

## LAS RELACIONES EXTERIORES DE VENEZUELA ENTRE 1999 Y 2021: RECORDATORIO, REFLEXIÓN Y ALIENTO

ELSA CARDOZO\*

Universidad Metropolitana de Caracas, Venezuela

ecardozo@unimet.edu.ve

### Resumen

Este artículo examina la evolución de la política exterior venezolana desde 1999 hasta 2021, identificando cambios clave en sus orientaciones estratégicas. Se analiza cómo el gobierno ha redefinido sus relaciones internacionales, favoreciendo vínculos con regímenes autoritarios y utilizando recursos económicos con fines geopolíticos. Asimismo, se estudia la resiliencia autoritaria y la resistencia democrática en el contexto internacional. Finalmente, se presentan reflexiones sobre los aprendizajes obtenidos y las perspectivas de recuperación democrática.

**Palabras clave:** Política exterior, resiliencia autoritaria, resistencia democrática, relaciones internacionales, geopolítica.

\* Internacionalista y doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela, profesora titular jubilada de esa universidad. Allí se desempeñó como coordinadora de la Escuela de Estudios Internacionales y del Postgrado en Relaciones Internacionales y Globales. Fue docente y directora de la Escuela de Estudios Liberales en la Universidad Metropolitana. Entre sus publicaciones recientes se encuentra el libro *Tramas y tramos de América Latina. Una mirada venezolana* (UCAB-KAS, Caracas, 2019).

RECIBIDO: 16-06-2024 / ACEPTADO: 18-08-2024 / PUBLICADO: 20-12-2024

**Cómo citar:** Cardozo, E. (2024). Las relaciones exteriores de Venezuela entre 1999 y 2021: recordatorio, reflexión y aliento. *Cuaderno Unimetano*, 2024-2, 1 - 16.  
<https://doi.org/10.58479/cu.2024.146>





## CONTENIDO

Resumen	1
Introducción	5
Recordar: la redefinición del Estado	6
Reflexionar: la resiliencia autoritaria y la resistencia democrática	9
Alentar: los aprendizajes internacionales y la perseverancia democrática	13





## Introducción

Es muy difícil mirar atrás, reconstruir una secuencia, sin tener el pensamiento en el presente. Esa referencia al presente es, además de inevitable, necesaria para comprender la crítica situación actual venezolana. Pensada en términos internacionales, la secuencia suele referirse a la gestión gubernamental, a veces a los vínculos que han favorecido la consolidación autoritaria pero no tanto a los que han alentado la recuperación democrática. Hacer un balance de los últimos veintidós años es un ejercicio necesario pero inabarcable dentro de los límites de este ensayo que apenas intenta una visión panorámica. En ese intento comienza recordando los cambios en las orientaciones de fondo, sigue con la reflexión sobre lo que ha facilitado o complicado los impulsos autoritarios y los democráticos en las relaciones exteriores para, finalmente, dejar señales de aliento a la causa de la reconstrucción democrática.

Esas tres aproximaciones -recordar, reflexionar y alentar- guiarán el breve recorrido que sigue. Parten de una conjetura inicial que, sobre la base de reconocidos estudios académicos, ha sido argumentada en varios textos previos de la autora<sup>1</sup> sobre la relevancia de la reorientación de las relaciones con el mundo desde los primeros pasos de la llamada revolución boli-

1 "Entorno, ideas, estrategias e institucionalidad: el papel de las relaciones internacionales en la reconfiguración del sistema político venezolano", en Diego Bautista Urbaneja, *Desarmando el modelo. Las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*, Caracas, ABC Ediciones - Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro - Konrad Adenauer Stiftung, 2017; "Democratización y resiliencia autoritaria: oportunidades del desafío y riesgos de la permisividad", *Democratización* (año 1, no. 3, 2019), pp. 87-115, disponible en : <https://redformaweb.com/ediciones/>; "El reto de consolidar relaciones e incidencia internacional democrática", en Benigno Alarcón Deza y Miguel Martínez Meucci (editores), *Transición democrática o autocratización revolucionaria. El Desafío venezolano II*, Caracas, UCAB Centro de Estudios Políticos, 2016 y "Venezuela: entre aprendizajes autoritarios y democráticos", *Democratización* (año 2, no. 8, 2020), pp. 4-30, disponible en : <https://redformaweb.com/ediciones/>

variana: en medio de condiciones internacionales favorecedoras de resiliencia autoritaria pero también alentadoras de resistencia democrática, en las que fueron cultivados aprendizajes en uno y otro sentido.

La conjetura en cuestión es que la reorientación de propósitos y relaciones de la política exterior desde 1999 no solamente supuso cambiar políticas de Estado, sino aprovechar y propiciar condiciones y vínculos internacionales para favorecer y proteger cambios del Estado mismo, esto es, del régimen jurídico, político, económico, social y cultural que le había dado forma, especialmente desde 1959. El impulso y las políticas para ignorar, desvirtuar y procurar borrar lo construido por la democracia se manifestaron desde temprano y de modo inocultable en la política exterior.

## **Recordar: la redefinición del Estado**

No es necesario un largo y detallado recuento para hacer memoria, desde el presente y para el presente, sobre cómo fue cambiando desde 1999 la inserción de Venezuela en las relaciones internacionales. Lo primero es anotar lo que con el paso de los años, en varias etapas, se fue haciendo cada vez más evidente y explícito. Lo fundamental es resumible en dos orientaciones: el abandono o redefinición de lo esencial de las grandes directrices de la política exterior que habían prevalecido desde mediados del siglo XX y el desarrollo de vínculos cada vez menos democráticos y más autoritarios alentados por la utilización geopolítica de recursos económicos y de incidencia política. Todo ello en un entorno internacional que favorecía regionalmente la aparición o reaparición de líderes con banderas nacionalistas, populistas y en diversos grados antiliberales. En efecto, global, hemisférica y regionalmente se hicieron sentir los efectos de recesiones económicas, rechazos a los programas de apertura y desregulación económica, el lento desarrollo de la política externa y de seguridad de Europa, la pérdida de prestigio e influencia de Estados Unidos absorbido por la guerra contra el terrorismo, y las manifestaciones de desafío de potencias regionales -como Irán y Turquía- al lado de las de Rusia y China, cada vez más abiertas en su competencia geopolítica global.

El abandono de las grandes directrices de la política exterior venezolana asumidas o consolidadas desde la década de 1960 se produjo a creciente velocidad. La orientación internacional de país democrático que había asumido formulaciones diversas pero sin abandonar la cercanía y apoyo a las democracias regionales y mundiales, no solo desapareció a partir de 1999 del preámbulo constitucional, donde fue reformulada como aspiración a democratizar a la sociedad internacional. Además, pese a la inclusión de un amplísimo catálogo de derechos con sus garantías y el compromiso con su protección supranacional, todo eso fue desconocido cada vez más abiertamente. De modo explícito se contribuyó a debilitar los acuerdos, cláusulas e iniciativas internacionales y no gubernamentales de protección de los derechos humanos, la democracia y, muy significativamente, de los sistemas internacionales de escrutinio en esas materias y sobre observación electoral.

La condición de país petrolero, en desarrollo y sin complejos de gran potencia, que había sido perfilada como orientación en la década de 1960 y proyectada en adelante, fue redefinida en las palabras y en las acciones. Lo fue con una ampliación de compromisos y vínculos en los que la concentración en la instrumentalización política interior y exterior del petróleo generó una altísima dependencia a la vez que la destrucción de la capacidad extractiva, de procesamiento y exportación, en una versión aumentada del síndrome del petroestado. Internacionalmente, la cooperación energética se fue haciendo cada vez más costosa e inocultable como instrumento geopolítico de decreciente eficacia tras varios años de insistencia en proyectar a Venezuela desde la OPEP como potencia en su vecindario regional e incluso más allá. De modo que, en medio de la bonanza y el antiliberalismo, la condición de país en desarrollo se perdió de vista y reaparecieron, magnificadas y reorientadas, inclinaciones a la desmesura. Así lo evidenciaron el desafío, la descalificación y el alejamiento de los organismos multilaterales políticos, financieros, de comercio e inversiones.

Ahora no sólo se ampliaba la agenda geopolítica en busca de acercamientos extrapetro-leros a los socios de la OPEP, con insistencia en el contexto de la intervención estadounidense en Afganistán en 2001 y del inicio de la invasión a Irak, dos años después, por una coalición promovida por Estados Unidos. En el Medio Oriente, al impulso de las relaciones y negocios de Venezuela con Irán -país generador de tensiones internacionales por su incidencia regional desestabilizadora y por el desarrollo de su programa nuclear- se sumaban señales como las declaraciones contra Israel y la posterior ruptura de relaciones con ese país, las denuncias sobre vínculos del gobierno venezolano con Hezbollah y la cercanía y acuerdos con el régimen Sirio. También en África hubo interés en ampliar presencia y misiones diplomáticas, especialmente con regímenes autoritarios entre los que destacaron los apoyos a los encabezados por Robert Mugabe en Zimbabue y Omar al Bashir en Sudán. Sin embargo, lo más llamativo y desafiante -aparte de los siempre opacos negocios con Irán y Turquía- fue la prioridad otorgada al desarrollo de las relaciones con Rusia y China. Estos últimos, con sus estrategias y estilos particulares, sirvieron al régimen para evidenciar abiertamente su distanciamiento tanto de Estados Unidos como de principios y prácticas multilaterales en materias políticas, jurídicas, de inversiones, comercio en general y de armamentos en particular, así como de seguridad, desarrollo y particularmente en derechos humanos.

Como país americano, que había sido una de las facetas tradicionales de la política exterior desde el siglo XIX, ya no parecían alcanzar los complementos que desde la perspectiva norte-sur del nuevo orden internacional se habían añadido desde la década de 1970 a los enunciados de la política exterior de la democracia. Esto se manifestó en el lento pero sostenido distanciamiento y en los gestos desafiantes hacia a Estados Unidos dentro de los límites que imponía la importancia de ese mercado petrolero. Esos límites se fueron desdibujando, aunque nunca desaparecieron del todo, a medida que disminuyeron las exportaciones a ese mercado y se aceleró la autocratización del régimen venezolano. Las idas y vueltas en la faceta hemisférica de la política exterior también se hicieron sentir en los ciclos de las relaciones regionales.

Con Latinoamérica y el Caribe se produjo un cambio profundo en las perspectivas de democracia, geopolítica, cooperación e integración. De la crítica y los distanciamientos se transitó al recién anotado abandono de los compromisos con la protección de la democracia y los derechos humanos y hasta de la propia Organización de Estados Americanos. Lo mismo ocurrió muy prontamente con los acuerdos de integración regional a los que se tildó de neoliberales: así se produjo la denuncia de los acuerdos que hacían a Venezuela parte de la Comunidad Andina y el Grupo de los Tres. De ese mismo modo se produjo el acercamiento e ingreso al Mercosur, desafiando sus requisitos y forzando sus procedimientos, a la vez que el apoyo de foros regionales y subregionales alternativos como la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de América -que luego se redefiniría como Alianza-, la Unión de Naciones Suramericanas y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

Otro rasgo distintivo en el giro de la política exterior fue la instrumentalización geopolítica de la cooperación energética. Lo fue no solo por su manifiesto cultivo de apoyos para posiciones y actuaciones al margen del marco de principios y reglas institucionales, hemisféricas y subregionales. También se diferenció de experiencias previas por su opacidad, especialmente manifiesta en los acuerdos con Cuba pero también en la red de compromisos bilaterales de Petrocaribe, al igual que presente en muchos otros usos de la petrodiplomacia, dentro y fuera del continente.

Como país vecino de Colombia, Guyana y Brasil, fueron abandonadas la lenta construcción de instancias para atender cooperativamente los exigentes retos de la agenda y la muy viva frontera con Colombia, las tareas pendientes para atender integralmente la complejidad de la frontera con Brasil y la coherencia jurídico diplomática en la política sobre la reclamación del Esequibo. Prevalcieron en los cuatro casos la extrema ideologización propia de la búsqueda de cercanías y solidaridades incondicionales, así como la polarización entre amigos y enemigos del proceso venezolano: de allí el abandono, las tensiones y conflictividad en los espacios fronterizos, los alejamientos y rupturas con gobiernos democráticos pero también los acercamientos y compromisos con actores afines en el desafío antiliberal, en la legalidad y, en no poca medida, fuera de ella.

Con el trasfondo de este conjunto de reorientaciones, apenas ilustradas con algunas de las relaciones y compromisos que las materializaron, se proyectó internacionalmente el cambio del Estado. En efecto, el acelerado tránsito de la democracia hacia un régimen híbrido, que incorporó orientaciones y prácticas autoritarias, se fue moviendo al autoritarismo, como lo han registrado respetables estudios, informes e índices internacionales. En ese tránsito, los vínculos, incidencia y apertura de las relaciones internacionales a actores afines o cuando menos pragmáticos o indiferentes, han sido fundamentales para la proyección internacional, sostenimiento y estabilización autoritaria. También, por otro lado, tales vínculos, incidencia y apertura por parte de actores democráticos, han servido como contrapesos y como aliento favorecedor de la causa democrática venezolana. Esos dos registros serán tenidos en cuenta para la reflexión sobre el papel de las relaciones internacionales: tanto en la persistencia del régimen autoritario como para la de la causa democrática.

## **Reflexionar: la resiliencia autoritaria y la resistencia democrática**

A partir de 1999 el desarrollo de la política exterior, orientada a vencer resistencias y construir apoyos internacionales para el cambio del régimen político, no solo supuso reorientaciones en principios y propósitos sino, necesariamente, cambios en relaciones, compromisos y medios.

En beneficio de una exposición sucinta y útil, los cambios en ese balance sobre lo que internacionalmente ha favorecido la resiliencia autoritaria y alentado la resistencia democrática pueden ser resumidos en tres fases en la perspectiva de la política exterior: la del movimiento de la “refundación democrática” a la “revolución bolivariana”, entre 1999 y 2004; luego la de redefiniciones del mapa estratégico, hasta la adopción del llamado “socialismo del siglo XXI” y, desde 2012 hasta el presente, la de formulación y adopción del “Plan de la Patria”, la muerte de Chávez y la llegada y permanencia de Nicolás Maduro en el poder. A cada una ha correspondido un tono dominante en la política exterior, sucesivamente: de procura de legitimación e inicio de reorientaciones evitando confrontaciones y rupturas; de ofensiva en redefiniciones estratégicas y de relaciones prioritarias y, finalmente, la de búsqueda de consolidación a través de estrategias ofensivas-defensivas ante crecientes presiones y pérdida de legitimidad, nacional e internacionalmente.

En recorrido paralelo a las etapas de la autocratización y sus manifestaciones en la política exterior, se encuentran los cambios en las orientaciones y acciones de actores nacionales e internacionales favorecedores de la recuperación del estado de derecho, la democracia y la protección de los derechos humanos. Estas, en los tres períodos ya señalados, se corresponden en términos de su vinculación internacional con tres fases: de concertación y construcción inicial de vínculos internacionales y de coordinación y estrategias de fortalecimiento de apoyos internos y externos; de reorganización, fortalecimiento de legitimidad y de vínculos externos de apoyo y, en lo más reciente, de ajustes estratégicos nacionales e internacionales en torno a la causa democrática venezolana.

A continuación se invita a la reflexión a través de hitos en el recorrido de las tres etapas propuestas, entrecruzando la incidencia de las relaciones internacionales a favor de la autocratización o de reconstrucción democrática.

Desde el primer momento de su mandato, el presidente Hugo Chávez asumió la dirección y control personal de la política exterior, pieza fundamental para -más allá de su legalidad- fortalecer la aceptación internacional de su gobierno. La proyección del modelo de democracia participativa y protagónica y el papel asignado a los vínculos asociados al petróleo marcaron los pasos internacionales de los primeros años. Así lo ilustraron el acercamiento marcadamente geopolítico a los socios de la OPEP, los nuevos términos de la cooperación energética con países del Caribe, el acuerdo de cooperación integral con Cuba, las divergencias ante la propuesta de la Carta Democrática Interamericana y las críticas a los acuerdos de integración regional. Una cierta cautela inicial entre las democracias le otorgaba el beneficio de la duda al régimen presidido por un militar que había iniciado su vida política pública con un golpe de estado.

Correspondiente con la etapa de legitimación y reorientaciones iniciales del régimen, la organización y la estrategia de la oposición se fueron estructurando muy lentamente. Debilitados en su legitimidad tras el fallido golpe de estado de abril de 2002, los actores democráticos se coordinaron y lograron atención internacional especialmente a partir de su participación en la Mesa de Negociación y Acuerdos. Ésta, en el marco de invocación de la Carta Democrática Interamericana, fue facilitada por el Secretario General de la OEA y representantes del Centro Carter y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La creación de la Coordinadora Democrática en julio de 2002, como coalición de partidos, asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales, no solo logró la concertación de esfuerzos en torno a la realización de un referendo revocatorio del mandato presidencial, sino un programa para la recuperación democrática y el desarrollo de vínculos internacionales ya iniciados en la experiencia de negociación: través de voceros y asesores en la Mesa y de amplias consultas en una comisión internacional de consultores nacionales.

La disolución de la Coordinadora Democrática después del fallido referendo revocatorio, se corresponde en el tiempo con la segunda etapa de la política externa bajo el mandato de Hugo Chávez, su “Nuevo Mapa Estratégico” y la reelección presidencial en 2006. En efecto, el camino al referendo que finalmente tuvo lugar en agosto de 2004 estuvo lleno de obstáculos tendidos por el régimen que así ya revelaba rasgos inocultables de hibridez. Entonces se hizo también muy visible la importancia de los acercamientos internacionales buscados y cultivados por el gobierno en medio de su estrategia para reducir la efectividad del acuerdo político alcanzado en mayo de 2003 ante facilitadores internacionales. Cuba estrechó sus lazos e incidencia como aliado del régimen en términos económica y políticamente muy costosos para el país para su autonomía, en tanto que en medio del deterioro de las relaciones con Estados Unidos se abrieron las puertas a vínculos con regímenes que lo desafiaban, como Rusia, China e Irán. Estos no solo se hicieron parte del portafolio de influencias, negocios, créditos e inversiones, sino de una redefinición de la situación estratégica – extensiva a la doctrina de seguridad y sus “hipótesis de guerra”- y de los propósitos y amplios márgenes de incidencia internacional de y sobre Venezuela.

El contexto de la llamada “marea rosa” latinoamericana, en buena medida coincidente con la década de incrementos en precios y volúmenes de exportación de materias primas, fue propicio para el desarrollo de los propósitos y medios de aquel mapa estratégico de 2004 y para impulsar un “eje” de vínculos con la revolución bolivariana. Allí fueron incluidos gobiernos afines o con motivaciones pragmáticas (económicas o políticas), foros como el de São Paulo y el Congreso Bolivariano de los Pueblos, y acercamientos y afinidades con las guerrillas de Colombia y otros grupos violentos extracontinentales. Es de esta fase el Primer Plan Socialista (2007-2013). Sus lineamientos geopolíticos -en correspondencia con la reorientación práctica de la política exterior- colocaban en un primer círculo de relaciones a Latinoamérica y el Caribe y en un segundo círculo a Irán Siria, Bielorusia y Rusia, seguidos por China y otros países del Pacífico, antes que Europa y Norteamérica.

En esa fase, varias iniciativas democráticas que lograron atención y respaldos internacionales -como en 2007 las protestas contra el cierre de la señal y confiscación de los equipos de RCTV y la derrota de la reforma constitucional sometida por el gobierno a referendo- no contaron con la organización y proyección conjunta de los actores democráticos, pero sí alentaron su recuperación con la formación de la Mesa de la Unidad Democrática como gran alianza de partidos iniciada en enero de 2008. Esta plataforma, por su pluralidad, concertación estratégica y organización de su interlocución, dio nueva y más consistente presencia internacional a la causa democrática venezolana. Fueron logrados más coherente proyección y más fluidos vínculos democráticos internacionales, a partir de una estructura para el desarrollo de relaciones con gobiernos, partidos políticos, incidencia en organizaciones internacionales, relaciones con organizaciones no gubernamentales e individualidades relevantes.

En una tercera etapa, la enfermedad y fallecimiento de Chávez, las opacidades e irregularidades en la transferencia del poder a Nicolás Maduro, lo reñido de los resultados de las elecciones presidenciales de 2012, el final de la bonanza petrolera, las evidencias crecientes de la destrucción de la economía y de corrupción, fueron agudizando y visibilizando nacional e internacionalmente los problemas de eficiencia y legitimidad del régimen venezolano. A estos problemas, manifiestos en sucesivos movimientos de protestas, se añadió de modo ya inocultable la acumulación de violaciones de derechos humanos especialmente a partir de la represión de las manifestaciones de 2014. Desde entonces la escalada de abusos comenzó a ser denunciada y condenada por gobiernos e instancias internacionales y no gubernamentales, siendo las referencias más amplias y precisas las de los informes que desde 2017 ha publicado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y en 2020 el primer Informe de la Misión Independiente de Determinación de Hechos del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Desde 2015, aunque con mayor intensidad a partir de 2017, Estados Unidos adoptó medidas sancionatorias, en su mayoría focalizadas en individuos considerados responsables por violación de derechos humanos, abusos de poder, corrupción y narcotráfico. En 2017 ese país también impuso las primeras de una secuencia de sanciones sectoriales. Ese mismo año la Unión Europea decidió aplicar su régimen de sanciones a funcionarios del gobierno venezolano por violaciones de derechos humanos en la represión de protestas a las que se sumaron sanciones ante violaciones del estado de derecho en los procesos electorales de Asamblea Constituyente, presidenciales y legislativas. Por su parte, la búsqueda y aseguramiento de apoyos que favorecieran la estabilidad del gobierno y la resiliencia del régimen hizo del rechazo a las sanciones una causa compartida con sus aliados -Irán, Turquía, Rusia, China- pero la materialización de los apoyos, más allá de los votos y vetos en foros internacionales, se fue le fue haciendo más costosa, exigente de mayores garantías y con menor disposición a correr riesgos económicos y políticos.

Mientras tanto, la estrategia democrática unitaria de acumulación de fuerzas y de presión por la realización de elecciones libres, con el aliento y respaldo de gobiernos democráticos, había rendido sus frutos en las elecciones parlamentarias de 2015. En ellas logró la mayoría calificada de escaños en la Asamblea Nacional. El desconocimiento gubernamental de ese resultado se materializó en decisiones, sentencias y acciones que obstaculizaron y descono-

cieron a esa instancia. Esto provocó reacciones e iniciativas internacionales de apoyo por parte de gobiernos, organizaciones internacionales y no gubernamentales. Los gobiernos democráticos, de modo especialmente consecuente desde Europa, Norteamérica y América Latina, suscribieron declaraciones y alentaron la creación de grupos de gobiernos más comprometidos con el seguimiento y la búsqueda de soluciones, como el Grupo de Lima desde 2017 y el Grupo Internacional de Contacto desde 2019. En la Organización de Estados Americanos, esa preocupación se manifestó en Resoluciones de su Consejo Permanente y en el procesamiento de los cuatro informes del Secretario General presentados entre junio de 2016 y septiembre de 2017. Ahora bien, en la convocatoria de una Reunión de Consulta en 2017 y en la de los miembros del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 2019 se evidenció la preocupación de la mayoría de los países, pero también las divergencias y dificultades para lograr la mayoría calificada a la hora de definir medidas específicas, incluyendo la de invocación de la Carta Democrática Interamericana en dos momentos críticos: la inconstitucional convocatoria y elección de la Asamblea Constituyente en julio de 2017 y las ilegítimas convocatorias y elecciones presidencial, de mayo de 2018, y parlamentaria, de diciembre de 2020.

Tras la juramentación de Nicolás Maduro para un nuevo período ante la Asamblea Nacional Constituyente en 2019 y su asunción en enero de 2020, se produjo el desconocimiento de su mandato por la vasta mayoría de las democracias, mientras que pocos días después estas reconocieron la juramentación del presidente de la Asamblea Nacional como Presidente Interino. Con tal suma de apoyos, el Gobierno Interino no solo desplegó un equipo internacional y desarrolló una intensa actividad exterior, sino que centró cada vez más su estrategia en la presión exterior sobre el régimen. Son de resaltar, sin embargo, los efectos y consecuencias contradictorias de esa concentración internacional y, particularmente, del apoyo del gobierno de Estados Unidos durante el gobierno de Donald Trump, con su disposición a ejercer presión para una solución de corto plazo poniendo con insistencia retórica “todas las opciones sobre la mesa”. Por una parte, es indudable la importancia de ese apoyo y su disposición a ejercer presión y, en marzo de 2020, a proponer una ruta para la transición democrática incentivada, paso a paso, con el levantamiento de sanciones. Por la otra, también tuvo como efectos indeseados las dificultades de concertación con otras democracias en las que no faltaron celos y resistencias frente a la retórica de la intervención, el aliento a expectativas nacionales de soluciones en el corto plazo dependientes en lo fundamental de la acción internacional, a la vez que el desaliento y desatención relativa al trabajo político y movilización en el plano nacional.

El año 2021 se inició en circunstancias nacionales e internacionales de gran complejidad para el régimen y también para la causa democrática. De un lado, por el desconocimiento de la legitimidad de la Asamblea Nacional elegida sin las condiciones fundamentales para una elección libre y competitiva. Del otro, las dificultades formales y fácticas para mantener en funcionamiento la Asamblea Nacional elegida en 2015, sustento del Gobierno interino y espacio institucional de la estructura organizativa de la oposición y su proyección internacional.

Todo ello sucedió en medio de una crisis calificada de multidimensional reflejada internacionalmente en la sucesión y acumulación de respetables informes, declaraciones e iniciativas

hacia Venezuela que manifiestan preocupación por la pérdida de democracia y la destrucción material e institucional sobre la que se ha potenciado la emergencia humanitaria y sus desbordamientos internacionales. Estos últimos incluyen el éxodo de millones de venezolanos así como ilícitos, facilitados por acción y omisión gubernamental, que propician el desarrollo de actividades criminales y subversivas transnacionales. El país figura hoy en los peores lugares de índices en materia de institucionalidad, fragilidad estatal, gobernabilidad, estado de derecho, corrupción, competitividad (incluido el sector petrolero) así como de destrucción ambiental. No son menos importantes las cada vez más graves denuncias y expedientes sobre violación del completo espectro de derechos humanos con expedientes e informes sobre crímenes de lesa humanidad, incluidas ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes cometidos desde 2014. El problema de legitimidad internacional del régimen, que vio reducirse su margen de maniobra internacional, fue dejando de estar compensado por los apoyos de regímenes afines o de gobiernos con intereses específicos. De allí las iniciativas para ofrecer ventajas económicas y su propio marco de supuesta legalidad, como lo desde su nombre lo ilustra la mal llamada “Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos”.

Para los vínculos internacionales de la causa democrática, el desafío no es menor en un entorno mundial de recesión económica, democrática y de reto a la institucionalidad liberal internacional. La conjunción de ese entorno con la emergencia de la pandemia y sus externalidades -incluyendo allí los avances oportunistas de autoritarismos establecidos o en camino de serlo- hace más lentos y comedidos los apoyos e iniciativas internacionales.

## **Alentar: los aprendizajes internacionales y la perseverancia democrática**

En este cuadro de tensiones y complejidades en los apoyos internacionales al régimen y a la causa democrática ha habido aprendizajes internacionales en uno y otro sentido. Aunque son los primeros los que más atención han recibido, también los segundos cuentan y deberían merecer mayor estudio. Hay allí fuentes de aliento a la perseverancia democrática interior y exterior.

Por una parte la cercanía a otros regímenes autoritarios, la asimilación de sus experiencias de control político y de contención de la incidencia internacional democrática han favorecido la continuidad. Por la otra, la cercanía a democracias, el estudio de experiencias de transición y el desarrollo de vínculos y articulación de iniciativas reflejan, a la vez que refuerzan, la perseverancia democrática. Ésta ha persistido en el sostenimiento del propósito general y fundamental de recuperación del estado de derecho en un marco de plena vigencia de la Constitución. De allí han derivado hitos en una hoja de ruta entre los que destaca como políticamente crítico el respaldo de las democracias al desarrollo de elecciones libres. Los medios movilizados internacionalmente en respaldo a ese camino incluyen declaraciones, debates sobre el caso vene-



zolano en foros multilaterales, resoluciones e informes, también medidas políticas -precedidas de advertencias- tales como el desconocimiento de la legitimidad de elecciones, la imposición de sanciones focalizadas y sectoriales, así como expresas condiciones para su levantamiento y propuestas para incentivar el desarrollo, paso a paso, de la ruta hacia un acuerdo de transición.

Como síntesis de todo esto, de mucho interés presente, conviene recordar que entre 2014 y 2020 se produjeron cuatro acercamientos entre representantes de la oposición democrática mayoritaria y del gobierno para lograr acuerdos. Contaron con diversas formas de intermediación internacional, cada vez más robustas. En 2014 se produjo en Caracas el encuentro de diálogo acompañado por tres cancilleres de miembros de la Unasur -Colombia, Ecuador y Brasil- y la presencia del Nuncio Apostólico. También en Caracas, en 2016, se dieron los diálogos con el acompañamiento de un representante del Vaticano y tres expresidentes: Leonel Fernández, José Luis Rodríguez Zapatero y Martín Torrijos. Entre 2017 y comienzos de 2018 se desarrolló en República Dominicana un proceso de negociación que contó con los buenos oficios del presidente dominicano y el acompañamiento -muy activo, semejante a una mediación- de los cancilleres de México y Chile. En 2020 hubo varias rondas de negociaciones en Oslo y en Barbados con la formal mediación del Reino de Noruega, que no ha dejado de ocuparse de la situación venezolana.

En la perspectiva de los actores y factores que alientan la resistencia democrática, la lectura de estos cuatro intentos bien puede ir más allá de la constatación de la resiliencia autoritaria tras momentos críticos, de las asimetrías entre las partes, de la imposibilidad, bloqueo o incumplimiento de los compromisos y la responsabilidad fundamental del gobierno en todo ello. En cambio, conviene insistir en los signos y aprendizajes alentadores que revela esa sucesión de diálogos, útiles en adelante y para lo que se perfila al momento de escribir estas líneas.

De la sucesión de encuentros han resultado beneficios para la oposición democrática: tanto de reafirmación internacional de su legitimidad como interlocutor francamente compro-

metido con la recuperación pacífica y constitucional de la democracia, como de fortalecimiento de su tesis sobre la necesidad de mediación internacional respetable y de medios de presión y persuasión internacional.

Desde los diálogos de 2016 en Caracas, los puntos recogidos en la carta del secretario de Estado del Vaticano, Cardenal Pietro Parolin se convirtieron, con algunas adiciones posteriores, en referencia común para los apoyos democráticos internacionales y para las negociaciones que siguieron. Es lo que reflejaron desde entonces las posiciones de gobiernos de Europa, el hemisferio americano y algunos otros en cuanto a la urgencia de asegurar canales de acceso a ayuda humanitaria, la solución de la crisis política en el marco constitucional y por un camino democrático, pacífico y electoral, el respeto a las competencias de la Asamblea Nacional elegida en 2015 -que se traduce en el llamado a recuperar la plena vigencia de la Constitución- y, desde 2018, la común insistencia en la necesidad de la realización de elecciones libres con observación internacional independiente y la de liberación de los presos políticos, a las que se han añadido las medidas que aseguren la participación de dirigentes inhabilitados y la devolución de las tarjetas y los partidos “confiscados” por el régimen .

En el desarrollo de esos encuentros tanto como en torno y después de ellos, se fueron desarrollando análisis y aprendizajes evidenciados en la mayor preparación y cuidado en los procedimientos, así como en la atención a las condiciones y vínculos internacionales relevantes.

El apoyo internacional presente a la causa democrática -constante pero diverso, mesurado y cauteloso- se ha manifestado de modos y con énfasis diversos en la insistencia en hacer llegar asistencia humanitaria y vacunas, en aliento a la sociedad civil, a la dirigencia política y a su concertación y en respaldo a la búsqueda de acuerdos a través de negociaciones. La precisión y conjunción de esos apoyos alienta, pero no determina la posibilidad de una ruta de transición, cuya clave nunca ha dejado de ser venezolana.



