda común. Desde el mes de enero de este año, esas condiciones negativas se han exacerbado como nunca antes, lo que ha dado lugar a este choque de trenes en el que nos encontramos. El tema de la dualidad de poder es el más importante en el debate político sobre la crisis venezolana. Si bien es cierto que esta dualidad no es simétrica, ya que el régimen de Maduro tiene la mayoría del control de las instituciones, el respaldo de la Fuerza Armada y de un importante número de países; el presidente proclamado por la Asamblea Nacional —que él preside—, Juan Guaidó, ha sido reconocido por más de 60 gobiernos en el mundo, organizaciones multilaterales y varias instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales.

Un análisis de la realidad venezolana hoy no puede soslayar el tema militar. Es clave ubicar adecuadamente a los militares en el contexto político actual y futuro. En este sentido, caben dos preguntas complementarias: ¿existe espacio para una transición ordenada o para otro tipo de transición? Y ante una u otra alternativa, ¿ejercerán las Fuerzas Armadas algún grado de tutelaje sobre el poder político? La calidad de la democracia venezolana en la próxima década depende, y mucho, de cómo se diriman en el futuro mediato estas interrogantes.

Los matices políticos de la reacción y actuación regional

La actuación de la región frente a la crisis venezolana ha revelado decisiones y posicionamientos que no encuentran precedentes históricos. El proactivismo de algunos países latinoamericanos no traduce en este caso una capacidad innovadora; más bien por el contrario, apunta a la falta de una capacidad propiamente regional. Esta nueva ola de panamericanismo se ha tragado la posibilidad de una iniciativa regional autónoma y, por ello, se propone una plataforma que no promueve iniciativas propias frente al unilateralismo de Washington. La reactivación de articulaciones interamericanas, con apoyo en organizaciones como la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, ha fortalecido este movimiento.

Tres países se complementan como auxiliares directos de Estados Unidos: Colombia, Chile y Brasil. El contexto regional ayuda a comprender las condiciones favorables con las cuales cuenta Washington para armar una base de apoyo regional en su política de debilitamiento del gobierno de Nicolás Maduro. Las iniciativas de coordinación política, como el Grupo de Lima y el PROSUR, rechazan la historia del regionalismo latinoamericano e ignoran los principios que le han otorgado una identidad propia en el pasado reciente. Se busca dar nuevo impulso al concepto de un colectivo interamericano, para lo cual la presencia de Canadá ganó un inaudito espacio político.

En paralelo, un segmento de países busca promover una salida negociada y pacífica para la crisis en Venezuela. Se destacan las actuaciones de México, Uruguay, Bolivia y los países de la Comunidad del Caribe (Caricom) que promovieron el Mecanismo de Montevideo, así como Costa Rica, Ecuador y Bolivia que, junto con Uruguay, conformaron el Grupo Internacional de Contacto sobre Venezuela con la Unión Europea y ocho países europeos (Alemania, España, Francia, Holanda, Italia, Portugal, Reino Unido y Suecia). Un diálogo pacificador con mediación internacional debería implicar una presencia constructiva de Cuba. Su participación sería consistente con esa posición y con su trayectoria histórica ante otros conflictos, en especial las negociaciones del Acuerdo de Paz de 2016.

La preeminencia de EEUU

La centralidad de EEUU en la crisis venezolana lo posiciona como un actor con incidencia directa sobre todos los aspectos de su desarrollo. Durante el gobierno del presidente Donald Trump se produjeron algunos cambios relevantes: a) se optó definitivamente por el *regime change*; b) se impuso la lógica interna que, desde mediados de 2018 –antes de la elección de representantes al Congreso–, impulsa ese giro, y que no solo deriva de una mayor presión del Legislativo, sino que destaca la importancia que pasan a tener ciertos estados de la Unión con vistas a la elección de 2020 (tal el caso de Florida); c) crece la gravitación de los militares y del Comando Sur, no tanto por la naturaleza interna del régimen, sino por la incrementada presencia de China y Rusia en América del Sur y la necesidad de revertir la influencia de Beijing y Moscú; y d) el cambio en el propósito de las sanciones, ahora reforzadas por medidas con efecto económico general, pasa a contar con el apoyo de la nueva marea neoliberal en la región.

Observando los desarrollos desde el 23 de febrero último, se desprende que EEUU trata de evitar una invasión militar directa a Venezuela y prefiere ir por la vía de las presiones políticas y las sanciones económicas a Maduro y a sus aliados internacionales. Se puso en marcha la ampliación de acciones punitivas, cumpliendo una secuencia que sigue un calendario de implementación estandarizado. Más que descartada, la opción de una acción militar ha sido preservada, en estricta obediencia a una lógica damoclesiana. Hoy por hoy, el gobierno de Trump concentra el poder para determinar el curso de acción de los actores externos que apoyan a la oposición venezolana.

La diversidad y dispersión de actores internacionales

La crisis venezolana ha revelado un impacto global: actualmente es un tema relevante de las agendas internacionales de las potencias mundiales, los poderes emergentes e incluso de países de rango medio, los organismos multilaterales regionales e internacionales y los medios de comunicación y las redes globales. Todos se mueven en el tablero de acuerdo con lógicas reactivas y, por el momento, con gran margen de incertidumbre.

El esfuerzo del gobierno de Maduro no ha sido menor para construir una plataforma de apoyo conformada por países también villanizados por EEUU u otras potencias occidentales. Rusia busca alcanzar cierta influencia en la proverbial área de influencia estadounidense, usar eventualmente el caso de Venezuela como una carta de transacción con Washington respecto a algún tema sensible para Moscú y respaldar a Maduro ante lo que perciben como el agotamiento del *regime change by tweet* y la necesidad de EEUU de pasar a una fase más agresiva hacia Venezuela. Por su parte China, que posee intereses concretos en el país sudamericano, apunta a no irritar o provocar a Washington en Latinoamérica y estaría más que dispuesta a una transición incruenta que garantizara sus activos físicos y financieros. En cambio, Irán es un actor secundario que no tiene capacidad de proyectar efectivamente poder o influencia en Venezuela.

La Unión Europea y los países que la integran deben ser considerados con suma atención. Se observa un creciente desacople entre Europa y América Latina; el diálogo interregional se ha tornado fútil e inoperante para temas cruciales como medio ambiente, inmigración y drogas ilícitas. A los efectos de contener esta tendencia, sería preferible concentrarse en algunos temas políticos concretos de la crisis de Venezuela. Desde el ámbito europeo, habría que destacar también la posibilidad de que España y Alemania pudieran involucrarse como actores facilitadores en la construcción de espacios de negociación y diálogo.

Aportes conceptuales

- La utilización del concepto de «empate catastrófico» para caracterizar la situación venezolana es adecuada, porque en Venezuela se presenta una realidad de confrontación que no está definida por el conflicto armado y sí por la contraposición de dos opciones de poder. Se trata de una disputa entre grupos, con arraigo en las creencias sensibles de la gente. La singularidad del caso venezolano indica que estaríamos ante un «empate catastrófico degradado», que se puede evidenciar en múltiples aspectos institucionales, políticos, económicos, sociales y medioambientales.
- Si bien el concepto de *responsibility to protect (R2P)* se hizo visible como una carta legitimadora en el nexo construido entre la oposición y un segmento activo de la comunidad internacional, su utilización en Venezuela se vio perjudicada en los hechos. El primer intento de utilización de la normativa del R2P para Venezuela se dio el 23 de enero de este año, cuando EEUU orquestó una operación de envío de ayuda humanitaria a pesar del rechazo público del gobierno de Maduro. La presión victoriosa de los principales protagonistas del derecho humanitario internacional frenaron las acciones promocionadas por la USAID y los gobiernos que apoyan la política de Washington y abrió sendas de diálogo con donantes alternativos de peso como Rusia, China e incluso la India. Ganó espacio la desarticulación de la ayuda humanitaria como un instrumento político con el propósito de promover un cambio de régimen.

- El diseño de escenarios indica que lo deseable para Venezuela es una salida política y pacífica, y el único escenario que puede llevar a ella es la negociación. Este no es, sin embargo, el único escenario posible, ni siquiera el más probable, puesto que se identifican otros cinco escenarios alternativos, todos ellos vinculados al éxito o el fracaso de las sanciones económicas, a potenciales acciones militares por parte de EEUU y al rol asumido por los militares venezolanos en la presente crisis. Esos cinco escenarios podrían ser: acuerdos tutelados por los militares; un golpe militar fruto del cambio de lealtades de las Fuerzas Armadas venezolanas; una implosión del gobierno o el agotamiento de la oposición; una guerra convencional o de guerrillas frente a una intervención militar extranjera; y una guerra civil con probabilidad de regionalización.

Recomendaciones

Se aspira a identificar los obstáculos (nacionales e internacionales) para un diálogo constructivo entre las partes que permita iniciar un proceso de configuración de espacios de concordancia mínima, lo que aquí se identifica como «oasis». Este movimiento supone superar dos elementos obstructores interligados: la polarización política y la falta de neutralidad de los actores externos e internos. Su principal resultado debería ser poner en marcha un proceso pacífico que se dirija a la resolución de este conflicto.

Es difícil concebir en el corto plazo una negociación efectiva que culmine en una solución política pacífica en Venezuela, y aún se está lejos de un diálogo constructivo entre gobierno y oposición. Una vía anterior al diálogo y la negociación sería la de facilitar esta suerte de «oasis», que permitieran generar confianza, descomprimir gradualmente la crisis y mostrar avances verificables. Identificamos un trípode de «vergeles» –lo cual no significa que otros no puedan agregarse como partes constitutivas del «oasis»–.

En primer lugar, está la **dimensión humanitaria**. Los principios humanitarios básicos –independencia, neutralidad e imparcialidad– deberán constituir la piedra angular de un tipo de acción. Será crucial que organizaciones humanitarias destacadas –como la Cruz Roja, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios y la Organización Mundial de la Salud– se comprometan con el monitoreo de las acciones realizadas. Deberían sumarse, entre otros, Turquía, Gran Bretaña, Alemania, Suecia y Japón. Consideramos importante que EEUU se haga presente como un actor inter pares en este esfuerzo. Una coordinación compartida, basada en ejercicios de mapeo y búsqueda de información actualizada sobre carencias alimentarias y demandas de asistencia de salud, son puntos de partida indiscutibles.

Un segundo pilar se refiere a la **dimensión de los derechos humanos**. Es indispensable que el gobierno de Maduro dé pasos certeros y concretos, que vayan desde excarcelar a figuras de la oposición y ex-integrantes del régimen –civiles y militares– hasta facilitar las manifestaciones opositoras sin el recurso a fuerzas paramilitares de represión, pasando por terminar con múltiples y recurrentes formas de abuso y violación de los derechos humanos. Sugerimos una articulación mediadora que combine organizaciones como la Comisión Europea de Derechos Humanos de la Unión Europea y la Comisión de Derechos Humanos de la ONU con ONG venezolanas en materia de derechos humanos.

La tercer ancla es la **construcción de la paz**. América Latina constituye una zona pacífica con una vocación acotada y comparativamente irrelevante de conflictividad intra e interestatal. La crisis en

Venezuela no significa, en realidad, una amenaza a la seguridad nacional de EEUU ni a la paz internacional. Su presencia en la agenda del Consejo de Seguridad de la ONU no debe tornarse una simulación de tal interpretación. Serán inevitables mediaciones sucesivas, como lo han demostrado otras experiencias regionales y extrarregionales. Podemos considerar el Grupo de Enlace y el Mecanismo de Montevideo como parte de este mismo proceso. Su anclaje dependerá de equilibrios, al principio muy precarios, con carriles de diálogo paralelos que deberían sumar actores legitimadores. Consideramos que países como Canadá, Cuba, Argentina, Noruega y la India serían opciones a ser valoradas.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Mayo 2019