

Democratización



Año 3, Número 11

Relaciones entre Venezuela
y el Medio Oriente a partir de 1999

Adriana Boersner Herrera

La autocratización del orden mundial:
desafío para los demócratas
y las democracias

Elsa Cardozo

La situación política de Venezuela:
una lectura desde el tablero global

Rosa María Pérez Larez

Democratización

Marzo 2021
Año 3, Número 11

Relaciones entre Venezuela
y el Medio Oriente a partir de 1999

Adriana Boersner Herrera

La autocratización del orden mundial:
desafío para los demócratas
y las democracias

Elsa Cardozo

La situación política de Venezuela:
una lectura desde el tablero global

Rosa María Pérez Larez

Caracas.

Editado por Instituto FORMA

Introducción

En los últimos 20 años, la política exterior venezolana se ha caracterizado por buscar aliados y construir bloques que puedan contrarrestar el peso de las alianzas democráticas de la región. Desde 1999, la Revolución Bolivariana ha tejido una red de alianzas ideológicas y económicas que la ayudan a mantener el poder. Con Hugo Chávez, las relaciones de Venezuela en el tablero internacional empezaron a ser más personalistas que institucionales. Esto le permitió construir alianzas con algunos gobiernos del Medio Oriente y América Latina que compartían uno o dos aspectos fundamentales: eran autocracias y/o ideológicamente eran de izquierda.

Chávez se mantuvo cómodo en el plano internacional por mucho tiempo, de hecho, muchas relaciones fueron heredadas por Nicolás Maduro al asumir el poder, hasta el punto que hoy por hoy, los principales aliados del régimen venezolano son países orientales, especialmente Siria, Irán, China y Rusia. Estas relaciones le han permitido a la Revolución Bolivariana tener un contrapeso a las críticas de las naciones democráticas, burlar algunas sanciones impuestas por EEUU y mantener a flote ciertos sectores económicos. Las alianzas que ha tejido la Revolución Bolivariana la han ayudado a permanecer en el poder.

Esta edición busca analizar varios aspectos del rol de Venezuela en el tablero global: la naturaleza de las relaciones de la Revolución con el Medio Oriente, cómo las autocracias están jugando internacionalmente para permanecer e el poder, características de la política exterior venezolana desde 1999 y los retos a

los que se enfrentan las democracias para mantener la libertad y el respeto a los Derechos Humanos en el mundo.

En el primer artículo de esta 11a edición, Adriana Boesner Herrera hace un recorrido de las *Relaciones entre Venezuela y el Medio Oriente a partir de 1999*. Este artículo no solo describe las razones económicas-petroleras de las alianzas que Chávez mantenía durante su gobierno con los países del Medio Oriente, sino que también analiza el carácter ideológico que estaba presente en estas relaciones, tanto en los acuerdos firmados durante este período, como en los discursos y acciones llevadas a cabo durante el gobierno de Chávez y continuadas por Nicolás Maduro. Estas acciones y otras, como la causa palestina o la defensa de Irán ante las sanciones por su programa nuclear, solo tienen un fin: conseguir aliados dispuestos a ignorar la crisis sistémica de Venezuela por intereses económicos y geopolíticos, pero que ayuden al mantenimiento de la Revolución Bolivariana en el poder.

Por otro lado, Elsa Cardozo, en su artículo *La autocratización del orden mundial: desafío para los demócratas y las democracias*, analiza a profundidad otro factor sumamente importante del orden mundial: cómo las autocracias se han unido en bloques para legitimarse entre ellas. En este artículo, Cardozo hace un recorrido por la relación de las ideas liberales con el poder de las potencias Occidentales, con miras a alertar sobre el crecimiento de la influencia de otras naciones, como China y Rusia, en el orden mundial y en la protección de autocracias.

El último artículo de esta edición es de la autoría de Rosa María Pérez. El texto titulado *La situación política de Venezuela: una lectura desde el tablero global*, hace un recorrido por la política exterior de Venezuela desde 1999, resaltando principalmente la relación con Estados Unidos. Este artículo ilustra las razones por

las que la Revolución Bolivariana se ha acercado a unas naciones más que a otras y cómo la política exterior de Venezuela ha estado marcada por el personalismo político en los últimos 20 años. Todo esto, con miras a plantear que existe una nueva realidad y a buscar un acercamiento a cómo esta realidad podría influir en las relaciones Venezuela-EEUU de los últimos años: la victoria de Joe Biden.

Isabella Sanfuentes

Relaciones entre Venezuela y el Medio Oriente a partir de 1999

Adriana Boersner Herrera

Desde la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960, Venezuela estableció relaciones diplomáticas y económicas con varios países de la región del Medio Oriente (u Oriente Medio)¹, basadas en un interés compartido: la producción de petróleo². Sin embargo, la intensificación de las relaciones con estos países tan lejos de Venezuela evolucionó hacia dos etapas importantes durante la segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI.

La primera etapa responde a la política exterior establecida entre 1958 y 1998, la cual enfatizó principios como los de solidaridad y cooperación con países en desarrollo; el principio de no-intervención; y la defensa y promoción de la democracia entre las naciones. Estos principios caracterizarán la política exterior

1 En este ensayo, el Medio Oriente incluye países del Golfo Pérsico y comprende Arabia Saudita, Bahréin, Chipre, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Irak, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Palestina, Qatar, Siria, Turquía, and Yemen.

2 Hay que tener en cuenta que más allá del interés compartido entre los gobiernos de Venezuela y varios gobiernos de países del Medio Oriente, los vínculos históricos entre naciones se dan, al menos, desde el siglo XIX en adelante con significativas y diferentes olas migratorias de libaneses, sirios, palestinos, y turcos hacia Venezuela.

venezolana condicionada por la situación interna, los criterios contenidos en la Constitución Nacional de 1961, la dinámica internacional de la Guerra Fría y postguerra fría³. Durante esta etapa, el Medio Oriente supuso para Venezuela una región importante debido a su política petrolera internacional y su objetivo de defender el fortalecimiento y desarrollo de los países en desarrollo⁴.

La segunda etapa se da luego de 1999 bajo el gobierno de Hugo Chávez en donde la cooperación bilateral y multilateral con países de Oriente Medio ocupó un lugar importante para Venezuela por varias razones. Algunas de esas razones son ideologías compartidas; un discurso antiestadounidense; contrarrestar el neoliberalismo y el capitalismo a través de posiciones alineadas en instancias multilaterales; intentos de superar el subdesarrollo; fortalecer las relaciones con grupos de países en desarrollo a través del intercambio Sur-Sur; y establecer relaciones de solidaridad entre los pueblos.

En las siguientes páginas se discute esta segunda etapa de la política exterior venezolana y dos puntos de interés para comprender las relaciones entre la llamada Revolución Bolivariana con países del Medio Oriente. El primer punto son los elementos que subyacen en el estrechamiento de esta relación entre Venezuela y el Medio Oriente. El segundo punto versa sobre cómo esos elementos se concretaron a través de diferentes medios e instrumentos. En esta sección, el análisis se centra en entender qué países han sido importantes para Venezuela, por qué algunos países han sido importantes para Venezuela, y cuáles sectores geoestratégicos han sido importantes en esta relación entre Venezuela y

3 Ver Romero, María Teresa, Política Exterior Venezolana. *El Proyecto Democrático, 1958-1998*, El Nacional, 2002.

4 Ver Boersner, Demetrio, *Venezuela frente a la Geopolítica de Asia Occidental y el Norte de África*. ILDIS, 2012.

países del Medio Oriente. Finalmente se ofrece una conclusión enfatizando el estado actual de esta relación y las diferencias de la política exterior venezolana de hoy comparada con las anteriores en referencia a la región del Medio Oriente. El análisis que se presenta en este ensayo pretende contribuir a la discusión sobre la importancia que ha tenido el Medio Oriente para la llamada Revolución Bolivariana.

I. Elementos que marcaron las relaciones entre Venezuela y el Medio Oriente a partir de 1999

A partir de 1999, la política exterior de la llamada “Quinta República” o “Revolución Bolivariana”⁵ empezará progresivamente una transición hacia un nuevo modelo de política exterior que se concretará luego de 2004⁶. Hugo Chávez moldeará la política exterior venezolana y todas las iniciativas políticas realizadas hacia otras naciones, tanto en el ámbito Latinoamericano como con naciones en regiones geográficas más lejanas. Esto será más evidente luego de su breve destitución del cargo en abril de 2002 y de ganar el referéndum revocatorio en agosto de 2004. Por un lado, las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela se harán más conflictivas. Por otro lado, las relaciones de Venezuela con otras naciones en desarrollo se harán más dinámicas y fuertes. Particularmente, los elementos más importantes que definirán la política de Hugo Chávez hacia el Medio Oriente serán (1) los pre-

5 Ver Brito, Daniel Mora, “La política exterior de Hugo Chávez en tres actos (1998-2004)”, *Aldea Mundo* 8, no. 16 (2004): 76-85; y Serbin, Andrés, and Andrei Serbin Pont, “Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el soft-balancing y la militarización?”, *Pensamiento propio* 19, no. 39 (2014): 287-326.

6 Ver Romero, Carlos A, “Dos etapas en la política exterior de Venezuela.” *Politeia* 30 (2003): 319-343; Urrutia, Edmundo González, “Las dos etapas de la política exterior de Chávez”, *Nueva Sociedad* 205 (2006): 159-171.

ceptos del socialismo árabe y el movimiento de los no-alineados; (2) la causa palestina; (3) el petróleo; y (4) el antimperialismo.

El socialismo árabe y el movimiento de los no-alineados

Entre algunas de las variables a tener en consideración cuando se evalúa la relación del gobierno de Hugo Chávez con gran parte de los países del mundo islámico encontramos las ideologías y la promoción de líderes que predominaron la escena regional árabe en la mitad del siglo XX, como por ejemplo Gamal Abdel Nasser y su proyecto de socialismo árabe en Egipto.

En referencia a Egipto, Juan Pablo Pérez Alfonzo, venezolano fundador de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), recordó en 1966⁷ la firmeza con la cual Gamal Abdel Nasser se opuso al poder de Inglaterra y otros países luego de la nacionalización del Canal de Suez, y cómo Egipto fue capaz de demostrar a otros países en desarrollo su poder de tener control sobre sus propios recursos. El ejemplo de Nasser serviría en Latinoamérica, según Pérez Alfonzo, para trabajar la posibilidad de las naciones en desarrollo de liberarse económicamente de los centros de poder, como Estados Unidos, Europa Occidental, y la Unión Soviética.

La noción de socialismo se visualizaba como una práctica socioeconómica perfectamente compatible con el islam. Sin embargo, y paralelo a esta opción, estaría el camino revolucionario el cual se cristalizaría en la Carta Nacional Argelina de 1964 o en el Programa de Trípoli de 1962, abordando no sólo la asunción del socialismo, sino también el compromiso de dejar atrás

7 Ver Juan Pablo Pérez Alfonzo, "Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)", *Política: Ideas para una América Nueva* 45 (1966): 8-9.

la opción del reformismo para comprometerse con la revolución social.

Durante la década de los años 60, se conformará el movimiento de países no alineados (MNOAL o MNA). Este movimiento buscará establecer una posición distinta a la de los Estados Unidos y la Unión Soviética, al tiempo de buscar ser considerados como actores relevantes de la comunidad internacional⁸. Sin embargo, en la década de los años 90, el movimiento debió enfrentar un mundo unipolar en el cual Estados Unidos y el modelo capitalista fueron el motor para reimpulsar y analizar el papel del movimiento.

A partir de 1999, Chávez revivirá la conexión histórica entre el mundo árabe y Latinoamérica, al igual que los ideales del socialismo árabe de Nasser y la reactivación de las relaciones entre Venezuela y otros países del eje Sur-Sur. Tan sólo en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2000-2007)⁹ creado en los primeros años del gobierno de Chávez se estipula

El fortalecimiento de las relaciones entre los países latinoamericanos, africanos y asiáticos será posible en la medida en que los organismos de consulta y concertación, tales como el Grupo de los 15, el Grupo de los 77, el Movimiento de Países No Alineados y el Grupo de Río perfeccionen sus mecanismos de actuación. Venezuela dará un decidido apoyo para que esto sea posible.

8 Ver Carlos E. Pérez Llana, "América Latina y los países no alineados", *Estudios Internacionales* (1973): 43-65.

9 Ver Ministerio del Poder Popular de Planificación. República Bolivariana de Venezuela, September 2001. <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2018/05/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>.

Es a partir de entonces que se verá a Chávez tener un protagonismo mayor en la escena internacional y un acercamiento a los países en desarrollo tanto en Medio Oriente como en África y Latinoamérica. En 2002, Hugo Chávez asumirá la presidencia del Grupo de los 77; manifestará su solidaridad con países como Irak e Irán ante instancias multilaterales como la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas; y rechazará las sanciones contra Irán por su programa nuclear. Esas alianzas y el activismo de Hugo Chávez con países del MNOAL entre 1999 y 2013, le procurarán a Nicolás Maduro la presidencia de la organización durante la cumbre del movimiento que se realizó en Venezuela en 2016.

La Causa Palestina

La historia del conflicto entre palestinos e israelíes conllevaría muchas páginas y un ensayo adicional para comprender los matices y posiciones de cada parte en conflicto. Con el tiempo una solución pacífica y práctica al conflicto se ha imposibilitado por diversas razones. Lo cierto es que la dificultad de crear (y reconocer) un Estado Palestino es lo que ha llevado a países como Venezuela a aliarse y defender la causa árabe-palestina. Ya desde la década de los años 1990, varios gobiernos latinoamericanos decidieron normalizar sus relaciones tanto con Israel como con Palestina. Pero no será hasta los años 2000 que Venezuela usará abiertamente la causa palestina como un elemento de su política exterior para contrarrestar su relación con Estados Unidos y acercarse a aliados importantes en el Medio Oriente.

Sobre este particular, Hugo Chávez decidió ser anfitrión y promotor de las relaciones y cooperaciones de la Autoridad Nacional Palestina en el país y en América Latina, en detrimento, para-

lealmente, de las relaciones con el Estado de Israel¹⁰. Esta defensa de la causa Palestina llevará a Venezuela a partir de 2004 a experimentar incidentes antisemitas¹¹ que se iniciaron con el hostigamiento a personas de la comunidad judía en Venezuela. A nivel internacional, Chávez condenará, las actuaciones de Israel y Estados Unidos, y fortalecerá su compromiso con Palestina a partir de 2009 durante el conflicto en la Franja de Gaza. Por ejemplo, Chávez acusará a Israel de genocidio en la Franja de Gaza. Ese mismo año de 2009, Israel y Venezuela romperán relaciones diplomáticas y Venezuela establecerá relaciones diplomáticas con Palestina en abril. Entre 2008 y 2013, Venezuela junto a más de quince países latinoamericanos reconocerán a Palestina como estado.

El Petróleo

La estrategia de asegurar grandes entradas de dinero por concepto del petróleo fue fundamental en la política exterior venezolana, no sólo por el capital político que le generó al gobierno a nivel internacional, sino también, las grandes ganancias que redundaron en asegurar los programas o misiones sociales a nivel doméstico. En el Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013, la OPEP constituye un punto de interés para la geopolítica internacional del gobierno, acentuando los objetivos de reforzar los vínculos con países de la organización, incrementar el intercambio

10 Venezuela y la Autoridad Nacional Palestina formalizaron, en 2009, el establecimiento de relaciones diplomáticas con la instauración en Caracas de una legación palestina. Esto se dio luego de la expulsión del cuerpo diplomático de Israel en Caracas, tras los sucesos ocurridos en la Franja de Gaza en diciembre 2008-enero 2009. Israel igualmente expulsó, como medida de reciprocidad, al cuerpo diplomático venezolano acreditado en Tel Aviv.

11 Ver Margarita Figueroa Sepúlveda, "La emergencia y aumento del antisemitismo en los gobiernos de Hugo Chávez y su relación con la profundización de las relaciones entre Venezuela e Irán (2005-2013)", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 13, no. 1 (2018): 239-268.

comercial y tecnológico con la región del Medio Oriente e incrementar las relaciones con otros países que exportan petróleo¹². Es así como Chávez emprendió una gira presidencial en el 2000 por al menos 9 países miembros de la OPEP para intercambiar ideas y buscar apoyo para que la OPEP asumiera un rol más político.

Sin embargo, la idea de catapultar a Venezuela como un país-potencia energética con influencia mundial, sustentado en las reservas energéticas que posee el país, fue una idea sólo visible en el contexto de la integración latinoamericana y caribeña, sin que las alianzas con algunos países en el Medio Oriente y África hayan servido verdaderamente para tal fin. Lo que sí se impulsó con países como Irán o Libia, fue la consolidación de posturas comunes en organismos internacionales y el intento fracasado de crear instancias paralelas que permitieran romper con ciertos núcleos hegemónicos, incluyendo la OPEP. Igualmente, la idea de Chávez de politizar la OPEP no se concretaría debido al rechazo de otros miembros de la organización como Arabia Saudita.

El Antiimperialismo

La estructura de la política exterior de Chávez con el Medio Oriente se centró en gran medida en la crítica del modelo de globalización neoliberal, el sistema capitalista, la estructura internacional unipolar y el papel que juega los Estados Unidos en el sistema internacional¹³. Sin embargo, las ideas antiimperialistas

12 Proyecto Nacional Simón Bolívar. Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. 2007-2013 (2009), Sección VII Nueva Geopolítica Internacional. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Caracas, Venezuela.

13 Cabe destacar que la autonomía con respecto a Estados Unidos no es un objetivo nuevo en la política exterior venezolana. Ver Daniel Mora Brito, "La política exterior de Hugo Chávez en tres actos (1998-2004)", *Aldea Mundo* 8, no. 16 (2004): 76-85; Carlos A. Romero, "Venezuela: su política

no son nuevas ni nacieron con Hugo Chávez. Para mediados de 1950, países como Egipto lideraron un frente anti-Occidental, rechazando sus aliados como por ejemplo Israel, al tiempo que respaldaban la causa palestina y el nacionalismo árabe.

Sería luego de la caída del muro de Berlín y el debilitamiento de la hegemonía unipolar de los Estados Unidos a principios de los 2000 que resurgieron voces críticas y las doctrinas y símbolos antiimperialistas. Esto incluyó varios gobiernos de izquierda en Latinoamérica¹⁴ y regímenes en el Medio Oriente. Durante esta etapa, el gobierno de Chávez se alió con gobernantes ideológicamente cercanos y comenzó a criticar no sólo la posición de Estados Unidos en la esfera global, sino también estados como Israel. Esto fue un contraste importante a la política exterior previa a 1998 dado que Venezuela, inicialmente, sería uno de los países que favoreció la creación del Estado Israel y luego pasó a mantener una posición de imparcialidad en instancias multilaterales como las Naciones Unidas en referencia al conflicto Israel-Palestina. El gobierno de Chávez no fue el único en rechazar las posturas y existencia de Israel. El presidente iraní Mahmoud Ahmadinejad (2005-2013) amenazará la integridad territorial de Israel y pondrá en duda la veracidad del Holocausto.

Basado en este elemento antimperialista, el gobierno de Hugo Chávez usará frecuentes confrontaciones tanto retóricas como prácticas hacia los Estados Unidos, particularmente luego de 2003¹⁵. Por ejemplo, rechazar la oferta ofrecida por el enton-

exterior y el Caribe”, *Revista venezolana de economía y ciencias sociales* 10, no. 3 (2004): 243-259

14 Ver Soledad Stoessel, “Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI”, *POLIS Revista Latinoamericana*, no 39 (2014).

15 Ver Steve Ellner, “La política exterior del gobierno de Chávez: la retórica chavista y los asuntos sustanciales”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 15, no. 1 (2009): 115-132.

ces presidente Bill Clinton de ayudar durante las inundaciones de diciembre de 1999 en el estado Vargas; el rechazo del proyecto de ALCA promovido por Estados Unidos en la Cumbre de las Américas en Quebec (2001); rechazar el vuelo de aviones norteamericanos en espacio aéreo venezolano y la posibilidad de establecer una base estadounidense en la frontera con Colombia; catalogar al entonces presidente estadounidense, George W. Bush, como terrorista; y finalmente expulsar diplomáticos y agregados militares estadounidense de suelo venezolano.

II. Medios e instrumentos de la política exterior de Venezuela hacia el Medio Oriente

Luego de discutir los elementos fundamentales que subyacen en la política exterior venezolana hacia el Medio Oriente luego de 1999, ahora se discuten los instrumentos que el gobierno venezolano ha usado tanto a nivel intergubernamental como subnacional en la región del Medio Oriente. Estos instrumentos han sido, primordialmente, la diplomacia y el petróleo. En esta sección, se limitará el análisis en relación con los aliados más importantes de Venezuela en el Medio Oriente como lo son Irán, Líbano, Palestina, y Siria.

Entre las primeras avanzadas internacionales del gobierno de Hugo Chávez en enfrentar la posición internacional de Estados Unidos se dio la visita presidencial a Irak en agosto del 2000. Este acercamiento al gobierno de Saddam Hussein no prosperó debido a los atentados de septiembre de 2001, la guerra contra el terrorismo emprendida por el entonces presidente estadounidense George W. Bush, y la posterior invasión a Irak en marzo de 2003.

Irán

En la década de 1970, Venezuela e Irán establecieron embajadores y una relación bilateral que tuvo altas y bajas. No será hasta fines de la presidencia de Muhammad Jatami que Irán buscó acercamientos con Venezuela¹⁶, al igual que con otros países de América Latina¹⁷. Con el triunfo de Hugo Chávez en el referéndum de 2004 y la llegada de Mahmoud Ahmadinejad en 2005 estos acercamientos diplomáticos reforzaron la alianza entre Irán y Venezuela¹⁸ creciendo en dos ámbitos.

Por un lado, en el ámbito bilateral, se usaron instrumentos como la diplomacia y el petróleo para concretar acuerdos de cooperación entre los que resaltan la creación del banco conjunto iraní-venezolano en 2010 con un capital inicial de \$200 millones; creación de una compañía petrolera binacional VENIROC; la creación de la empresa binacional VENIRAUTO –la cual fabricaría modelos de carro Centauro y Turpial en suelo venezolano–; creación de una fábrica de tractores Veniran Tractor; concesiones de minas de oro; ruta comercial entre Caracas y Teherán; entre otros¹⁹.

Por otro lado, en el ámbito multilateral, Irán y Venezuela establecieron a partir del año 2005 un frente común y de alianza.

16 Preferiblemente a través de la OPEP y el Grupo de los 15 (G-15). Ver Isaac Caro e Isabel Rodríguez, “La presencia de Irán en América Latina a través de su influencia en los países del Alba”, *Atenea (Concepción)* 500 (2009): 21-39.

17 Ver Paulo Botta, “Irán en América Latina: Desde Venezuela hacia Brasil”, *Ágora internacional* 4, no. 9 (2009).

18 Las relaciones formales entre Irán y Venezuela fueron establecidas en 1947. Ver Elodie Brun, “Irán-Venezuela: hacia un acercamiento completo”, *Politeia* 31, no. 40 (2008): 19-40.

19 Ver Adriana Boersner, “13 años de Diplomacia a Espalda de Los Venezolanos”, *Venepolicy*, enero-marzo (2012).

Ejemplo de ello es en 2006, cuando durante una sesión en la Agencia Internacional de Energía Atómica, Venezuela fue uno de los países que se opuso a la resolución contra el programa nuclear de Irán. Igualmente, Venezuela rechazó la imposición de sanciones contra Irán debido a su programa nuclear.

El gobierno de Nicolás Maduro (2013-) ha mantenido varios encuentros y ha reforzado varios acuerdos de cooperación con Irán. Sin embargo, lo más resaltante de esta relación no será la continuación y seguimiento de los acuerdos firmados durante el gobierno de Chávez sino la ayuda que Irán extenderá a Venezuela mientras ambos países han sido sancionados económicamente por Estados Unidos²⁰. En el 2020, Irán envió a Venezuela gasolina –desafiando sanciones estadounidenses–, repuestos y expertos para reparar una refinería, al igual que barcos con alimentos.

Líbano

La relación entre Venezuela y el Líbano pasa primordialmente por una cooperación estrecha con grupos como Hezbollah, el cual es igualmente apoyado por Irán. Este grupo considerado terrorista por varios países en Latinoamérica, Europa y Norteamérica ha estrechado sus conexiones con el gobierno de Maduro convirtiendo, para algunos, a Venezuela como un espacio para el crimen organizado transnacional²¹.

Las especulaciones con respecto a las conexiones entre miembros del gobierno de Nicolás Maduro y grupos como Hezbollah se han incrementado con los años. Los instrumentos usados en

20 Francisco Rodríguez y Esfandiyar Batmanghelidj, “Las sanciones están llevando a Irán y Venezuela a los brazos del otro”, *Foreign Policy* (2020).

21 Ver Joseph M. Humire, “The Maduro-Hezbollah Nexus: How Iran-backed Networks Prop up the Venezuelan Regime”, *Atlantic Council* (2020).

esta relación incluyen desde la diplomacia hasta la economía ilegal. A cambio, el grupo terrorista libanes ha respaldado a Maduro no sólo ante las sanciones impuestas por Estados Unidos a Venezuela, sino también durante el 2019 cuando Juan Guaidó, entonces presidente de la Asamblea Nacional fue juramentado como presidente interino de Venezuela.

Palestina

Nicolás Maduro ha sido un crítico de Israel y, al igual que Hugo Chávez, ha respaldado Palestina y su reconocimiento como estado independiente. La defensa y el respaldo a la causa palestina ha sido el principal motor de la relación entre ambos países. En 2016, se inauguró la sede de la Embajada de Palestina en Caracas y desde entonces se han alcanzado acuerdos y alianzas bilaterales en materia cultural, educativa, climática, así como en áreas de energía, comercio, y salud. En 2014, por ejemplo, 119 estudiantes palestinos llegaron a Venezuela para cursar estudios de medicina en Caracas²². Estas alianzas han sido selladas por diversas visitas a Caracas de altos funcionarios palestinos, incluyendo la visita en 2018 del presidente palestino Mahmoud Abbas. Igualmente, la conexión entre el gobierno venezolano y Palestina incluye relaciones con el grupo palestino Hamas. Estas relaciones le han valido a Maduro un apoyo tácito ante las sanciones económicas y la disputa presidencial en Venezuela desde 2019.

Siria

Al igual que la relación con Irán, la relación sirio-venezolana se afianzará luego del 2005. A partir del año 2006 se firmaron

22 Ver Jorge Rueda, "Venezuela recibe a 119 estudiantes palestinos", *Associated Press* (november, 2014). <https://apnews.com/article/3e99bea939fc4c798f3c1a994d4a7a72>

diversos acuerdos de cooperación, entre los que destacan la creación de un grupo de amistad parlamentario; acuerdos en sectores como el aduanero y construcción; creación de rutas comerciales y empresas mixtas; un vuelo semanal directo entre Caracas y Damasco; construcción de una refinería en territorio sirio, y fondos de financiamiento conjunto. Durante el gobierno de Chávez, el presidente sirio, Bashar al-Assad, visitó Caracas, siendo la primera vez que un presidente sirio visita Venezuela. Chávez viajó al menos en tres oportunidades a Siria. La relación entre miembros del gobierno de Nicolás Maduro y Siria se extiende particularmente a personas como Tareck Zaidan el Aissami, Tareck William Saab Halabi, y Haiman El Troudi. Tareck el Aissami ha sido acusado de proveer ilegalmente pasaportes venezolanos a miembros terroristas y de estar conectado con miembros del grupo Hezbo-llah.

Luego de 2010, cuando estalla la llamada Primavera Árabe, el gobierno de Hugo Chávez apoyó las protestas en Egipto y Tunicia, las cuales exigían a los gobiernos de estos países mayores libertades y derechos. Sin embargo, el gobierno de Chávez impulsará aún más las relaciones con gobiernos como el iraní o el sirio, obviando la lucha y los reclamos de los grupos de la sociedad civil de estos dos países²³.

III. Conclusiones

No cabe duda de que Hugo Chávez reactivó la interacción con países del Medio Oriente y otros países del llamado eje Sur-Sur. Esta reactivación fue posible gracias a las reformas emprendidas

23 Ver Elsa Cardozo, "Crisis y cambios en el Norte de África y el Medio Oriente. Implicaciones para Venezuela y su política exterior en el contexto latinoamericano", *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)* (2012).

a nivel nacional por la llamada “Quinta República” o “República Bolivariana” pero también a los cambios globales que se vivieron a principios del siglo XXI. Entre los cambios internos se destacan un alejamiento progresivo de políticas exteriores previas a 1998, una clara personalización de la política exterior, y un estado que responderá al aparato programático y personalista de Hugo Chávez. En cuanto a los cambios internacionales se verán, entre otras cosas, un mundo menos unipolar y con más centros económicos de poder, crisis financieras, y preocupación por el terrorismo global.

El activismo internacional de Chávez y su relación con países del Medio Oriente fueron significativas tanto que las relaciones entre Venezuela y el Medio Oriente post 2013 han durado debido a ese activismo de Chávez. Hoy día, países como Irán y Siria son de los más importantes aliados para el gobierno de Nicolás Maduro debido a un contexto internacional distinto al vivido por Chávez y desfavorable para el gobierno actual de Venezuela. Si bien, la política exterior venezolana no ha sido tan proactiva bajo el gobierno de Nicolás Maduro, el gobierno venezolano ha conseguido el apoyo de Irán y Siria debido a las sanciones económicas aplicadas por Estados Unidos y una comunidad internacional que ha rechazado cada vez el carácter autoritario del régimen de Nicolás Maduro. Los elementos de la política exterior iniciados por Hugo Chávez tales como la causa palestina, el petróleo, y el antiimperialismo se mantienen con el gobierno de Maduro. De los medios e instrumentos, la diplomacia intergubernamental se ha mantenido más no ha variado sustancialmente. La cooperación con grupos terroristas ha sido reforzada, particularmente luego de 2013.

Una alianza que sí ha sido producto de la política exterior de Maduro ha sido la establecida con Turquía²⁴. A partir de 2016, las relaciones turco-venezolanas se fortalecieron después de que el presidente turco, Recep Tayyip Erdoğan, sufriera un golpe de estado. Desde entonces, la cooperación bilateral turco-venezolana se ha basado en intereses geopolíticos y lazos económicos comunes, incluida la venta de oro venezolano, como instrumento de la política exterior venezolana. Estas ventas de oro, como las 24 toneladas de oro sin refinar que se transportaron a Turquía están bajo investigación por agencias en Europa para determinar si se trata de oro de sangre.

24 Ver Irmak Ekin Karel, "Política exterior de Turquía en Venezuela: ¿Cuáles son los factores que pueden explicar el recién acercamiento acelerado de Turquía con Venezuela en los últimos años?", *Relaciones Internacionales* 92, no. 1 (2019): 1-29; Omner, Imdat. "Turkey and Venezuela: An Alliance of Convenience." *Wilson Center* (March 2020).

La autocratización del orden mundial: desafío para los demócratas y las democracias

Elsa Cardozo

A través de una variedad de foros internacionales, los autoritarismos actuales están usando su influencia no solo para aislar a sus regímenes de la crítica, sino también para activamente reconfigurar los estándares legales internacionales de manera que favorezcan sus intereses. Ya no contentos con aproximarse al derecho internacional desde una posición defensiva, los regímenes autoritarios consideran al derecho internacional como un medio para cultivar sus propios proyectos iliberales, extendiendo nuevas normas legales autoritarias que existen al lado y compiten con principios democráticos¹.

Durante dos siglos la influencia de las ideas liberales estaba –más de lo que nos gustaría pensar– unida al predominio del poder occidental. Ahora la influencia del liberalismo se desvanece a medida que la agenda de la política mundial

1 Thomas Ginsburg, “How Authoritarians Use International Law”, *Journal of Democracy* 31, no. 4 (2020): 44-58, disponible en: <https://muse.jhu.edu/article/766183>. Esta cita, al igual que todas las que siguen tomadas de textos en inglés, es traducción de la autora.

está cada vez más establecida por grandes potencias que no son parte de un Occidente tradicionalmente decidido o que, como Rusia, son ambivalentes acerca de si pertenecen a Occidente. De lejos, el Estado más importante de esos es China, que ya es una superpotencia².

En septiembre de 2020 fue dado a conocer un extenso y documentado informe sobre ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, torturas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes cometidos en Venezuela desde 2014. La Misión Internacional Independiente que estuvo a cargo de esa investigación, por decisión mayoritaria del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas³, desarrolló un meticuloso trabajo. En respuesta, el régimen publicó su propio informe que intentó descalificar –entre ausencia de datos confiables, acusaciones de injerencia y razones de soberanía– no solo el documento sustanciado por la Misión Internacional, sino la legitimidad misma del escrutinio internacional⁴.

En febrero de 2021 se produjo, esta vez con invitación por el régimen, de la visita de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre el impacto negativo de las sanciones en el disfrute de los derechos humanos. Su informe preliminar se concentró en argumentar la necesidad de levantamiento de las sanciones generales e individuales, al señalarlas como decisivas

2 Timothy Garton Ash, “El futuro del liberalismo”, *Letras Libres*, no 267 (marzo 2021), disponible en: <https://www.letraslibres.com/mexico/revista/el-futuro-del-liberalismo>

3 Misión Internacional Independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/FFMV/Pages/Index.aspx>

4 *La Verdad de Venezuela contra la infamia. Datos y testimonios de un país bajo asedio*, disponible en: <https://albaciedad.org/wp-content/uploads/2020/09/La-verdad-de-Venezuela-contra-la-infamia.-Datos-y-testimonios-de-un-pais-bajo-asedio.pdf>

en el estado de devastación material y de derechos humanos en que se encuentra Venezuela⁵. Hubo pocas referencias a la crisis previa a la aplicación de sanciones, caracterizada pormenorizadamente en su dimensión de derechos humanos por los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas desde 2017 sobre las responsabilidades del gobierno y por el recién mencionado de la Misión Independiente.

He aquí dos ilustraciones de la complejidad del reto autoritario al orden jurídico-político internacional en general y, muy específicamente, a los avances en el seguimiento, escrutinio y exigencias internacionales en materia de derechos humanos, estado de derecho y democracia. Ya no solo se intenta el bloqueo y la descalificación del escrutinio internacional en asuntos que revelan los abusos del ejercicio del poder que desconoce limitaciones institucionales, internas y externas; también se trata de la conjunción de estrategias orientadas a utilizar recursos jurídicos, a resignificar principios y alterar normas y prácticas internacionales.

Ahora, a los avances mundiales del autoritarismo por casi tres lustros⁶ se han añadido los graves retrocesos que en 2020, al amparo de la pandemia, han registrado respetables índices⁷. No es exagerado

5 *Conclusiones preliminares de la visita a la República Bolivariana de Venezuela de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el impacto negativo de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos*, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26747&LangID=S>

6 “La investigación sustenta sólidamente la hipótesis de que la pandemia del Covid-19 está exacerbando el declinar consecutivo de libertades que suma 14 años”. Freedom House, *Democracy under Lockdown. The Impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom*, disponible en: <https://freedomhouse.org/report/special-report/2020/democracy-under-lockdown>

7 “El promedio global cayó a su más bajo nivel desde que este Índice comenzó, en 2006”. The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2020: In sickness and in health?*, disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020-download-success>

afirmar que “La pandemia Covid-19 representa uno de los más serios desafíos a la democracia global desde que la ‘tercera ola’ de democratización comenzó a mediados de la década de 1970”⁸. En este contexto, tampoco resulta errada la afirmación de que el mundo pospandemia ya comenzó porque hemos cruzado un umbral crucial, con sus costos y retos de toda índole. Estos incluyen el aliento a impulsos nacionalistas y las trabas a la genuina cooperación⁹. Lo crítico del momento internacional no es solo la aceleración y difusión de la regresión democrática, sino la adecuación y difusión de políticas y prácticas que –por acción u omisión– favorecen el sostenimiento y consolidación de regímenes autocráticos.

Sin desconocer lo particular a cada experiencia y tránsito en la adaptación autoritaria a los nuevos tiempos, desde la finalización de la Guerra Fría se han desarrollado muchos rasgos comunes. Es ese el caso de las estrategias de protección ante iniciativas de seguimiento, escrutinio, evaluación y presión internacional en asuntos como derechos humanos, comercio y finanzas, cuestiones ambientales y, naturalmente, de seguridad en sus vertientes tradicionales y nuevas: desde la expansión territorial hasta ataques cibernéticos.

La resiliencia autoritaria, su utilización de estrategias de apoyos mutuos y utilización de recursos de poder penetrante (*sharp power*), así como el “contagio” y la difusión de aprendizajes para su avance y estabilización, hacen parte de los enfoques a partir de los que se ha ido caracterizando el desafío autoritario y su sustentación internacional¹⁰. Esto ha ido haciendo a los avances autocráticos un reto de escala

8 Nota editorial, *Journal of Democracy* 31, no. 4 (octubre, 2020): 74-75, disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2020.0056>

9 Fareed Zakaria, *Ten lessons for a post-pandemic world* (sl: W.W.Norton & Company, 2020).

10 Introducidos en tres artículos previos publicados por la autora en esta revista: “Democratización y resiliencia autoritaria: oportunidades del desafío y riesgos de la permisividad”, *Democratización* 1, no. 3 (2019):

mayor para las democracias, nacional e internacionalmente. Como lo resumen las referencias iniciales de Thomas Ginsburg y Timothy Garton Ash, los principios, normas y procedimientos que han dado forma al sistema internacional que conocemos están siendo fuertemente desafiados. Los autoritarismos ya no solo procuran aislarse de ellos y evadir su influencia, sino que promueven su transformación. Ese impulso se ha hecho especialmente intenso y notable con la pandemia del Covid-19, en medio de la exacerbación de la competencia geopolítica y los avances en políticas de represión interior, expansión territorial y desconocimiento de obligaciones internacionales.

De ello no escapan iniciativas de cooperación, como se refleja en la diplomacia de las mascarillas, en la guerra de las vacunas o las controversias en torno a la autonomía, aportes y eficiencia en la Organización Mundial de la Salud. En este y otros ámbitos debe anotarse que, desde las democracias, algunas frágiles y otras institucionalizadas, se ha contribuido con acciones y omisiones a debilitar la capacidad y legitimidad de la concertación multilateral y su institucionalidad. Así viene ocurriendo bajo las banderas de nacional-populismos en Europa y Latinoamérica, el Brexit o el abandono de acuerdos y unilateralismo de la política exterior de Estados Unidos especialmente, pero no sólo bajo el mandato de Donald Trump¹¹.

Se han hecho cada vez más visibles todas las tensiones e inconsistencias del llamado orden mundial liberal, fundamentalmente tra-

87-115 y “La resiliencia autoritaria y la causa democrática venezolana: Recursos y asimetrías”, *Democratización* 2, no. 5. (2020): 4-30, y “Venezuela: Entre aprendizajes autoritarios y democráticos”, *Democratización* 2, no. 8 (2020): 4-30; disponibles en : <https://redformaweb.com/ediciones/>

11 Entre los estudios sobre la fragilidad de las democracias ante los desafíos nacional populistas son de especial interés, desde diferentes ángulos –el primero más conceptual y el segundo desde experiencias específicas– los de Yascha Mounk, *El pueblo contra la democracia. Por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla* (trad. A.F. Mosquera, Barcelona, Paidós, 2018)

atlántico, institucionalizado tras la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, se fueron definiendo órdenes o regímenes internacionales como conjuntos de acuerdos en torno a principios, reglas y procedimientos¹² sostenidos sobre proporciones diversas de poder y legitimidad. En escala mundial se trata de “la aplicación práctica de estos componentes [legitimidad y poder] a una parte sustancial del globo, lo suficientemente grande para afectar el balance global de poder” mientras que en los regímenes regionales o sobre temas específicos, suponen “los mismos principios aplicados a un área geográfica definida” y en ambos casos “un conjunto de reglas comúnmente aceptadas que definen los límites de acción permisible y un balance de poder para hacer cumplir las reglas acordadas y prevenir que alguna de las partes subyugue a las otras”¹³.

En el más amplio dominio geográfico y ámbito temático, desde la década de 1940 se aceleró el desarrollo del derecho internacional que dio sustento jurídico y político al orden mundial en dimensiones que se han ido multiplicando con el tiempo: manejo de conflictos y seguridad, económicas, sociales y culturales, ampliadas a materias ineludibles, de naturaleza global, como entre muchas otras, terrorismo, comunicaciones, control de epidemias o cambio climático.

En materias esenciales en una concepción liberal del orden mundial el desarrollo fue más lento y accidentado: la vigencia efectiva del marco jurídico para la protección de los derechos humanos, la protección de la democracia y del estado de derecho encontraron frenos recurrentes en regímenes autoritarios. También los encontraron, no puede obviarse, en los poderes democráticos que en el contexto de la Guerra Fría consideraban que la estabilidad autocrática era preferi-

y Anne Appelbaum, *The Twilight of Democracy* (Nueva York, Doubleday, 2020).

12 Robert Keohane, “The Demand for International Regimes”, *International Organization* 36 (no.2, primavera 1982): 325-355.

13 Henry Kissinger, *The World Order* (Nueva York, Penguin Books, 2015).

ble a los riesgos de la democracia; del mismo modo, en otros estados democráticos, no potencias, se mantuvieron recelos ante acuerdos que supusieran concesiones de soberanía y aceptación de la supranacionalidad, como ha sido históricamente el caso de Latinoamérica.

Si en la post Guerra Fría se fue haciendo cada vez más necesario, o al menos conveniente, contar con credenciales internacionales de legitimidad democrática, esos pudores se fueron perdiendo. Simultáneamente, se han venido produciendo el desconocimiento y resignificación de principios, normas y procedimientos internacionales que estorban a los propósitos y el desempeño autoritarios.

Lo que sigue es apenas una exploración del tema. El argumento se desarrolla en tres partes. Comienza con una mirada introductoria al estado del orden mundial desde los desafíos a su institucionalidad y dimensión liberal en diversos ámbitos. Sigue con la argumentación central, a partir de la exploración de los asuntos y relaciones internacionales en los que se ha perfilado la incidencia autoritaria sobre la institucionalidad internacional en dos vertientes: por una parte, las iniciativas de los regímenes ruso y chino como “centros autoritarios de gravedad”¹⁴, particularmente en materia de derechos humanos; por otra parte, su significación para la resiliencia del régimen venezolano. Van finalmente unas breves reflexiones sobre los que desde la perspectiva del impulso autoritario a cambios en el orden mundial, son retos fundamentales para las democracias y para la construcción del tránsito de Venezuela a su recuperación.

14 Marianne Kneuer y Thomas Demmelhuber, “Gravity centres of authoritarian rule: a conceptual approach”, *Democratization* 23, no 5 (mayo 2015): 775-796, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2015.1018898>

I. Un orden mundial frágil y desafiado

Los impulsos autocráticos y las acciones u omisiones democráticas que favorecen un orden en el que prevalezca el poder sobre la legitimidad, no es algo nuevo. Cambiando lo cambiante, se ha manifestado en ciclos en los que han prevalecido el uno o el otro¹⁵.

En balance, no pueden negarse los avances logrados en la segunda mitad del siglo XX en ámbitos fundamentales del orden jurídico-político internacional y su institucionalidad. A mediados de la década de 1990 así lo celebraba uno de sus más fervientes defensores: “Cincuenta años después de su fundación el mundo democrático liberal occidental está robusto, y sus principios y políticas permanecen como núcleo del orden mundial. Los desafíos al multilateralismo liberal desde adentro y afuera de occidente han prácticamente desaparecido”¹⁶.

Muchos avances contribuyeron a ese orden que, aun desmitificándolo¹⁷, acumuló un saldo favorable de institucionalización que en diferentes escalas y ámbitos cultivó normas y prácticas políticas liberales.

Ahora, al cerrar los primeros veinte años del siglo XXI son evidentes tanto los impulsos desglobalizadores que se alimentan selec-

15 Richard H. Steinberg y Jonathan M. Zasloff, “Power and International Law”, *The American Journal of International Law* 100, no. 1 (enero, 2006): 64-87, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/3518831>; Joseph S. Nye Jr., “Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea”, *Foreign Affairs* (enero-febrero, 2017), disponible en: January/February 2017 <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/will-liberal-order-survive>

16 G. John Ikenberry, “The Myth of a Post-Cold War Chaos”, *Foreign Affairs* (mayo-junio 1996), disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1996-05-01/myth-post-cold-war-chaos>;

17 Joseph S. Nye Jr., “Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea”, *Foreign Affairs* (enero-febrero, 2017) , disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/will-liberal-order-survive>

tivamente de aspectos y efectos negativos de la globalización, como las fragilidades de un orden internacional liberal cuya sustentación jurídica más esencial ha sido cada vez menos disimuladamente objeto de incumplimiento por parte de gobiernos democráticos y de instrumentalización o resignificación por parte de gobiernos autoritarios. En buena síntesis:

Ese desvanecimiento no es fácilmente identificable en la lectura superficial de las muy frecuentes declaraciones que suelen hacer elogios y defensas del derecho internacional, el multilateralismo y las Naciones Unidas. De ello es ejemplo la Declaración de la Federación Rusa y la República Popular de China sobre la Promoción del Derecho Internacional¹⁸. Luego vienen los matices discursivos y el inocultable abismo entre la retórica y las acciones: con ellos se retrocede a nociones de soberanía y de limitación de la responsabilidad internacional de los Estados que debilitan aspectos esenciales del orden internacional liberal, sus instituciones y prácticas desarrolladas desde 1945, en muchos y fundamentales asuntos, tanto institucionales como temáticos.

En lo institucional, el multilateralismo –como formalización jurídica y política internacional de la coordinación de intereses– es sin duda pieza central para la gobernanza global. Lo es en diferentes alcances –desde lo global hasta lo regional– y materias –internacionales, transnacionales y supranacionales–. Su institucionalidad liberal sigue siendo globalmente fundamental como sistema de reglas y procedimientos en lo económico (como en lo comercial, monetario y financiero), en lo político (con la seguridad internacional como tema central), en materias de naturaleza transnacional (como salud, cam-

18 *The Declaration of the Russian Federation and the People's Republic of China on the Promotion of International Law*, 25.06.2016, disponible en: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/position_word_order/-/asset_publisher/6S4RuXfeYlKr/content/id/2331698

bio climático entre muchas otras) y supranacional (especialmente en derechos humanos). Esa institucionalidad en cada una de sus dimensiones ya no solo es presionada para fortalecer sus capacidades y proteger la legitimidad de principios liberales cimentados en los derechos humanos; también es desafiada por iniciativas dirigidas a limitar o cambiar sus alcances.

II. La autocratización internacional y Venezuela

Lo esencial de la política exterior venezolana desde 1999 ha sido, visiblemente, el empeño por protegerse de la incidencia internacional democrática. Comenzó con los debates en torno a la aprobación de la Carta Democrática Interamericana y siguió con las iniciativas para descalificarla, desvirtuarla, limitar sus alcances y promover la adopción regional de otras cláusulas¹⁹. Continuó con la descalificación de los informes y la no autorización de ingreso a misiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el incumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el retiro de esa instancia con la denuncia de la Convención Americana de Derechos Humanos en 2013 y la salida de la Organización de Estados Americanos, efectivo en 2019. La descalificación a la observación electoral internacional independiente, a la que el régimen se cerró desde 2006, fue acompañada por la adopción de la figura del acompañamiento, con mínimas competencias e independencia, sin dejar de

19 Se aceptó –en la cláusula democrática de la Unión Suramericana de Naciones– un texto y una interpretación centrada en la defensa incondicional de gobiernos democráticamente elegidos, relegando la autocratización en su desempeño. Así se impuso en la interpretación regional frente a situaciones como las de Honduras ante las denuncias sobre las iniciativas anticonstitucionales del presidente Manuel Zelaya previas al golpe de estado de 2009; también hacia Ecuador, en 2010, ante la denuncia del presidente Rafael Correa de un supuesto intento de golpe de estado por la policía.

intentar manipular para sus propósitos a los sistemas de observación de la Unión Europea y las Naciones Unidas.

Ese empeño fue cada vez más visiblemente acompañado por el de descalificar y aislarse de acuerdos e instituciones de esencia liberal, tanto en lo comercial y financiero como en lo político. En materia de integración se manifestó prontamente en la oposición al proyecto de Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a la vez que en la creación, con Cuba, de la Alternativa Bolivariana para las Américas –suscrita en 2004 pero propuesta al Caribe por Hugo Chávez en 2001– luego rebautizada como Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, con expreso sentido antiliberal. Desde entonces se sucedieron el abandono de la Comunidad Andina y el Grupo de los Tres en 2006, el forzado ingreso al Mercosur con la pretensión de modificarlo, efectivo en 2012, a la vez que el impulso a los acuerdos energéticos bilaterales con Petrocaribe, desde 2005. Estos últimos fueron fundamentales geopolíticamente para cultivar afinidades, apoyos y votos a posiciones y propuestas venezolanas en foros internacionales.

Con expreso interés por desplazar la influencia de la Organización de Estados Americanos, aprovechando los acercamientos políticos regionales de la “marea rosa”, se alentó la creación de la Unión de Naciones Suramericanas en 2008 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños entre 2010 y 2011.

La búsqueda de referencias y alianzas extracontinentales fue privilegiando las coincidencias con autoritarismos desafiantes de los avances de principios, reglas y procedimientos liberales, dentro del cuadro global de autocratización y recesión de la democracia que se iba perfilando. Entre ellos son de particular interés China y Rusia. Lo son por su disposición y recursos para instrumentalizar principios, reglas y procedimientos jurídico-políticos en beneficio de sus intere-

ses y, no menos importante, por la incidencia de sus iniciativas internacionales en la resiliencia del régimen venezolano.

Entre otros, Rusia y China

Conviene reiterar que el impulso iliberal mundial no se debe solo a los regímenes ruso y chino: lo alientan otros autoritarismos así como, en su propia escala, las democracias frágiles y las debilidades e inconsistencias estratégicas en las democracias de mejor sustentación institucional. A unas y otras, en tiempos de nacionalismos populistas –y más recientemente de emergencia pandémica y recesión económica– les cuesta escapar de la tentación defensiva al aislamiento, la competencia geopolítica y la postergación, cuando no abandono, de las responsabilidades internacionales. La lista de los compromisos bilaterales y multilaterales abandonados en diferente medida por el gobierno de Estados Unidos bajo la presidencia de Donald Trump es, más que una ilustración, un dato fundamental²⁰. También lo son, en sentido inverso, tanto la expresa reorientación geopolítica de la Comisión de la Unión Europea y su política externa y de Seguridad Común, como el giro hacia la acción concertada y multilateral del nuevo gobierno de EE.UU.

Entre los regímenes afines a Venezuela, Cuba es, sin duda, un actor en extremo influyente en la política exterior e interior en todos los ámbitos. Pero son China y Rusia los dos actores autoritarios cuyo

20 Oona Hathaway, *Reengaging on Treaties and Other International Agreements (Part I): President Trump Rejection of International Law*, JustSecurity (s.f.), disponible en: <https://www.justsecurity.org/72656/reengaging-on-treaties-and-other-international-agreements-part-i-president-donald-trumps-rejection-of-international-law/>. Aunque sin los alcances del período 2017-2021 en finanzas, comercio, seguridad, salud, cambio climático y derechos humanos, sin tales alcances, ya antes había habido notables ambivalencias, como en el procedimiento para la invasión a Irak o, al igual que China y Rusia, en la no aceptación de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

impulso al abandono, reorientación o redefinición de principios, reglas y procedimientos cuenta con mayor influencia, medios y disposición a utilizarlos en el mundo. Sin dejar de reconocer la diferencia en sus capacidades y motivaciones, los dos regímenes tienen en común su inconformidad con el orden mundial y su disposición a moverse dentro de él en lo que les es conveniente: para reorientar o frenar iniciativas de otros, para lograr apoyos y legitimidad para las propias y para influir en la definición o reinterpretación de reglas²¹. El derecho a veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas les da una ventaja fundamental. Además, creando sus espacios institucionales, han ido también dejando de lado unos principios y reglas y dando papel central a otros.

Entre los acuerdos que han promovido ambos en sus zonas de influencia, que contribuyen a la creación de sus propias referencias en los ámbitos en los que actúan –económico y de seguridad– se encuentran, para ambos y otros estados centroasiáticos, la Organización de Cooperación de Shanghai (2001). Rusia ha impulsado la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (desde 1994, renovada en 2002) y la Unión Económica Euroasiática (2015). En cuanto a China, con más amplios alcances e incluyendo a actores democráticos, destacan la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda (desde 2013), el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (2014), la Asociación Económica Regional Integral (RCEP), firmada a mediados de noviembre de 2020 junto a 14 países del Asia Pacífico –el más grande pacto comercial del mundo con casi un tercio de la producción económica mundial–, y el Acuerdo de Inversiones suscrito con la Unión Europea a finales de diciembre 2020, negociado desde 2013.

21 Las referencias más significativas de esa orientación común son trazadas por Thomas Ginsburg, op. cit. y Thomas Ambrosio, “Authoritarian Norms in a Changing International System”, *Politics and Governance* (ISSN: 2183-2463). (vol. 6, no. 2, 2018): 120-123, disponible en: DOI: 10.17645/pag.v6i2.1474.

Rusia y China han violentando principios y acuerdos en materias tan diversas e importantes como el respeto a la integridad territorial (como en Ucrania y en el “Mediterráneo Asiático” y el Pacífico respectivamente) a la vez que la autodeterminación (como con las interferencias rusas en elecciones y consultas de otros países o el irrespeto chino al acuerdo de transferencia de Hong Kong y al principio de un país dos sistemas). El reto también se manifiesta en los ámbitos de comercio e inversiones, con poca o nula transparencia y con imposición de condiciones violatorias o ajenas a los regímenes y acuerdos internacionales en esas materias. Esto se complementa con los acuerdos entre los dos poderes, como lo refleja su alianza energética para la construcción del más largo gasoducto mundial para el aprovisionamiento de China, en medio de las tensiones con Estados Unidos y las sanciones impuestas por ese país y la Unión Europea a Rusia. En realidad el acercamiento chino-ruso suma más de un lustro y se ha traducido en una sucesión de declaraciones y un abanico de acuerdos en los que –con altas dosis de pragmatismo y cautela– está presente el mutuo interés por protegerse y proyectar su poder.

La insistencia de ambos en un orden mundial multipolar basado en reglas iguales para todos ha de interpretarse desde su interés en ajustar esas reglas a sus intereses, para lo cual no solo impulsan acuerdos y foros bajo su influencia, sino que participan muy activamente en el sistema multilateral. Lo hacen en el Consejo de Seguridad con el ejercicio del veto- que frena escrutinios y sanciones-, en el Consejo de Derechos Humanos y también en la Asamblea General de mayoría autoritaria así como en espacios y agencias especializadas en temas como salud y cambio climático, corrupción y telecomunicaciones. En el caso de China, añádase el monto de sus contribuciones que la convierten en el segundo contribuyente al presupuesto de la ONU y han aumentado su participación y competencia por la dirección de agencias especializadas, entre ellas las que se ocupan de telecomunicaciones, corrupción o propiedad intelectual.

Multilateralismo liberal y autoritario

En su sentido más general la definición del multilateralismo como sistema de reglas de gobernanza mundial vale para cualquier estado, pero solo hasta que se introducen precisiones. La estructura, relaciones y procedimientos de gobernanza multilateral siempre conjugan poder y derecho. En su concepción autoritaria prevalece el poder centrado en el Estado como sustento y límite a la institucionalidad; en la liberal, la institucionalidad jurídica internacional prioriza las normas y regula la fuerza sustentándose en principios de autodeterminación democrática y responsabilidad internacional. Con los avances de la concepción autoritaria se ha ido extendiendo una zona gris en la que se reduce lo multilateral al ejercicio del poder de influencia (y veto) en medio de la crítica al unilateralismo mientras se lo practica y mientras se clama por la democratización de las organizaciones internacionales.

Los elogios al multilateralismo y las expresiones sobre la necesidad de democratizarlo y robustecerlo, así como manifestaciones de valoración e interés en el fortalecimiento del derecho internacional están presentes de modo muy expreso en la ya citada declaración de junio de 2016 suscrita por los presidentes Xi Jinping y Vladimir Putin en apoyo a la promoción del derecho internacional. Son antecedentes de especial interés la Declaración Conjunta sobre el Mundo Multipolar y el Establecimiento de un Nuevo Orden Internacional de 1997²² y la Declaración Conjunta de China y Rusia sobre Orden Internacional en Siglo XXI de 2005²³.

22 *International Legal Materials* 36, nro. 4 (julio 1997): 986-989, disponible en: https://www.jstor.org/stable/20698707?read-now=1&refreqid=excelsior%3Aa7d0b16d5ba795592354da6a92dee260&seq=3#page_scan_tab_contents

23 (7 de febrero 2005), disponible en: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zt/hjtfwelsnsk/t202164.htm>

Desde 2014, tras la anexión rusa de Crimea y Sebastopol, en medio del giro geopolítico chino bajo la presidencia de Xi Jinping y ante el creciente unilateralismo de Estados Unidos bajo la presidencia de Donald Trump, se han producido una sucesión de encuentros, declaraciones y acuerdos en los que desde trayectorias, estrategias e intereses diferentes han confluído las aspiraciones de recuperación de reconocimiento de Rusia como potencia con su áreas de influencia y el despliegue de China como potencia geopolítica. Ese acercamiento ha sido descrito como la pragmática conjunción de la doctrina Primakov -en su dimensión de recuperación de espacios y proyección geopolítica de Rusia- y los principios de la Coexistencia Pacífica proclamados por China: respeto de la soberanía e integridad, no agresión mutua, no interferencia en asuntos internos, relaciones de beneficio igual y mutuo y coexistencia pacífica.

El ya mencionado distanciamiento de Estados Unidos de acuerdos y foros multilaterales durante el gobierno de Donald Trump alentó la reivindicación del derecho internacional y el multilateralismo por China, Rusia y otros regímenes autocráticos en sus propios términos. Ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en las sesiones conmemorativas de los 75 años del foro Mundial y del final de la Segunda Guerra Mundial, Xi Jinping²⁴ hablaba de la persistencia “en el camino de multilateralismo y defender el sistema internacional centrado en la ONU” y de la necesidad de sustentar la gobernanza global en el principio de consultas, cooperación y beneficios para todos y promover la igualdad de derechos, oportunidades y reglas entre todos los países” para que ese sistema respondiera a la política y economía mundiales ya distintas” a las de 1945.

24 Xi Jinping Pronuncia Importante Discurso en el Debate General del Septuagésimo Quinto Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (22 de septiembre 2020), disponible en: <http://cl.china-embassy.org/esp/zldt/t1817749.htm>

En el mismo foro y circunstancia el presidente de Rusia citaba como principios establecidos “en los términos más claros y sin ambigüedad por los padres fundadores de nuestra Organización universal” los de igualdad de los Estados soberanos, la no intervención en sus asuntos internos, el derecho de los pueblos a la determinación de su propio futuro, la condena a la amenaza o utilización de la fuerza y el arreglo político de las disputas. En referencia al Consejo de Seguridad, tras definirlo como pieza fundamental de la gobernanza global, reiteraba que por ello no puede prescindir del poder de veto de los cinco miembros permanentes, potencias victoriosas de la Segunda Guerra Mundial que consideró aún representativas “del actual balance de poder político y militar”²⁵.

Sobre el derecho internacional, el punto de partida de las declaraciones chino-rusas de 2005 y 2016 es la centralidad del principio de igualdad soberana para la estabilidad de las relaciones internacionales. Lo que suena muy bien hasta que, desde una visión clásica de soberanía, se insiste en cada tema –sea político, de resolución de conflictos, económico o de seguridad– en el principio de no intervención, para lo que se citan referencias a la Carta de la ONU y algunas resoluciones del foro mundial²⁶. Este principio se convierte en franco límite a los alcances del derecho internacional. De allí la separación que tan expresamente ya recogía la declaración conjunta de 2005: “Los asuntos de los países deben ser decididos independientemente por sus propios pueblos, y los asuntos del mundo deben ser determinados sobre la base multilateral y colectiva y mediante diálogos y consultas”²⁷. Es el caso que también la violación de principios y normas bien estable-

25 Discurso ante la 75 Asamblea General de las Naciones Unidas (septiembre, 2020), disponible en: <https://spain.mid.ru/de/noticias/-/a>

26 Especialmente la Resolución 2625 (XXV). *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations* (24.10.1970), disponible en: <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>.

27 Véase *supra* nota 23.

cidos –como el respeto a la integridad territorial– son considerados entre los asuntos de soberana decisión nacional.

Esta visión del derecho internacional y el multilateralismo, que insiste en sus aspectos instrumentales pero también en el peso global de China y Rusia –con su derecho a veto– en la definición de orientaciones políticas, normas y procedimientos, ha sido también asumida por otros regímenes autoritarios. Así se ha manifestado en coincidencias en foros internacionales sobre el derecho internacional y multilateralismo, en general, y sobre derechos humanos y democracia, comercio e inversiones y seguridad. Este último concepto es de extrema plasticidad para los regímenes autoritarios, y no solo sirve para la represión de libertades fronteras adentro, sino para descalificar el escrutinio exterior y debilitar su sustentación jurídico-política: por hegemónica, antidemocrática y violatoria de la soberanía.

Los espacios multilaterales son diversos, ya no solo por la ya mencionada distinción entre los promovidos por los autoritarismos y los vinculados al orden liberal. También lo son, especialmente, porque en el multilateralismo de alcance mundial, que reúne a democracias y autocracias, están incluidos asuntos también diversos: los propiamente internacionales, como de seguridad y solución de conflictos, en los que se manifiestan más explícitamente y con mayor fuerza los intereses nacionales y la competencia geopolítica; los transnacionales, en los que la interdependencia hace especialmente necesaria la coordinación, aunque los frenos geopolíticos la limiten en la práctica, como en comercio y finanzas, pero también en salud y cambio climático; finalmente, los que están concebidos y han sido lentamente institucionalizados como supranacionales, que viene a ser el caso de los derechos humanos²⁸.

28 Thorsen Benner: "What is left of Multilateralism" (Global Public Policy Institute - Bertelsmann Stiftung, 2019), disponible en: <https://www.gppi.net/2019/11/04/whats-left-of-multilateralism-putting-six-hypotheses->

Aunque en general los regímenes autoritarios cumplen con proclamar constitucionalmente su adhesión a la defensa de los derechos humanos, lo hacen desde su propia versión, siempre sometida a la prueba de los hechos. Piénsese en el amplísimo catálogo de derechos que contiene la Constitución venezolana de 1999²⁹. Es así aunque en la práctica no los promuevan ni protejan de forma efectiva y, en cambio, se impongan los deberes y dismantelen las garantías de todos los derechos en nombre de la defensa del régimen. En los autoritarismos prevalece la ley nacional por encima de los tratados y fallos de tribunales internacionales: sea que contra lo estipulado constitucionalmente como en el caso de Venezuela, sea que en consonancia con el marco jurídico nacional –como el sincerado en la reforma constitucional rusa de 2020– o según lo implícito en la ley fundamental de China. Lo más trascendente es que la retórica no solo va acompañada por argumentos que justifican el desconocimiento de la universalidad e interdependencia de todos los derechos, sino por abiertas violaciones y elaboradas propuestas para reorientar las instituciones que velan por ellos y para modificar el modo de atenderlos. Sirvan como ejemplo tanto las respuestas de los regímenes ruso y chino a las críticas que recibieron durante las Evaluaciones Periódicas Universales correspondientes a 2009, 2013 y 2018³⁰. En la respuesta de China de 2018 se incluyó un aparte inicial –“Concepto y sistema teórico de dere-

to-the-test, y “Competitive Cooperation: How to Think About Strengthening Multilateralism”, (Global Public Policy Institute - Bertelsmann Stiftung, 2020), disponible en: <https://www.gppi.net/2020/10/28/competitive-cooperation-how-to-think-about-strengthening-multilateralism>

29 El Título II contiene 109 artículos que cubren el amplio espectro de derechos civiles, políticos, socioeconómicos, culturales y ambientales, con la expresa referencia en los artículos 19 y 23 a la supranacionalidad del régimen internacional que los protege.

30 Para la República Popular China, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/CNindex.aspx>; para la Federación de Rusia, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/RUindex.aspx>

chos humanos con características chinas”- que manifiesta interés por “fomentar el sano desarrollo de la causa internacional de los derechos humanos (...) sobre la base de la igualdad y el respeto mutuo” pero concediendo “cada vez más importancia a los derechos económicos, sociales y culturales y al derecho al desarrollo, que centran el interés de los países en desarrollo, y promueve el desarrollo integral de los derechos humanos de todo tipo”³¹.

En el caso de la respuesta de Rusia ese mismo año, no hay una explícita diferenciación conceptual sobre el régimen de protección de los derechos humanos, pero la distancia entre la retórica y la práctica es abismal. Entre los enunciados sobre acuerdos específicos de los que la Federación es parte o ha decidido no serlo, y las respuestas detalladas a las observaciones recibidas, aparece la distancia entre el discurso y la realidad sobre los derechos civiles y políticos. Es notable también la brecha entre lo reportado y el aumento de la centralización del poder y el control político. Así se refleja en el enunciado sobre su seguimiento de “una política sistemática de fortalecimiento de un diálogo constructivo y despolitizado sobre las cuestiones de actualidad de la agenda internacional de derechos humanos” y su posición contraria a la “la utilización del tema de los derechos humanos como pretexto para injerirse en los asuntos internos de Estados soberanos”³².

Ahora bien, las críticas a los criterios del escrutinio no se han traducido en el abandono del Consejo de Derechos Humanos, sino en participación desde la selección misma de sus cuarenta y siete miem-

31 China, Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos (20 de agosto 2018): 3-4, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/254/62/PDF/G1825462.pdf?OpenElement>

32 Federación de Rusia, Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos (1 de marzo 2018) p. 5, disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/WG.6/30/RUS/1>

bros en la Asamblea General, el impulso a Resoluciones y Relatorías Especiales en materias de su interés y conveniencia así como su participación en las mencionadas Evaluaciones Periódicas Universales.

Venezuela y el escrutinio ineludible

En el régimen venezolano ha prevalecido la descalificación y la ruptura de acuerdos y foros hemisféricos y regionales; también el aliento a los propiciados por él, aunque cada vez más limitados por la ineficacia y pérdida de legitimidad del propio régimen. En el sistema multilateral de Naciones Unidas ha cultivado en todas sus instancias –cada vez más, en medio de la reducción de sus apoyos regionales– la cercanía y los respaldos de regímenes afines. No ha dejado de competir por tener presencia como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad, lograda en 2015, donde en las once ocasiones en las que desde 2017 se ha tratado su caso, informal y formalmente, ha contado con el apoyo decisivo de Rusia y de China. Fue elegido para formar parte el Consejo de Derechos Humanos entre 2020 y 2022, siendo revelador que en la votación que lo hizo parte de ese cuerpo contara con 105 votos de los 193 miembros de la Asamblea General, en proporción que se corresponde con la de regímenes no democráticos en el mundo³³.

Desde 2014, la aceleración en la pérdida de democracia y estado de derecho en Venezuela no solo han ido acompañados por iniciativas para atrincherarse con las banderas de la soberanía ofendida y la seguridad nacional amenazada. Con la mengua de la legitimidad y efectividad del régimen y las de los foros y acuerdos regionales impulsados por el gobierno de Hugo Chávez, aumentó la necesidad de sumarse a las iniciativas de otros autoritarismos, bilateralmente y en foros multilaterales.

33 Así registrado en el ya citado Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*. Véase *supra*, nota 7.

Ahora bien, es notable que pese a las iniciativas del régimen venezolano por descalificar y obstaculizar el escrutinio en derechos humanos no ha logrado detenerlo. Los informes de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos desde 2017 y particularmente desde julio de 2019³⁴, dieron lugar a gestiones para que se permitiera el establecimiento de una Oficina en Venezuela. Esta, aunque, dependiente de un estricto control oficial de sus gestiones, ha logrado mantener informada a la Alta Comisionada.

Por otra parte, tampoco en el Consejo de Derecho Humanos se ha logrado reducir la atención a la crisis venezolana. Recuérdese, como ejemplo reciente, que en la sesión del Consejo de Derechos Humanos de septiembre de 2019 fueron aprobados dos proyectos de resolución sobre Venezuela: uno sobre fortalecimiento de la cooperación y asistencia técnica en derechos humanos, cuya lista de promotores anticipaba la intención de limitar los alcances del escrutinio³⁵; otro de más preciso propósito sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela³⁶ que dio origen a la Misión Independiente de Determinación de Hechos mencionada al comienzo de estas páginas.

Esta última misión, tras un año de complejo y meticuloso trabajo desde el exterior, pues pese a repetidas solicitudes no logró permiso gubernamental para ingresar al país, produjo un extenso y documen-

34 Disponibles en: <https://www.ohchr.org/SP/Countries/LACRegion/Pages/VEReportsOHCHR.aspx>

35 Promovido con el apoyo de Argelia, Corea del Norte, Nicaragua, Siria, Turquía y Palestina- Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G19/285/63/PDF/G1928563.pdf?OpenElement>

36 Con apoyos de Albania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Croacia, Chequia, Dinamarca, Georgia, Guatemala, Guyana, Honduras, Islandia, Israel, Liechtenstein, Lituania, Mónaco, Alemania, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Eslovenia y el Reino Unido. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G19/284/21/PDF/G1928421.pdf?OpenElement>

tado informe³⁷. Este fue respondido oficialmente con tres conjuntos de argumentos: la ilegitimidad de la misión “que demostró y evidenció su profunda vinculación con un conjunto de actores internacionales que han protagonizado una serie de ataques programados dirigidos a socavar su soberanía y negarle su derecho a la autodeterminación”; la reivindicación del derecho de Venezuela “a defender sus derechos soberanos e impedir esos actos, actuando de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos” y, finalmente, la exaltación de las virtudes del marco legal y la práctica nacional de protección de los derechos humanos, siempre desde la denuncia de “una agresión multiforme que atenta contra su derecho al desarrollo, a la paz y a la libre determinación”³⁸. Allí es la defensa del régimen lo que justifica todos los medios, mientras que el enunciado sobre los derechos vinculados al desarrollo, la paz y la autodeterminación revelan la desviación de los derechos humanos recurrente en los regímenes autoritarios. Leído desde el contexto latinoamericano, recuerda las viejas doctrinas de seguridad nacional de los regímenes militares del cono sur y Brasil: la tesis del asedio exterior y los enemigos internos-externos que justifica la represión interior.

No cesa pues el intento de limitar los alcances del régimen supranacional de protección de los derechos humanos y de promover la divisibilidad y no universalidad de esos derechos: priorizando conceptualmente (aunque no en la práctica de su protección) los derechos socioeconómicos, y desatendiendo la obligación de rendición de cuentas. Así se lee en los informes con los que el régimen venezolano ha respondido a las Evaluaciones Periódicas Universales en 2011 y

37 Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela (15 de septiembre 2020), disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf

38 Véase *supra*, nota 4

2016³⁹. De ese modo se suma a los intentos de deslegitimar las normas y debilitar los procedimientos de escrutinio de los derechos civiles y políticos.

La ineficacia y la creciente ilegitimidad interior y exterior del régimen venezolano han limitado su capacidad de maniobra exterior y sumarse a las estrategias de otros países en el desafío a la institucionalidad internacional tiene sus costos y consecuencias. A la disposición a votar y apoyar todas las posiciones y propuestas de esos países se suman los términos de acuerdos comerciales y financieros suscritos con ellos. Cláusulas y acuerdos secretos, garantías y condicionalidades extremas, opacidad y corrupción en la ejecución de convenios son algunas de las características de los tratos bilaterales con aliados autocráticos, particularmente con China⁴⁰ y Rusia⁴¹; aunque también, en sus propias escalas, con Cuba, Irán o Turquía, entre otros. Mientras tanto, permanecen en total opacidad los vínculos y el destino de los recursos vinculados a la evasión de sanciones: opacidades a las que se añadirán las que anticipa la aplicación de la mal denominada e inconstitucionalmente formulada y aprobada *Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos*⁴². Todo esto hace parte a Venezuela de relaciones en extremo desiguales que suman debilidades a las normas y procedimientos internaciona-

39 Disponibles en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/VEindex.aspx>

40 Transparencia Venezuela, *Negocios Chinos. Acuerdos que socavaron la democracia en Venezuela* (septiembre 2020), disponible en: <https://transparencia.org.ve/project/informe-negocios-chinos/>

41 Transparencia Venezuela, *Pese a acuerdos mil millones con Rusia en materia petrolera, la producción venezolana está en mínimos históricos*, disponible en: <https://transparencia.org.ve/pese-a-acuerdos-mil-millones-con-rusia-en-materia-petrolera-la-produccion-venezolana-esta-en-minimos-historicos/>

42 Aprobada por la Asamblea Constituyente en octubre de 2020, Gaceta Oficial N° 6583 Extraordinario (12.10.2020), disponible en: <https://es.scribd.com/document/480258214/GOE-6-583>

les de transparencia, comercio e inversiones, mientras complican la solución de la crisis nacional en todas sus dimensiones.

III. Finalmente: la democracia y los demócratas también cuentan

Tal como se insiste desde dentro y fuera de Venezuela sobre lo esencial del esfuerzo nacional para recuperar la democracia, sin desestimar la gran importancia pero papel complementario del esfuerzo internacional; así mismo ha de insistirse en lo esencial de la concertación en el esfuerzo liberal internacional en todos los grupos, foros, organismos e iniciativas para contribuir en ese indispensable esfuerzo complementario.

En los dos planos, desde adentro y desde afuera, es fundamental atender y ampliar la concertación democrática en lo internacional, transnacional y, especialmente, en lo supranacional. Los contenidos de esas concertaciones son muchos y muy diversos, y la tarea comienza por reconocerlo, incluso en el limitado sentido de estas páginas. Es así en cada uno de los temas mencionados y, crucialmente, en el aquí privilegiado: los derechos humanos en la concepción integral que han reflejado informes como los de la Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

A partir de la aspiración general de recuperar la vigencia de las garantías efectivas de todos los derechos humanos, la estrategia tanto para la protección inmediata de los que se presentan con crítica urgencia en lo humanitario como para su más profunda recuperación institucional requiere una agenda trazada nacionalmente, con asesoramiento y cooperación internacional. El reto democrático es cultivar apoyos y evitar que las prioridades enunciadas por regímenes autoritarios –socioeconómicas– obstaculicen la atención integral liberal.

A la causa de los demócratas venezolanos, en el ámbito político y en el de la sociedad civil –con mención especial de los medios de comunicación– no conviene la descalificación y el aislamiento de iniciativas internacionales multilaterales por juzgarlas no óptimas o limitadas en su alcance. La actitud propositiva desde la agenda democrática, en cambio, debería ser la vía para aprovechar y contribuir a reorientar iniciativas internacionales. Este parece un momento oportuno, pese a la complejidad de las circunstancias nacionales y mundiales

Desde afuera, el retorno de Estados Unidos a varios acuerdos internacionales y a la acción multilateral –incluyendo al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas– se suma a la disposición y propuesta de una agenda multilateral⁴³ y trasatlántica⁴⁴ por parte de la Unión Europea. Esta conjunción de esfuerzos ha sido expresamente vinculada a la atención multilateral de la crisis venezolana –desde el Consejo de la Unión Europea y por diversos voceros del gobierno presidido por Joe Biden– en lo que se perfila como un esfuerzo internacional, de presión y persuasión, más eficiente y menos contraproducente.

Finalmente, moderar o manejar la incidencia de China, Rusia y otros actores autoritarios sobre la institucionalidad internacional y su disposición a desafiarla es un reto mayor para poderes como Estados Unidos y Europa. A los demócratas venezolanos corresponde estudiar en detalle su incidencia en Venezuela, identificar aquello que es necesario contrarrestar, lo que puede ser reorientado en beneficio de los intereses de la recuperación democrática y, especialmente, cultivar y ampliar los apoyos internacionales afines que hagan contrapeso democrático en espacios multilaterales.

42 A renewed multilateralism fit for the 21st century: the EU's agenda (17 de febrero, 2021), disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_622

43 EU-US: A new transatlantic agenda for global change (2 de diciembre, 2020), disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2279

La situación política de Venezuela: una lectura desde el tablero global

Rosa María Pérez Larez

Este artículo tiene como objetivo principal describir el contexto actual de Venezuela en el Tablero Global. Para su comprensión es necesario precisar a grandes rasgos, las principales directrices que han caracterizado la política exterior a partir de 1999 hasta la actualidad, enfatizando las relaciones con Estados Unidos. Posteriormente, se determinan los elementos que definen la posición del país en la actual dinámica regional e internacional, influenciada por el creciente deterioro social-institucional del Estado venezolano y la marcada polarización entre los actores políticos involucrados. Un reposicionamiento del país va a depender del hallazgo a una salida política consensuada a la crisis, la cual se ha potenciado debido a las consecuencias y retos que impone la coyuntura del Covid 19, aunado a las expectativas que ha generado el nuevo gobierno democrata de la nación norteamericana.

Descriptores: Venezuela, política exterior, Estados Unidos, crisis, dimensión regional, tablero global.

A fin de comprender la posición de Venezuela en esta dinámica internacional, resulta pertinente abordar aspectos fundamentales de su política exterior, la cual debe estar fundamentada en el Interés

Nacional atendiendo a los instrumentos y fines propios del Estado, con base en las demandas domésticas e internacionales. Hasta 1999, se advierte en Venezuela, una acción exterior que abarcaba un conjunto de objetivos, acciones y reglas del juego permanentes de carácter transnacional. Evidentemente, los cambios coyunturales que se dan a nivel sistémico tanto en el plano nacional como internacional, otorgaron un sello distintivo a cada periodo presidencial. Lo anterior también va a estar influenciado por el manejo de identidades y percepciones por parte de los decisores en esta área.

Con la llegada de Hugo Chávez (1999) se verifican transformaciones sustanciales para este ámbito en cuanto a las orientaciones, discursos, así como a la búsqueda de interlocutores diferentes a los tradicionales. Desde el inicio de su gestión, fue proclive a la idea del mundo multipolar, así como la necesidad de defender la soberanía como idea fundacional de su propuesta política. De acuerdo a Ellner (2009)

El presidente venezolano preveía la transformación de naciones vinculadas por alianzas en bloques políticos poderosos (...) En el caso de Venezuela, los bloques incluían a la OPEP, la comunidad caribeña de naciones, y Mercosur, al que Caracas solicitó su ingreso durante los primeros meses del gobierno de Chávez¹.

Así las cosas, la política exterior de Venezuela durante esta etapa, estuvo orientada al diseño de una nueva geopolítica con lineamientos particulares, entre los cuales destaca la creación de mecanismos regionales que sirvieran de contrapeso a la influencia de Estados Unidos

1 Steve Ellner, "La política exterior del Gobierno de Chávez: La retórica chavista y los asuntos sustanciales", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 15, no 1 (Abril 2009): 4 Disponible en [www. http://ve.scielo.org/scielo](http://ve.scielo.org/scielo)

para la región. Iniciativas como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELAC) son ejemplos representativos de integración que respondían a este principio, en los cuales el petróleo es un vector de política y poder. No obstante, la premisa económica considerada al momento de la formulación de la agenda internacional, condicionaba la viabilidad del proyecto.

En este sentido, adquiere especial importancia las relaciones con Estados Unidos. Debe decirse que han atravesado por diferentes matices. A pesar de que durante los primeros años, el gobierno subrayó la defensa de una postura nacionalista; al mismo tiempo manifestó la posibilidad de reconocer los intereses de esta nación y en algunos casos, adecuarse a ellos. Sin embargo para 2003, la interacción entre ambos países se encontraría en un momento de tensión, en medio de un clima de acusaciones. De hecho, el presidente venezolano adjetivaría el gobierno de Bush como imperialista y genocida. En tal sentido, Romero advierte:

Las expectativas no son nada halagadoras para un régimen que se presenta ante el hemisferio con un nuevo proyecto nacional basado en una idea diferente de la democracia (...) Venezuela tiene dentro de la agenda de política exterior el tema de las relaciones con Estados Unidos. Pero, en la era de cambios globales, los gobiernos venezolanos no pueden esperar que Washington, siga tratando a este país como algo aparte de América Latina (...) Se impone un respeto mutuo, que para Venezuela significa una política de autonomía concertada en un mundo cambiante².

2 Carlos Romero, "Venezuela y Estados Unidos: Una relación necesaria", *Revista Uniandes*, no 56-57 (2003): 129. Disponible: www.revistauniandes.com

En este orden de ideas, se concibe una estrategia de política exterior basada en una política antiestadounidense, a pesar de que se mantenían las relaciones económicas. No obstante, de ser EEUU el primer socio comercial de Venezuela, el total de importaciones ha disminuido hasta caer en la actualidad en el nivel más bajo de realizaciones. En definitiva, las relaciones entre Caracas y Washington han sido complicadas. Desde la llegada de la Revolución bolivariana al poder en Venezuela en 1998, primero con Hugo Chávez y luego con su sucesor político Nicolás Maduro, han existido periodos de tirantez, distensión y denuncias que han tirado al traste las relaciones diplomáticas y han agudizado el tono discursivo. Para Colmenares:

Maduro ha querido imitar el tono radical y antiestadounidense de los discursos del difunto Chávez. Son arengas con un tono muy distinto de las que pronunciaba cuando era Canciller. Sin embargo, luego de la victoria de Trump comenzó a evidenciarse un cambio de rumbo en el discurso del jefe del gobierno venezolano. Aquellas proclamas incendiarias en las que Maduro acusaba al país del norte de ser una potencia imperial y querer aplastar los movimientos progresistas de Latinoamérica y el mundo, cambiaron por un discurso más conciliador y favorable³.

En líneas generales, la política exterior de Venezuela se enmarca en un contexto caracterizado por el acercamiento a otros polos de poder como China y Rusia, así como la vinculación a una izquierda internacional y a Estados con valores no occidentales, como el caso de Irán, en el cual se sopesan intereses de índole económica. Romero considera:

3 Alexis Colmenares, "Las relaciones de Venezuela con Estados Unidos en la era de Trump. Mucho ruido, las mismas nueces", *Foreign Affairs Latinoamérica* 18, no. 1, (2018): 17-24. Disponible en: www.fal.itam.mx

Irán también cumple la función de ser un socio comercial con poca participación del sector privado. Venezuela e Irán han firmado alrededor de 270 instrumentos de cooperación entre memorandos de entendimiento, contratos y acuerdos en áreas como energía, educación y tecnología, transporte, agricultura, fabricación de plantas y de autos, en materia de salud, y en la construcción de casas, destacándose la tesis iraní de que Venezuela pudiera ser un puente para las relaciones de ese país con el resto de América Latina⁴.

Desde el plano doméstico, no sólo resulta crucial la falta de consenso entre los diferentes sectores encargados de la formulación de la política exterior, sino que es evidente la existencia de un servicio exterior cada vez más politizado, y una opinión pública cada vez dividida en los debates internos en torno a esta política. A todas luces, es un panorama complejo. Adicionalmente, se asiste a una marcada crisis económica y social de la mano de una total polarización, en la cual la oposición pierde centrismo. Lo anteriormente expuesto en líneas precedentes, convierten al país en tema de agenda internacional y permite esbozar algunas ideas sobre su situación en el tablero global.

Venezuela como jugador

Para 2019, Venezuela se ha convertido en un asunto de importancia creciente no solo para el ámbito latinoamericano por ser epicentro de contradicciones regionales, sino también para la política internacional. El debilitamiento institucional, así como la emigración producto del colapso económico y social *in crescendo* desde 2013, han conllevado al país a ser punto de conflicto entre EEUU, China y Rusia. La coyuntura venezolana tiene como marco una región con severos

4 Carlos Romero, "La Política Exterior De La Venezuela Bolivariana", *Working Paper* n° 4, (Julio de 2010): 1-36 . Disponible: <http://www.plataformademocratica.org>

problemas de gobernabilidad y profundas divisiones políticas, que ha dificultado una respuesta homogénea frente a esta situación, más allá de los modestos esfuerzos del Grupo de Lima y de la cuestionada posición asumida por actores extra continentales como la Unión Europea.

Conviene recordar que el ex mandatario de EEUU, Donald Trump reconoció a Juan Guaidó, representante de la oposición y presidente para ese momento de la Asamblea Nacional. Dicho reconocimiento profundizó la situación de conflictividad con el gobierno de Nicolás Maduro, conllevando a la ruptura de relaciones diplomáticas y consulares. Malamud y Núñez consideran:

Estamos ante una crisis continental e internacional por las consecuencias políticas y geopolíticas que supone la existencia de dos líderes (Nicolás Maduro y Juan Guaidó) que fungen ante los venezolanos y ante el mundo como presidentes legítimos. Cada uno con sus respectivos apoyos internacionales (...) Guaidó ha recibido otros importantes respaldos, como el de Israel, Marruecos y Australia, de buena relación con EEUU. (...) Maduro cuenta con importantes apoyos internacionales (...) A estos se suman los clásicos aliados extrarregionales en la lucha contra “el imperialismo”, como Irán y Turquía y dos potencias emergentes con intereses y actitudes muy disímiles como China y Rusia⁵.

La cita anterior da cuenta de la naturaleza de los respaldos a Venezuela en el tablero global. Sin embargo, se debe asumir que la capacidad de acción de los apoyos internacionales es limitada. Se ha manejado la posibilidad de una intervención militar por parte de EEUU, pero debe reconocerse que las consecuencias desbordarían la estabilidad política regional. Es un escenario con claras contra-

5 Malamud y Núñez, *La crisis de Venezuela y el tablero geopolítico internacional*, Real Instituto Elcano. Disponible: <http://www.realinstitutoelcano.org>

dicciones y disensos, en el cual las iniciativas multilaterales que han emergido –Grupo de Lima, el Grupo Internacional de Contacto y la Iniciativa de Montevideo–, han adolecido de coordinación en cuanto a sus mecanismos y objetivos.

Es palpable la ascendente internacionalización del conflicto venezolano, en medio de un debate que se mueve entre los contrapesos de EEUU, sus aliados latinoamericanos y la construcción de alianzas del gobierno venezolano con potencias y países intermedios como China, Rusia, Turquía e Irán. Contrariamente, esta internacionalización ha dificultado la posibilidad de reposicionar a la región en el tablero mundial, acarreado mayores fracturas.

Se avizoran tiempos difíciles, no solo a nivel global sino en el plano hemisférico, debido a que América Latina (AL) ha perdido protagonismo y ha sido impactada por la situación económica, la fragmentación política y el deterioro social. Si a lo anterior se le adiciona la llegada del COVID-19 y sus consecuentes efectos, resulta un escenario poco esperanzador para los países que integran la región, cada uno con sus realidades y proyecciones.

Por otra parte, la nueva administración demócrata, ha expresado la conveniencia de cimentar una relación con AL con base en tópicos como gobernabilidad, corrupción y derechos humanos, con el objetivo de ejercer presión sobre algunos países. Asimismo, ha reconocido la relevancia del tema migratorio: el real problema para Estados Unidos sigue estando en la frontera con México y aunque no se esperan por el momento cambios drásticos en esta materia, el presidente Biden quiere impulsar medidas en este sentido también favorecerían a los venezolanos. Precisamente en relación con Venezuela, aún es temprano para precisar una política concreta y a pesar de que se advierten gestos como la habilitación de algunas operaciones en puertos y aeropuertos, dista mucho de ser el principio del fin en cuanto a las

sanciones dirigidas al sector petrolero venezolano, en tanto deja por fuera actividades de exportación de diluyentes para refinar petróleo.

Una lectura en el marco del tablero global, implica reconocer que la comunidad internacional que puede desempeñar un rol importante en la resolución de la situación política nacional. Sin embargo, es determinante el manejo de las controversias internas y la respectiva toma de decisiones traducidas en estrategias orientadas al diálogo firme entre el gobierno de Venezuela, la oposición y la sociedad civil organizada. Sólo de esta manera, se favorecería una salida inclusiva y plural.

Conclusiones

La undécima edición de *Democratización* estuvo dedicada a analizar a Venezuela y a las autocracias en el plano internacional. Esta edición tiene tres artículos de tres mujeres que analizan un mismo fenómeno desde diferentes puntos de vista: Adriana Boesner Herrera, Elsa Cardozo y Rosa María Pérez. A continuación, presentamos las conclusiones que reúnen las ideas principales de estas tres autoras:

- 1. Alianzas heredadas:** En el artículo *Relaciones entre Venezuela y el Medio Oriente a partir de 1999*, Adriana Boesner Herrera concluye que la mayoría de las alianzas que Hugo Chávez concretó por medio del personalismo y el aparato programático que caracterizó a su gobierno, perduran y sirven para que Maduro continúe en el poder. Además, la mayoría de estas alianzas tienen algo en común: la ideología antiimperialista y los intereses económicos de los recursos minerales de Venezuela. Para Maduro, las relaciones con el Medio Oriente son una vía de escape para burlar sanciones económicas y seguir manteniendo el poder.
- 2. Las autocracias se cuidan entre ellas:** En un mundo cada vez menos unipolar, Elsa Cardozo reflexiona que potencias como China y Rusia, con espacios de poder cada vez más grandes dentro de los organismos internacionales multilaterales, promueven sus propias versiones de derechos humanos y soberanía, que no implica el mejoramiento de las libertades de los pueblos, pero que sí protege las acciones de otras autocracias dentro de cada una de sus fronteras. En conclusión, es deber de los demócratas y las

democracias del siglo XXI hacerles contrapeso a estas versiones ambiguas de libertad y alianzas de autocráticas que han ido tomando cada vez más espacios en el mundo.

3. Venezuela como jugador: Venezuela en el tablero internacional es un asunto de importancia. Tanto EEUU, como China, Rusia y América Latina están en conflicto por el papel que juega Venezuela. Para las naciones latinoamericanas, Venezuela es un riesgo migratorio y de crimen organizado, para las otras 3 potencias, Venezuela tiene una posición geopolítica privilegiada. Todos acuerdan que hoy por hoy, Venezuela es protagonista de un conflicto internacional. Rosa María Pérez concluye que esto seguirá siendo así, en otros términos: el cambio de la administración del gobierno de EEUU y de otros gobiernos de América Latina tendrá un impacto en las relaciones del continente y en el conflicto con las otras potencias, sin embargo, es un fenómeno en desarrollo que debe seguirse de cerca para poder comprender la situación venezolana desde el punto de vista internacional.

Isabella Sanfuentes

Autores

Adriana Boersner Herrera

Licenciada en Estudios Internacionales de la Universidad Central de Venezuela; Magíster en Ciencia Política de la Universidad Simón Bolívar; y Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Missouri. Profesora Asistente en el Departamento de Historia, Ciencia Política, y Filosofía de la Universidad de Carolina del Sur Aiken.

Elsa Cardozo

Licenciada en Estudios Internacionales y doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Profesora Titular Jubilada de esa casa de Estudios, ha sido Directora de la Escuela de Estudios Liberales de la Universidad Metropolitana y de su Departamento de Estudios Internacionales. Es miembro de la mesa de análisis del Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello, conferencista y consultora, autora de capítulos en libros sobre política venezolana, latinoamericana e internacional, colaboraciones a esta revista sobre resiliencia, recursos de poder y aprendizajes autoritarios en perspectiva internacional. Sus dos publicaciones más recientes son *Tramas y Tramos de América Latina. Una mirada Venezolana* (UCAB-KAS, Caracas, 2019); “En los mapas del mundo,” en *Estados Unidos. Diez miradas*, ed. Edmundo González Urrutia (UCAB - IEP Fermín Toro, Caracas, 2020).

Rosa María Pérez Larez

Lic. en Estudios Internacionales, Dra. en Ciencias Políticas por la Universidad Central de Venezuela, (UCV). Profesor Asociado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas,

Escuela de Estudios Políticos y Administrativos (EEPA) en Pregrado, Postgrado y Doctorado. Jefe del Departamento de Relaciones Internacionales de la EEPA. Actualmente se desempeña como Coordinadora del Postgrado en Derecho y Política Internacionales, y Coordinadora de Investigación de dicha Facultad, UCV.

Índice

Introducción	2
Relaciones entre Venezuela y el Medio Oriente a partir de 1999	
<i>Adriana Boersner Herrera</i>	5
La autocratización del orden mundial: desafío para los demócratas y las democracias	
<i>Elsa Cardozo</i>	21
La situación política de Venezuela: una lectura desde el tablero global	
<i>Rosa María Pérez Larez</i>	47
Conclusiones	55
Autores	57