



Una salida al impasse de América Latina en torno a Venezuela

Informe breve de Crisis Group sobre América Latina N°38

Caracas/Bogotá/Bruselas, mayo 15 de 2019. Traducido del inglés

¿Qué sucedió? La crisis política y económica de Venezuela ha dividido a América Latina, ha debilitado a sus organizaciones regionales y ha provocado un éxodo masivo que resulta abrumador para los servicios públicos con limitados recursos en Colombia y otros destinos. El fallido levantamiento del 30 de abril en Caracas y los efectos humanitarios de las sanciones de los EE. UU. resaltan la urgencia de un acuerdo negociado.

¿Por qué importa? El estancamiento en Caracas, la profunda polarización política dentro y entre los Estados latinoamericanos, y las crecientes tensiones entre potencias como EE. UU., Rusia y China aumentan el peligro de agravar el conflicto en Venezuela, la inestabilidad transfronteriza y la escalada militar.

¿Qué se debería hacer? Los Estados latinoamericanos cercanos a las dos fuerzas en disputa en Venezuela deben unir esfuerzos con el Grupo de Contacto Internacional de la UE y otros países para impulsar una transición negociada, permitiendo a los venezolanos moderados superar el estancamiento, formar un gobierno multipartidista y preparar el camino para nuevas elecciones.

I. Resumen

Actualmente pocos temas resultan más polémicos en América Latina que Venezuela y su crisis multifacética, la cual se vio marcada el 30 de abril por un levantamiento precipitado y de corta duración. Por un lado, están los gobiernos que apoyan el chavismo, el movimiento establecido por el difunto presidente de Venezuela, Hugo Chávez, que ha regido al país durante los últimos veinte años; por el otro, la mayoría de los Estados, que consideran al sucesor de Chávez, Nicolás Maduro, como un dictador que está desestabilizando la región. La marcada polarización ya ha causado estragos en las instituciones de cooperación regional de América Latina. Una de ellas, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), ha cesado de existir después de una década de su creación. Por su parte, la Organización de los Estados Americanos (OEA), está profundamente fracturada.

Posiblemente el foro regional más activo en este momento es el Grupo de Lima conformado por catorce países (incluido Canadá), creado en agosto de 2017 con el objetivo de restaurar la democracia venezolana. El Grupo de Lima reconoce al líder de la oposición y presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, como presidente

interino de Venezuela. Muchos de sus miembros expresaron su apoyo a la iniciativa de los líderes de la oposición, respaldada por un puñado de soldados, para restaurar el “orden constitucional” en el levantamiento de abril. Mientras tanto, los países latinoamericanos que continúan apoyando a Maduro (Bolivia, Cuba y Nicaragua) son cada vez más objeto de una retórica amenazadora por parte de funcionarios de EE. UU. y esperan ansiosos el apoyo de las principales potencias extrarregionales, Rusia y China. Las embajadas venezolanas vacías en ciertos países de las Américas ilustran la incertidumbre diplomática entre las partes: la mayoría de los países ha expulsado a los diplomáticos de Maduro y ha acogido a los emisarios de Guaidó, pero estos últimos no tienen recursos ni autoridad real.

Las divisiones respecto a Venezuela también son profundas entre países. Desde el momento en que tomó el poder en 1999, Chávez ha dividido la opinión pública latinoamericana en dos, y Maduro solo ha incrementado la brecha. Elecciones tras elecciones en toda la región han sido marcadas por la polémica sobre qué tan cerca están los candidatos izquierdistas de Chávez y Maduro. El alineamiento entre el actual liderazgo de la oposición venezolana y la administración Trump, con su bombardeo anacrónico para repeler el socialismo e invocar la doctrina Monroe, solo ha agudizado la polarización, permitiendo así que gran parte de la izquierda describa el conflicto como un esfuerzo por resistir a un EE. UU. imperialista, de quien consideran que Guaidó no es más que un títere.

A medida que la crisis económica y la represión política de Venezuela empeoran, su impacto en otros países latinoamericanos se ha complejizado. Más de tres millones de personas han huido del país, la mayoría de ellos reubicándose en la región, sobre todo en Colombia, Perú y Ecuador. En otros lugares, aunque las cifras absolutas son mucho menores, la escala del éxodo en relación con el tamaño de las poblaciones locales llega a ser incluso mayor en algunos casos. La presencia de los venezolanos ha impuesto una carga adicional sobre los ya precarios servicios públicos, generando una creciente xenofobia que ha alarmado a gobiernos nacionales, ha sido explotada por políticos locales, ha impulsado controles fronterizos más estrictos y ha provocado brotes de violencia, como los del estado nororiental brasileño de Roraima en agosto de 2018 y la ciudad ecuatoriana de Ibarra en enero de este año.

Como exponemos a continuación, cada país tiene sus propias motivaciones ideológicas, diplomáticas y domésticas que los han llevado a tomar una posición frente a Maduro y Guaidó. Los Estados en la primera línea de la emergencia humanitaria de Venezuela (los países andinos, Brasil y Panamá) desean un cambio urgente de gobierno en Caracas, pero temen los efectos que pueda llegar a tener en sus territorios una mayor inestabilidad o cualquier intervención militar externa como la cada vez más sugerida por Washington. Líderes políticos de otros países se alinean en dos frentes, algunos respaldan a Guaidó y otros a Maduro, y parecen inflexibles en su posición: en el caso de Paraguay y Honduras solo un cambio de gobierno lograría cambiar su postura contra Maduro, lo mismo que ocurre con la postura pro Maduro de Bolivia y Nicaragua. Sin embargo, algunos gobiernos han buscado un punto intermedio, incluso se han atrevido a intentar establecer conversaciones para lograr una solución pacífica a la crisis. México y Uruguay se destacan en este sentido, y este último forma parte del Grupo de Contacto Internacional respaldado por la UE que busca una solución negociada en Venezuela, siempre y cuando ésta resulte en nuevas elecciones, supervisadas internacionalmente.

Teniendo en cuenta las divisiones en la región, sus instituciones para la coordinación diplomática y respuesta colectiva a la crisis pasando por un momento caótico, sus políticas internas en extremos polarizados y los servicios públicos en varios países afectados por una carga masiva de migrantes, los recursos de América Latina para manejar la crisis de Venezuela parecen ser bastante limitados. Los enemigos y aliados intransigentes de Maduro a menudo parecen arraigados en sus opiniones. Pero los Estados fronterizos que han sido los más afectados por el desbordamiento de la situación en Venezuela tienen un interés considerable en evitar que la crisis empeore, mientras que aquellos que intentan mediar en el conflicto político gozan de la confianza del gobierno de Maduro en mayor o menor grado. El peso del apoyo latinoamericano para lograr un acuerdo pacífico y negociado dependerá en gran medida de que algunos Estados dentro de estos dos grupos puedan unir fuerzas para buscar un proceso de paz factible en Venezuela. Solo un país del Grupo de Lima, Costa Rica, es actualmente miembro del Grupo de Contacto Internacional. Pero el anuncio del Grupo de Lima del 3 de mayo informando que está buscando una reunión urgente con el Grupo de Contacto sugiere que otros países del grupo están considerando unirse o respaldar esta iniciativa. Un mayor apoyo de América Latina para este u otro esfuerzo de mediación comparable es esencial para aumentar la presión sobre todas las partes en Venezuela y así generar negociaciones que eviten conflictos violentos, restablezcan políticas representativas e inclusivas y abran el camino para celebrar unas elecciones fiables.

II. México

Más que una preocupación sobre política exterior, Venezuela se ha convertido en un campo de batalla simbólico para un público mexicano profundamente polarizado. El presidente Andrés Manuel López Obrador se ha negado a reconocer a Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela, invocando la doctrina tradicional de política exterior de México de evitar interferir en las disputas internas de otros países¹. Pero para sus opositores (a quienes el presidente y sus seguidores han apodado *fifis* o *snobs*) él simplemente ha develado su verdadero rostro como un seguidor ideológico del chavismo. Sus seguidores, (a los que los *fifis* llaman *chairs*, lo que significa a grandes rasgos izquierdistas ignorantes) elogian la distancia de México de las políticas de su vecino del norte y señalan los desastres provocados por intervenciones previas de EE. UU. en la región. Tras el intento del 30 de abril de remover a Maduro del poder, López Obrador reiteró su postura neutral y declaró que “no intervenimos, porque el respeto al derecho ajeno es la paz”. También hizo un llamado al diálogo y al respeto por los derechos humanos, mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores expresó su preocupación por que la violencia pudiera intensificarse².

En medio de todo este revuelo, el hecho de que el Ministro de Relaciones Exteriores de México intentara apoyar una solución negociada ofreciendo a su país como

¹ “Qué es la doctrina Estrada, la vieja práctica diplomática de México que guiará la política exterior de AMLO y cómo afectará a Venezuela y a Guaidó”, BBC Mundo, 24 de enero de 2019.

² “López Obrador habló del levantamiento popular en Venezuela: ‘Deseamos que haya diálogo’”, Infobae, 30 de abril de 2019.

mediador, sugiriendo un diálogo sin condiciones entre el gobierno venezolano y la oposición bajo el título del “Mecanismo de Montevideo”, ha sido esencialmente ignorado o menospreciado. Dicha oferta chocó tanto con el rechazo firme de la oposición a cualquier conversación sin mayores concesiones de un gobierno que no reconoce, como con la insistencia de Guaidó en que Maduro renuncie de inmediato. Esto aunado a la hostilidad de la mayoría de los gobiernos de la región, a raíz de la reticencia a repetir tres episodios pasados de “diálogos” en gran medida infructuosos³. Dicho esto, los diplomáticos mexicanos han estado activos tras bambalinas presionando a los principales funcionarios chavistas para que den gestos de buena fe, como liberar a los presos políticos y restaurar los derechos de la Asamblea Nacional, y para que eviten agravar aún más la situación arrendando a Guaidó⁴. Es crucial que continúen estos esfuerzos de parte de un gobierno que está aún en buenos términos con Maduro.

Sin embargo, cualquier intensificación del conflicto venezolano será vista por los mexicanos a través del velo de las batallas ideológicas de su propio país. Por ahora, es probable que la realidad local (la creciente crisis de seguridad de México) opaque lo que está sucediendo en el extranjero. Los problemas de política exterior que salgan a flote, serán los más cercanos a los principales intereses mexicanos: los EE. UU. y América Central.

III. Colombia

Colombia alberga a más venezolanos que cualquier otro país en la región (1,2 millones, según las cifras más recientes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)) seguido de Perú y Ecuador, con 506 000 y 221 000 respectivamente⁵. Su gobierno de derecha, encabezado por el presidente Iván Duque, ha promovido desde el año pasado un “cerco diplomático” contra el gobierno venezolano, retiró a sus diplomáticos de Caracas, solicitó a la Corte Penal Internacional investigar a Maduro y su círculo, respaldó las sanciones de Washington y reconoció a Guaidó como el presidente legítimo⁶. Su capital, Bogotá, se ha convertido en un centro neurálgico para la oposición venezolana en el exilio. En respuesta a los

³ “Almagro y expresidentes piden a México ‘repensar’ su neutralidad sobre Venezuela”, *El Universal*, 27 de febrero de 2019.

⁴ Entrevista de Crisis Group a diplomático mexicano, Caracas, 10 de abril de 2019. También ver “México llama al diálogo y a la diplomacia por conflicto en Venezuela”, *El Sol de México*, 2 de mayo de 2019.

⁵ “Los flujos de venezolanos continúan constantes, alcanzando ahora la cifra de 3,4 millones”, UNHCR, 22 de febrero de 2019. También ver “Total de Venezolanos en Colombia: Corte 31 Marzo 2019”, Migración Colombia, s.f.

⁶ Sobre cerco diplomático, ver “El cerco diplomático está por encima de cualquier discurso belicista: Presidente Duque”, Presidencia de Colombia, 26 de febrero de 2019. Sobre el retiro de diplomáticos, ver “Duque confirma que no enviará embajador a Venezuela”, RCN Radio, 7 de diciembre de 2018. Sobre la solicitud de investigación a la CPI, ver tweet por Iván Duque, @IvanDuque, presidente de la República de Colombia, 7:26 pm, 17 de noviembre de 2017. Sobre el reconocimiento a Guaidó, ver “Duque reconoce a Guaidó como presidente encargado de Venezuela”, *El Tiempo*, 23 de enero de 2019.

eventos del 30 de abril, Duque instó al ejército venezolano a que se “ubiquen del lado correcto de la historia, rechazando la dictadura y usurpación de Maduro”⁷.

En el ámbito nacional, la posición dura de Duque contra Venezuela se ha visto representada en un mayor capital político y un ascenso en las encuestas de opinión⁸. Sin embargo, si la presencia de Maduro en el poder se prolonga, ese apoyo puede evaporarse. Colombia ha demostrado ser un país que acoge abiertamente a los venezolanos, que en principio son elegibles para una residencia de dos años sin siquiera necesitar un pasaporte válido. Pero las sanciones seguramente exacerbarán la miseria económica de Venezuela, acelerarán el éxodo de personas e intensificarán la presión sobre los servicios sociales, de salud y educativos de Colombia. Mientras tanto, no hay servicio consular disponible actualmente para los venezolanos en Bogotá después de que el gobierno ordenara que el personal de Maduro se retirara y dado que el reemplazo elegido por Guaidó carece de los recursos para asegurar su funcionamiento⁹.

Respaldo a Guaidó y la campaña de los EE. UU., incluidas las sanciones rigurosas, ha tenido sus costos. Los intentos de forzar la entrada de la ayuda humanitaria a Venezuela del pasado 23 de febrero resultaron en batallas campales en dos puentes fronterizos, llevaron al cierre de los cruces terrestres más importantes y obligaron a los venezolanos que buscaban venir a Colombia a usar caminos informales, o trochas, a través de los 2200 kilómetros de frontera entre estas dos naciones¹⁰. Todo esto ha alterado el ambiente a lo largo de una frontera ya de por sí tensa y plagada de actores armados de diversos tipos, sin lograr la salida de Maduro del poder.

Mientras tanto, Colombia ha acusado públicamente a Venezuela de auspiciar guerrilleros del Ejército de Liberación Nacional (ELN), quienes han estado librando una insurgencia contra Bogotá desde la década de 1960¹¹. Se sospecha que esta guerrilla organizó varios ataques contra las autoridades colombianas desde las zonas fronterizas de Venezuela; en particular, se acusa al ELN de llevar a cabo un ataque contra el ejército en el departamento de Arauca presuntamente desde el otro lado de la frontera el 26 de marzo¹². El gobierno colombiano también ha afirmado que el atentado con carro bomba del 23 de enero en Bogotá, en el que perdieron la vida 22 cadetes de policía y resultaron heridos 67 más fue planeado por líderes de la guerrilla con base en Venezuela¹³. El ELN dice que está comprometido con la defensa de la “revolución venezolana”, y el gobierno de Maduro parece tolerar su creciente presencia¹⁴. Algunos en el aparato de seguridad colombiano han abogado por atacar a los guerrilleros dentro de Venezuela luego de que las conversaciones con el ELN finali-

⁷ Tweet por Iván Duque, @IvanDuque, presidente de la República de Colombia, 7:00 am, 30 de abril de 2019.

⁸ “Gallup Poll Colombia #129”, Gallup, marzo de 2019, p. 34.

⁹ Entrevista de Crisis Group, diplomático venezolano, Bogotá, 8 de abril de 2019.

¹⁰ “Inside The Violent Battle On The Venezuela-Colombia Border”, *Vice News*, 25 de febrero de 2019.

¹¹ “Maduro ha sido un promotor, financiador y auspiciador del Eln’: Duque”, *El Colombiano*, 10 de mayo de 2019.

¹² “Colombia condenó ataque a militares realizado desde Venezuela”, *El Nacional*, 28 de marzo de 2019.

¹³ “Alias ‘Pablito’ responsable del atentado en Bogotá está en Venezuela”, *Caracol Radio*, 25 de enero de 2019.

¹⁴ “GUERRA REVOLUCIONARIA, PODER POPULAR Y NUEVA NACIÓN”, ELN documento interno, 2014, p. 9.

zaran tras el ataque con carro bomba en Bogotá¹⁵. Pero los riesgos de que una incursión transfronteriza mal calculada genere una escalada en las hostilidades bilaterales son extremadamente altos, al igual que el peligro de que cualquier ofensiva empuje más al ELN a los brazos del Estado venezolano o provoque un conflicto internacional.

El gobierno de Duque dejó claro que no apoyaría ninguna forma de intervención militar extranjera en Venezuela¹⁶. En cambio, Colombia continúa enfocada en el aislamiento y asfixia del régimen de Maduro con la esperanza de que éste colapse. Si pasan los meses sin lograr dicho resultado, Bogotá podría encontrar razones de seguridad internas apremiantes para cambiar su posición hacia un acuerdo negociado. De igual modo, voces dentro del gobierno y las fuerzas armadas pueden abogar por una intervención militar si los EE. UU. adoptan ese enfoque.

IV. América Central

En su mayoría, las posiciones de los gobiernos centroamericanos hacia Venezuela están impulsadas más por la ideología y el peso de las alianzas geopolíticas que por los efectos directos de la crisis del país. La excepción es Panamá, que alberga a unos 70 000 venezolanos de acuerdo con las últimas cifras del ACNUR¹⁷.

El Salvador está en medio de una transición. El gobierno saliente, dirigido por el presidente Salvador Sánchez Cerén del partido de izquierda FMLN, ha apoyado a Maduro. En contraste, el presidente electo Nayib Bukele, quien tras ser una figura emblemática del FMLN abandonó el partido y actualmente se presenta como un político alternativo, ya ha calificado de dictador al presidente venezolano¹⁸. Honduras, Guatemala y Costa Rica, por su parte, son miembros del Grupo de Lima y han reconocido a Guaidó como presidente interino. Honduras fue un aliado de Venezuela hasta que en 2009 un golpe de Estado derrocó al presidente Manuel Zelaya, cuyos estrechos vínculos con Chávez habían despertado temores entre las élites conservadoras hondureñas. El recuerdo de Maduro, entonces ministro de Relaciones Exteriores, acompañando personalmente a Zelaya en su intento por reingresar al país sigue muy presente. El actual presidente hondureño, Juan Orlando Hernández, y el presidente de Guatemala, Jimmy Morales, han alineado su política exterior con la de Washington, mientras descartan, junto con otros miembros del Grupo de Lima, cualquier intervención militar¹⁹.

En el otro lado del espectro se encuentra Nicaragua, después de Cuba, el aliado venezolano más leal de la región, con un gobierno que sabe que su propio destino es-

¹⁵ Entrevista de Crisis Group, experto en seguridad, Bogotá, 31 de enero de 2019.

¹⁶ “Canciller Trujillo explica por qué Colombia no apoyará intervención Militar en Venezuela”, W Radio, 25 de febrero de 2019.

¹⁷ Para más información sobre los migrantes y solicitantes de asilo venezolanos, visite el sitio web dedicado de ACNUR.

¹⁸ “El Salvador traslada su ‘total apoyo’ a Maduro y llama al diálogo para resolver la crisis en Venezuela”, *Europa Press*, 24 de enero de 2019; “La toma de posesión de Bukele confirma la ruptura de El Salvador con Maduro y Ortega”, *Al Navío*, 10 de abril de 2019.

¹⁹ “Honduran Politics and the Chavez Factor”, Consejo de Relaciones Exteriores, 30 de octubre de 2009; “Honduras se compromete a ‘recuperar la paz en Venezuela’”, *Criterio.hn*, 7 de mayo de 2019; “Regional powers recognise Maduro opponent as interim president”, *Al Jazeera*, 23 de enero de 2019.

tá ligado al de Maduro. En una inusual aparición internacional, el presidente Daniel Ortega fue uno de los pocos dignatarios extranjeros que participó en la controvertida juramentación de Maduro en enero de este año. Venezuela le ha brindado al gobierno de Ortega unos \$5 mil millones en ayuda durante los últimos diez años, aunque esta generosidad financiada con petróleo se ha reducido casi a cero. A falta de efectivo, el gobierno nicaragüense decidió aumentar los impuestos de seguridad social y reducir las pensiones en abril de 2018, una decisión que desencadenó protestas en las calles y llevó a una revuelta popular de grandes dimensiones²⁰. Las recientes sanciones de los EE. UU. contra la corporación petrolera estatal venezolana PDVSA también han afectado a Albanisa, una empresa conjunta nicaragüense de la que PDVSA es la principal accionista. Con altos oficiales de los EE. UU. insistiendo regularmente en que Ortega podría ser el próximo en su campaña para repeler el socialismo en las Américas, el líder nicaragüense intentó reducir las tensiones reanudando las conversaciones con la oposición a principios de marzo²¹. Aunque estas conversaciones han fracasado, Ortega al menos ha acordado en principio liberar a los presos políticos y respetar los derechos civiles y políticos. Su gobierno celebró el fracaso del levantamiento del 30 de abril, con Ortega insistiendo en que el pueblo venezolano “ni se rinde ni se vende”²².

V. Brasil

Brasil alberga a unos 96 000 venezolanos, y se estima que las cifras aumentarán a 190 000 para fines de 2019, según la Organización Internacional para las Migraciones²³. El gobierno brasileño ha respondido con programas de ayuda y un plan de reasentamiento voluntario para distribuir a los migrantes y refugiados en todo el país. Pero la gran afluencia ha generado tensiones palpables. En Roraima, el estado nororiental que es el principal puerto de entrada para los venezolanos que se dirigen hacia el sur, la percepción de la carga en los servicios ya limitados del estado ha provocado ataques xenófobos y llamados para cerrar la frontera, incluso por parte del actual gobernador Antonio Denarium durante su campaña electoral el año pasado²⁴. Sin embargo, paradójicamente, el cierre por parte de Venezuela de su frontera con Brasil el 21 de febrero, en respuesta a los planes de la oposición para forzar la entrada de la ayuda humanitaria, ha afectado la economía de Roraima, que depende en gran

²⁰ Cálculos de Crisis Group de “Informe de cooperación oficial externa”, Informe del Banco Central de Nicaragua, octubre de 2018, p. 15; “Informe de cooperación oficial externa”, Informe del Banco Central de Nicaragua, abril de 2016. Para mayor información sobre la crisis, ver Informe sobre América Latina N°72 de Crisis Group, *Nicaragua: caminos hacia el diálogo después de la revuelta aplastada*, 19 de diciembre de 2018.

²¹ Entrevista de Crisis Group a politólogo nicaragüense, Managua, 5 de abril de 2019. Para mayor información sobre las razones para retomar el diálogo nacional, ver Tiziano Breda, “¿Calma después de la tormenta o trampa? El sorpresivo regreso de Nicaragua a las negociaciones”, de Crisis Group, 6 de marzo de 2019.

²² “Ortega asegura que la conciencia del pueblo de Venezuela ha logrado derrotar el intento de “golpe de Estado”, *Europa Press*, 30 de abril de 2019.

²³ “Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela”, Organización Internacional para las Migraciones, diciembre de 2018.

²⁴ “Fusil y xenofobia contra Venezuela: Antonio Denarium, nuevo gobernador de Roraima, promete endurecer la política fronteriza Brasileña”, *El Ciudadano*, 1 de noviembre de 2018.

medida de la gasolina, la electricidad y los fertilizantes venezolanos. Días después del cierre, Denarium se reunió con funcionarios chavistas para discutir formas de reabrir el cruce lo más rápido posible²⁵. La frontera fue finalmente reabierta el 10 de mayo.

Tratar con Venezuela también se ha convertido en un punto de discordia entre diferentes facciones del gobierno de derecha del presidente Jair Bolsonaro. Para ideólogos como el ministro de Relaciones Exteriores Ernesto Araújo, una postura firme respaldando el cambio de régimen en Venezuela reafirma tres de las promesas de campaña de Bolsonaro: antisocialismo acérrimo; una reducción del legado del Partido de los Trabajadores (el ex presidente, Lula da Silva, era muy cercano a Chávez); y alineación con los EE. UU. El 30 de abril, Bolsonaro tuiteó: “Brasil se solidariza con el sufrido pueblo venezolano, esclavizado por un dictador”²⁶.

En desacuerdo con esta facción están los militares y los economistas liberales del gabinete de Bolsonaro. Ambos parecen más cautelosos, priorizando la paz y la estabilidad a lo largo de las diez fronteras de Brasil con otras naciones latinoamericanas, manteniendo al país fuera del conflicto armado y tranquilizando a China. De hecho, China es el mayor socio comercial de Brasil, pero también ha invertido mucho en Venezuela, que se encuentra en mora de aproximadamente \$20 mil millones en préstamos chinos²⁷. Economistas moderados, incluido el ministro de Economía Paulo Guedes, podrían tener argumentos en contra de una acción hacia Venezuela que amenace los intereses chinos en Brasil y pudiera poner en riesgo las relaciones bilaterales con Beijing.

Es probable que la postura cautelosa de los economistas sea apoyada por figuras militares, quienes han adoptado un enfoque igualmente reticente ante cualquier escalamiento de hostilidades con Venezuela. En una reunión del Grupo de Lima en febrero, el vicepresidente Hamilton Mourão, un general retirado, descartó rotundamente la participación brasileña en cualquier acción militar contra Maduro, mientras que las fuerzas armadas de Brasil mantienen canales de comunicación abiertos con sus homólogos venezolanos (una forma de medir los sentimientos entre aquellos que podrían fácilmente ser los actores más importantes en cualquier transición negociada)²⁸. Que el gobierno brasileño no llegue a alinearse del todo con los EE. UU. respecto a Venezuela, podría llegar a jugar un papel importante en los esfuerzos regionales para resolver la crisis.

²⁵ “Governador de Roraima pede aliado de Maduro a reabertura da fronteira”, G1, 27 de febrero de 2019; “Brazil’s Roraima state fears Venezuela supply problems”, *BNamericas*, 22 de febrero de 2019.

²⁶ Tweet por Jair Bolsonaro, @jairbolsonaro, presidente de la República Federal de Brasil, 8:04 am, 30 de abril de 2019.

²⁷ “China counts the costs of its big bet on Venezuela”, *Wall Street Journal*, 1 de febrero de 2019; “How China has become Brazil’s outright biggest trading partner”, *The Brazilian Report*, 4 de abril de 2019.

²⁸ “Mourão descarta intervenção e diz que governo Maduro é ‘criminoso’”, *Folha de São Paulo*, 25 de febrero de 2019; “EUA pressionam Brasil a usar força militar em operação na Venezuela”, *Folha de São Paulo*, 20 de febrero de 2019.

VI. El Cono Sur

Políticos de centro-derecha, para quienes el chavismo ejemplifica las fallas de lo que denominan un gobierno de izquierda corrupto, inepto y autoritario, gobiernan gran parte del Cono Sur. A pesar de su oposición abierta hacia Maduro, algunos de estos países, podrían ser actores importantes para orientar el apoyo de América Latina hacia un acuerdo negociado en Venezuela.

El presidente de Chile, Sebastián Piñera, desde una derecha pro-empresarial, es un feroz opositor de Maduro y, a diferencia de su predecesora, la socialista Michelle Bachelet, no tiene necesidad de aplacar a los aliados nacionales del chavismo. Piñera ganó la presidencia el año pasado con base en una plataforma que incluía reforzar el sistema de inmigración del país, que al igual que otros en la región no estaba diseñado para hacer frente a la migración masiva venezolana. Pero, aunque inicialmente hizo cumplir leyes que dificultaban la entrada de los venezolanos al país, sostuvo un acuerdo regional firmado en septiembre de 2018 para prorrogar por dos años la validez de los pasaportes venezolanos vencidos²⁹. Mientras tanto, los diplomáticos de Piñera siguieron el precedente establecido por el gobierno de Bachelet abogando por la campaña del Grupo de Lima para restaurar la democracia. También contribuyeron a persuadir a la mayoría del bloque para buscar una mayor coordinación con el Grupo de Contacto de la UE. El ministro de Relaciones Exteriores, Roberto Ampuero, ha dicho que Chile quiere actuar como un “puente” entre el Grupo de Lima y el Grupo de Contacto³⁰ y ha asistido a las recientes reuniones ministeriales de este último. La posición de Chile después de los eventos del 30 de abril fue insistir en que la “dictadura” debe llegar a su fin solo por medios constitucionales y de manera pacífica, lo que implica un cierto grado de crítica de los métodos elegidos por la oposición venezolana³¹.

Ante las elecciones generales de Argentina en octubre, es probable que el presidente Mauricio Macri (quien actualmente enfrenta las tasas más altas de desaprobación de su mandato en medio de una batalla perdida contra la inflación, la recesión y la creciente deuda) mantenga un apoyo firme hacia Guaidó, en especial ante su potencial enfrentamiento en campaña con su antecesora, Cristina Fernández de Kirchner, otra de las antiguas aliadas regionales de Chávez. Macri y su entorno se han referido por mucho tiempo a la miseria de Venezuela como un ejemplo de lo que Argentina podría haber sufrido si Fernández hubiera continuado con su política de intervención económica estatal (ella dejó el cargo en 2015)³². Si Macri llegara a perder, un gobierno de Fernández bien podría tomar una posición de apoyo hacia negociaciones no condicionadas o incluso alinearse más directamente con Maduro.

No se espera un cambio de este estilo en Paraguay, donde la clase política dirigente y las élites empresariales se encuentran entre los opositores más vehementes del chavismo en América Latina. Paraguay se interpuso por mucho tiempo en el camino de la adhesión de Venezuela al mercado común del Cono Sur, Mercosur, que lo

²⁹ “Chile extended the expiration of expired Venezuelan passports”, *Newsbeezzer*, 16 de abril de 2019.

³⁰ “Chile irá a reunión de grupo de contacto para buscar nexos con grupo de lima”, EFE, 26 de marzo de 2019.

³¹ Tweet por Sebastián Piñera, @sebastianpinera, presidente de la República de Chile, 6:25 am, 30 de abril de 2019.

³² Daniel Gómez, “Macri dice que salvó a Argentina de convertirse en otra Venezuela”, *Al Navío*, 3 de septiembre de 2018.

admitió solo después de suspender a Paraguay de la organización en 2012, debido a un presunto golpe parlamentario contra el presidente Fernando Lugo. El actual presidente de Paraguay, Mario Abdo Benítez, rompió relaciones diplomáticas con Venezuela el 10 de enero, el día en que Maduro se juramentó para un nuevo mandato³³.

En contraste, Bolivia (aliada del chavismo desde hace décadas y autoproclamada defensora del antiimperialismo) se ha mantenido firme en su apoyo a Maduro. El presidente Evo Morales parece favorecer el diálogo abierto entre el gobierno venezolano y la oposición respaldado por el “Mecanismo de Montevideo”, aunque los diplomáticos bolivianos también asisten a las reuniones del Grupo Internacional de Contacto, el esfuerzo respaldado por la UE para fomentar condiciones para la mediación en Venezuela. La posición de Morales puede verse influida por su pretensión a un cuarto periodo presidencial este año, desafiando tanto los límites del mandato constitucional como un referéndum popular que rechazó su candidatura a la reelección³⁴. Si bien los EE. UU. no tienden a alinear a Bolivia con Cuba, Nicaragua y Venezuela como un enemigo en el hemisferio, Morales difícilmente quisiera ver un cambio de régimen exitoso en Caracas provocado por protestas populares, ya que esto podría inspirar a la oposición en Bolivia. Morales condenó el levantamiento del 30 de abril, diciendo que se orquestó por una derecha “sumisa a intereses extranjeros”³⁵.

VII. Uruguay

Aunque el gobierno del presidente Tabaré Vázquez ha tenido relaciones estrechas con el chavismo (hasta el punto que la oposición uruguaya ha presentado cargos de corrupción en su contra a raíz de sus lazos económicos con Caracas), el gobierno de izquierda de Uruguay ha mantenido una postura relativamente matizada hacia Venezuela³⁶. La elección de este camino ha resultado en un éxito diplomático inusual para el pequeño Estado latinoamericano.

Uruguay fue uno de los pocos países latinoamericanos que no reconoció a Guaidó como presidente interino. El mismo día en que Guaidó hizo su proclamación, el 23 de enero, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay emitió un comunicado en el que pedía reducir las tensiones en Venezuela, así como un proceso de negociaciones “incluyente y creíble”³⁷. Luego, el 6 de febrero, junto a México, ayudó a establecer el “Mecanismo de Montevideo”, destinado a fomentar un diálogo sin condiciones entre el gobierno y la oposición. El propio Maduro apoyó la iniciativa, pero Guaidó y los EE. UU. insistieron en que simplemente sería una repetición de los fúti-

³³ “Paraguay cuts diplomatic ties with Venezuela after Maduro sworn in”, Reuters, 10 de enero de 2019; “Mercosur welcomes Venezuela, suspends Paraguay”, Reuters, 29 de junio de 2012.

³⁴ Emily Achtenberg, “Tensions roil Bolivia as electoral court says Morales can run again”, NACLA Rebel Currents (blog), 27 de diciembre de 2018.

³⁵ Tweet por Evo Morales, @evoespueblo, presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, 4:08 am, 30 de abril de 2019.

³⁶ “Claims of Uruguayan ruling coalition involvement in money laundering with Chavista regimes”, *Merco Press*, 10 de enero de 2019.

³⁷ “México y Uruguay urgen a la sociedad venezolana a encontrar una solución pacífica a sus diferencias”, Comunicado de Prensa N°09/19, Ministerio de Relaciones Exteriores, Uruguay, 23 de enero de 2019.

les ejercicios anteriores y permitiría que el chavismo se perpetúe en el poder. Un día después, Uruguay se unió al Grupo de Contacto Internacional respaldado por la UE y declaró su apoyo a nuevas elecciones, argumentando el deterioro de la crisis de Venezuela como la razón de su cambio de opinión. Se reporta que su participación en el Mecanismo de Montevideo es ahora mínima³⁸. Sin embargo, aún se niega a reconocer la legitimidad de la proclamación de Guaidó a la presidencia, y el ministro de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa, ha declarado que cualquier “auto-proclamación” como presidente es inadmisibles³⁹.

El expresidente José “Pepe” Mujica, quien sigue siendo teniendo mucha influencia, admitió que la conmoción de Venezuela había perjudicado a la izquierda de América Latina. Pero se ha mantenido fiel a la posición equilibrada de Uruguay, rechazando la pretensión por parte de Guaidó a la presidencia interina mientras sostiene que una solución solo puede venir a través de elecciones generales con un fuerte control internacional y la participación de todas las fuerzas políticas⁴⁰. Al igual que Chile, Uruguay reaccionó a los eventos del 30 de abril, enfatizando su rechazo “a la violencia y al uso de la fuerza” para resolver conflictos⁴¹.

VIII. Cuba

El gobierno cubano es el aliado más cercano de Maduro. El presidente venezolano pertenecía a un partido pro-cubano de extrema izquierda cuando era joven y recibió entrenamiento político en la isla. Según informes, Cuba influyó en gran medida en que Chávez eligiera a Maduro como su sucesor y desempeñó un papel influyente en la política exterior venezolana durante el período 2006-2013 en el que Maduro fue ministro de Relaciones Exteriores. A su vez, Venezuela y sus aliados regionales desempeñaron un papel crucial en 2009 para terminar con la suspensión de Cuba de la OEA y para incorporar a este gobierno en otros foros regionales⁴².

Las relaciones cercanas entre los dos países están arraigadas en una mezcla de ideología y pragmatismo. Desde 2004, Cuba que tiene escasos recursos energéticos, ha estado recibiendo petróleo de manera casi gratuita de Venezuela, teóricamente a cambio de los servicios de profesionales de la salud, instructores deportivos y otros (aunque también ha recibido pagos en efectivo). Sin embargo, la presencia cubana más significativa se presenta en forma de agentes de inteligencia, los cuales según algunos funcionarios de los EE. UU. llegarían a ser aproximadamente 2000 (aunque el número total de cubanos que trabajan en Venezuela según lo confirmaron las fuentes del gobierno cubano es de 20 000, la mayoría de ellos trabajadores de la sa-

³⁸ Entrevista de Crisis Group a diplomático uruguayo, Caracas, 9 de mayo de 2019.

³⁹ “Nin Novoa: Es ‘inadmisibles que en un país una persona se autoproclame presidente’”, *El País* (Uruguay), 8 de febrero de 2019.

⁴⁰ “Mujica sobre la crisis en Venezuela: ‘Si EE. UU. no tiene más remedio que intervenir, va a intervenir; el tema central es evitar la guerra’”, *BBC Mundo*, 5 de febrero de 2019.

⁴¹ “Situación en Venezuela”, Comunicado de Prensa No. 47/19, Ministerio de Relaciones Exteriores, Uruguay, 30 de abril de 2019.

⁴² “Imposing conditions, O.A.S. lifts its suspension of Cuba”, *The New York Times*, 3 de junio de 2009.

lud)⁴³. Según Washington, los agentes son un pilar para el mantenimiento de Maduro en el poder, en particular al mantener la vigilancia de los militares y limitar el potencial de un golpe de Estado⁴⁴. Empresas gubernamentales cubanas y empresas binacionales cubano-venezolanas también controlan sectores estratégicos clave, incluidos los puertos y los registros civiles. En 2007, Chávez firmó un contrato con Albet Ingeniería y Sistemas de Cuba, delegándole la responsabilidad de crear el nuevo documento de identidad del país, y con ésta el acceso a los datos personales de los venezolanos⁴⁵. A menudo se ha sugerido que Maduro podría terminar en Cuba si fuera derrocado, y después del alzamiento del 30 de abril, Washington afirmó (sin dar ninguna evidencia) que había estado listo para irse a La Habana pero que fue persuadido de no hacerlo por el Gobierno ruso⁴⁶. Moscú ha negado esta versión de los hechos.

Incluso en medio de la crisis económica de Venezuela, la isla continúa recibiendo al menos 40 000 barriles de petróleo por día, el equivalente de hasta un tercio de su consumo diario. Si bien la oposición venezolana ha tratado de persuadir a La Habana de que un gobierno post-chavista garantizaría un suministro continuo de petróleo, el gobierno cubano es comprensiblemente escéptico de que las restricciones económicas venezolanas, así como la presión diplomática anticipada de los EE. UU., le permitan hacerlo⁴⁷. En cualquier caso, el gobierno cubano no puede permitirse el lujo de arriesgarse dada la volatilidad en Caracas y sus propias preocupaciones sobre el derrocamiento de un aliado cercano que también se encuentra en la mira de Washington, lo cual sentaría un precedente peligroso. En vista del anuncio del 17 de abril de la administración estadounidense sobre sanciones económicas más estrictas contra el país⁴⁸, La Habana parece tener cada vez menos incentivos para acceder, y mucho menos promover una transición en Venezuela, así como poderosos incentivos para mantener a Maduro en su lugar. Sin embargo, curiosamente, tras el fallido levantamiento Cuba se ofreció por primera vez a ayudar a promover el “diálogo” en Venezuela. El Grupo de Lima dijo que buscaría la ayuda de Cuba, e incluso el Secretario de Estado de los EE. UU., Mike Pompeo, dijo en una entrevista que Washington estaba “trabajando con Cuba” para resolver la crisis de Venezuela⁴⁹.

⁴³ “No Cuban troops in Venezuela, Cuban diplomat tells AP”, *Associated Press*, 1 de mayo de 2019.

⁴⁴ “How much influence does Cuba have over Venezuela?”, *Deutsche Welle*, 9 de marzo de 2019.

⁴⁵ Adriana Rivera, “Más de un millardo de dólares en planes de identidad con Cuba”, *Transparencia Venezuela*, s.f.

⁴⁶ “Pompeo claims Russia stopped Maduro leaving Venezuela for Cuba”, *CNN*, 1 de mayo de 2019.

⁴⁷ Entrevista de Crisis Group a diplomático europeo, Bogotá, 8 de mayo de 2019.

⁴⁸ “Trump Administration Announces Measures Against Cuba, Venezuela And Nicaragua”, NPR, 18 de abril de 2019.

⁴⁹ “La declaración completa del Grupo de Lima sobre la crisis en Venezuela”, *CNN en Español*, 3 de mayo de 2019; “Can Cuba be part of the solution to the political crisis in Venezuela?”, *Miami Herald*, 7 de mayo de 2019.

IX. CARICOM

La comunidad de CARICOM, compuesta por quince países caribeños, ha asumido oficialmente una postura esencialmente neutral respecto a la crisis venezolana al igual que México, con su mayoría respaldando el Mecanismo de Montevideo como el mejor medio para resolverla⁵⁰. Dicho esto, no todos los países del bloque están de acuerdo con la iniciativa, y las divisiones sobre Venezuela se han incrementado. Santa Lucía, Haití, Jamaica y las Bahamas reconocieron oficialmente a Guaidó como presidente. Una votación sobre si aprobar o no al representante de Guaidó como embajador oficial de Venezuela ante la OEA expuso el nivel de las divisiones en el bloque del Caribe: mientras que estos cuatro países votaron a favor, cinco votaron en contra, cuatro se abstuvieron y uno estuvo ausente⁵¹.

La disputa territorial entre Venezuela y Guyana, miembro de CARICOM, plantea un desafío adicional para la unidad regional sobre el tema⁵². Guyana pertenece al Grupo de Lima, aunque no ha reconocido a Guaidó. En un aparente intento de incorporar a Guyana plenamente, el Grupo de Lima respaldó su posición sobre la disputa territorial en un comunicado de enero⁵³, solo para que diez gobiernos miembros luego se distanciaran individualmente de esta postura.

Para complicar aún más las cosas, los presidentes de Jamaica, Bahamas, Haití, República Dominicana y Santa Lucía, el último de los cuales es también el presidente entrante de CARICOM, se reunieron con el presidente Trump el 22 de marzo en el resort Mar-a-Lago para discutir posibles proyectos relacionados con proyectos energéticos como parte de una estrategia para contrarrestar la influencia de Venezuela en el Caribe. La región se ha beneficiado durante años de los generosos subsidios de petróleo y gas del gobierno venezolano, a través de la alianza energética Petrocaribe. Pero estas contribuciones han disminuido a la par con el desastre económico de Venezuela y el colapso de la producción de petróleo. El gobierno de Trump está tratando de aprovechar la posición debilitada de Venezuela en la cuenca del Caribe para obtener más apoyo que respalde su posición⁵⁴.

Los ministros de Relaciones Exteriores de CARICOM hablaron con Guaidó por videoconferencia el 23 de marzo como parte de su búsqueda de “soluciones pacíficas” en Venezuela⁵⁵. También plantearon planes para reunirse con el gobierno de Maduro, sin fijar una fecha. Una delegación del bloque asistió a la reunión más reciente del Grupo de Contacto en Costa Rica en medio de llamados de ambas partes para una mayor cooperación. Pero por ahora, forjar una postura unificada hacia la crisis entre las naciones caribeñas parece remota.

⁵⁰ “CARICOM Signs On to Mechanism of Montevideo Following Talks in Uruguay on Situation in Venezuela”, Comunicado de prensa de CARICOM, 6 de febrero de 2019.

⁵¹ “Caribbean countries protest appointment of new Venezuelan representative at OAS”, Caribbean News Service, 24 de abril de 2019.

⁵² “Why Venezuela is clashing with its old foe Exxon again”, Bloomberg, 7 de enero de 2019

⁵³ Declaración del Grupo de Lima, Lima, Perú, 4 de enero de 2019, en <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190104-Declaracion-del-Grupo-de-Lima.aspx>.

⁵⁴ “Caribbean leaders meet with Trump, say he promises renewed U.S. engagement in region”, *Miami Herald*, 22 de marzo de 2019.

⁵⁵ “Meeting Between CARICOM Foreign Ministers Delegation and Mr. Juan Guaidó”, Comunicado de prensa de CARICOM, 24 de marzo de 2018.

X. Un posible camino hacia adelante

Durante la mayor parte del siglo pasado, las crisis políticas en América Latina y el Caribe generalmente se resolvieron mediante golpes militares, a menudo respaldados por políticos estadounidenses de todas las tendencias, aunque de manera más prominente los de la izquierda criticaron rutinariamente tal intervencionismo. A medida que la huella de los EE. UU. se ha ido reduciendo y los golpes de Estado pasaron de moda, los propios mecanismos de la región para hacer frente a las fallas de gobernabilidad y el aumento de las tensiones políticas se han puesto a prueba. La crisis venezolana es quizás su mayor desafío. La OEA ha estado paralizada en sus intentos de enfrentar la crisis por divisiones partidistas entre los Estados miembros. El secretario general de la OEA, Luis Almagro, quien puede atribuirse haber expuesto la gravedad de la crisis ante la opinión mundial, es una figura divisoria que ha llegado hasta el punto de abogar por la intervención militar a pesar de las objeciones de los países miembros. Otros organismos regionales, como UNASUR, creados en un intento para consolidar la ola izquierdista de principios de la década del 2000, fueron víctimas de la estrechez de su propia visión y del posterior resurgimiento de la derecha, antes del colapso de Venezuela. La crisis fue el golpe de gracia a UNASUR.

La reconstrucción de un sistema interamericano viable es una tarea importante, aunque a largo plazo. La crisis venezolana no da espera. La mejor opción para tratar con Venezuela en este momento sería que un grupo central de actores regionales (unos más cercanos a Maduro, otros a Guaidó) unieran fuerzas con el Grupo de Contacto Internacional de la UE y otros países para impulsar una transición negociada, evitando el riesgo que representa ya sea ponerse del lado de Maduro en nombre del no intervencionismo o seguir el ejemplo de Washington y enmarcar el tema en términos de la Guerra Fría como una lucha contra el socialismo. Lograr una posición de consenso entre los actores clave ayudaría a proporcionar un espacio para que los venezolanos moderados de ambos lados intenten superar el punto muerto al que han llegado.

Este enfoque requerirá presionar tanto al gobierno como a la oposición. El gobierno de Maduro no puede resolver la crisis económica ni obligar a sus opositores dentro del país a un sometimiento indefinido; una transición que incluya elecciones fiables es un paso necesario hacia una solución. Pero ni la oposición ni sus aliados pueden esperar que Maduro y sus adeptos se rindan, a pesar de la catástrofe económica que enfrentan. Es cierto que las sanciones al petróleo profundizarán la crisis humanitaria. Pero, como lo confirman los acontecimientos más recientes, no hay garantía de que condenar a un gran número de venezolanos a la miseria desencadene un golpe militar exitoso, un golpe de Estado interno o una toma popular. Una intervención militar que puede ser peligrosa e imprudente, podría a su vez provocar el caos, la forma óptima de salir de la crisis implica una transición negociada por fuerzas moderadas de ambos bandos, con la ayuda de los países de la región, y que incluya componentes fundamentales como:

- ❑ Un gobierno de transición inclusivo en el que la oposición, los chavistas y los militares desempeñen un papel importante;
- ❑ Una autoridad electoral con la imparcialidad y capacidad técnica para celebrar elecciones fiables bajo observación internacional;

- ❑ Restauración total de los poderes de la Asamblea Nacional y disolución de la Asamblea Constituyente;
- ❑ Respeto por la integridad de las fuerzas armadas, particularmente los altos mandos, durante y después de la transición.

En un comunicado después del alzamiento contra Maduro del 30 de abril, el Grupo de Lima propuso una reunión con el Grupo de Contacto Internacional y la invitación fue aceptada. Esta iniciativa ofrece una nueva oportunidad para la convergencia de las diferentes iniciativas internacionales en pro de alcanzar la paz en Venezuela. Al coordinar más estrechamente sus esfuerzos con el Grupo de Contacto, las naciones latinoamericanas podrían desempeñar un papel muy útil al incitar y presionar a las dos partes para que negocien el fin de esta crisis prolongada y en franco deterioro.

Caracas/Bogotá/Bruselas, mayo 15 de 2019

Anexo A: Mapa de Venezuela





International Crisis Group

Oficina Central

Avenue Louise 149, 1050 Bruselas, Bélgica

Tel: +32 2 502 90 38. Fax: +32 2 502 50 38

brussels@crisisgroup.org

Oficina en Nueva York

newyork@crisisgroup.org

Oficina en Washington

washington@crisisgroup.org

Oficina en Londres

london@crisisgroup.org

Oficinas regionales y representación en el terreno

Crisis Group también opera desde 25 lugares en África, Asia, Europa, el Medio Oriente y América Latina.

Visite www.crisisgroup.org para más detalles

PREVENTING WAR. SHAPING PEACE.