

Ante la "Agenda Guaidó"

Posible accionar de la OEA, la ONU y la UE en Venezuela

Pedro Nikken*



CRIES

Las notas que siguen están ordenadas, básicamente, alrededor de la llamada "Agenda Guaidó", en cada una de las siguientes entidades internacionales: la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea (UE), a las que me permitiré agregar al gobierno de Noruega. Sin embargo, es también mi aspiración que las consideraciones que siguen sean útiles para vislumbrar respuestas a cuatro preguntas que se nos han hecho: ¿qué está pasando?, ¿por qué está pasando?, ¿qué puede pasar? y ¿qué habría que decir y hacer como Conferencia de Provinciales de América Latina (CPAL)?

LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

Organización paralizada por su dificultad estructural para adoptar decisiones. Genera gran desconfianza al régimen de Maduro.

MOTIVACIONES

Institucionalmente, la OEA debería estar motivada por la Carta de la Organización y por la Carta Democrática Interamericana. Entre los Estados Miembros de la OEA, se pueden identificar al menos cuatro tipos de motivaciones:

- En los países latinoamericanos, en general, se relaciona con el tema migratorio y, políticamente, con el freno al modelo venezolano. Canadá, básicamente, parece tener una óptica parecida.
- En Estados Unidos se vincula con sus intereses en Venezuela y en la región, con el freno al modelo venezolano y con los intereses electorales del presidente Trump.
- En los países del ALBA, hacia la defensa del modelo venezolano y de la aplicación a ultranza de la no intervención, sin aceptar las limitaciones legítimas a este principio cuando están en juego violaciones a los derechos humanos.
- Los países del Caribe, aunque divididos, tienden a defender la no intervención, de la cual son celosos, como países débiles que son. Las motivaciones económicas pierden peso actualmente.

México y Uruguay no se identifican con ninguna de estas posiciones y han lanzado su propuesta para diferenciarse con la menor incomodidad posible.

LA OEA Y LA POSIBLE SALIDA DE MADURO ("CESE DE LA USURPACIÓN")

La Asamblea General carece de capacidad real para influir en este punto. En cuanto al Secretario General, es difícil determinar su motivación, pero es claro que hará cuanto pueda para lograr el término del régimen de Maduro. Seguramente continuará alineado con los secto-



DIARIO LA CALLE

res más extremos de la oposición venezolana; no tiene fuerza suficiente para lograr resultados concretos.

Otros órganos de la OEA, particularmente en materia de derechos humanos y democracia, carecen de fuerza suficiente para lograr resultados concretos.

El TIAR o Tratado de Río es un instrumento que se debilitó mucho con la Guerra de Las Malvinas. Fue utilizado durante la Guerra Fría y, en las últimas ocasiones, contra Cuba y para justificar la invasión a la República Dominicana durante la guerra civil en ese país. No está dado el supuesto para su aplicación. Sin embargo, sería teóricamente posible si el Grupo de Lima lo respaldara y adoptara una interpretación extensiva del mismo, pues la mayoría de los países que respaldan a Maduro en la OEA no son partes en el TIAR. Esto, empero, no parece viable por la posición del Grupo de Lima y porque Argentina no podría apoyarlo. Su aplicación sería un gravísimo retroceso en las relaciones hemisféricas. Es difícil que este instrumento se aplique.

El Grupo de Lima surge de la parálisis institucional de la OEA frente al caso venezolano. Está formalmente motivado para lograr un cambio democrático en este país. Su constitución refleja la más reciente orientación política de América Latina. Ha sido tímido en la aplicación de sanciones. No participará en una operación militar internacional contra Maduro.

LA OEA Y UN GOBIERNO DE TRANSICIÓN

El apoyo efectivo de la OEA a un gobierno de transición dependerá de cómo este se constituya. De haber en ese gobierno una deseable participación del chavismo, es posible que el apoyo de la OEA sea percibido con reservas. A todo evento, las posibilidades materiales de la OEA para ese fin son limitadas y dependería de contribuciones especiales que podrían acentuar las

reservas del chavismo. El apoyo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podría ser relevante, sobre todo en el área judicial y de derechos humanos.

LA OEA Y LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES LIBRES

La OEA dispone de estructuras para la asistencia y observación electoral. Se repiten las limitaciones políticas enunciadas en el punto precedente. No sería la primera opción en asistencia electoral.

LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

La actuación de la ONU en controversias no internacionales no está directamente contemplada en la Carta de la Organización. En los últimos cuarenta años se ha venido involucrando en ellas en operaciones de “construcción de la paz”, con la condición del consentimiento de los involucrados y de los Estados Miembros, en particular los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, de que se trate de situaciones que amenacen la paz y la seguridad internacionales, al menos a nivel regional, y de que esté en juego el respeto de los derechos humanos.

El secretario general Guterres se mostró reacio a asumir un papel, hasta el presente año en el que ha manifestado su disposición a ofrecer sus buenos oficios.

Es difícil imaginar una contribución efectiva de la ONU a través de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad, dadas las divisiones en el seno de la comunidad internacional sobre el caso venezolano. Obviamente, si se produce un incidente internacional que atente contra la paz y la seguridad internacionales, estaría planteado el ejercicio de las competencias del Consejo de Seguridad, con sus limitaciones ontológicas.

Los órganos de derechos humanos de la ONU pueden tener una función para la evaluación de



VENEZOLANA DE TELEVISIÓN

algunos aspectos de la situación venezolana, pero carecen de las herramientas necesarias para incidir realmente sobre su evolución y eventual solución.

¿BUENOS OFICIOS DEL SECRETARIO GENERAL DE LA ONU?

Para la oposición podría tener el inconveniente de la lentitud que caracteriza a las mediaciones de la ONU, lo que facilita que sea utilizada como herramienta de Maduro para ganar tiempo. Para Maduro, al parecer ha habido desconfianza en Guterres por su decisión en la controversia por el Esequibo.

Estados Unidos busca un procedimiento expedito para sacar a Maduro, lo que no se logra con este procedimiento. Francia y el Reino Unido impulsan el Grupo de Contacto de la Unión Europea, cuyos efectos se esperan en corto plazo. Rusia ha sugerido privadamente acudir al secretario general. Puede presumirse que China estaría de acuerdo.

No parece que el secretario general de la ONU tenga un interés más allá de lo institucional en mediar en Venezuela.

FACTIBILIDAD

En lo inmediato, los buenos oficios del secretario general no parecen factibles. Sin embargo, no pueden descartarse como consecuencia de varios factores, entre los cuales están:

- La prolongación y agravamiento de la crisis, en especial si se agudiza la violencia, las violaciones de derechos humanos y los problemas humanitarios.
- El debilitamiento simétrico de los contendientes internos en su confianza de que pueden derrotar al otro.
- La ausencia de resultados del Grupo de Contacto de la UE, del Grupo de Lima y del Mecanismo de Montevideo.

- La falta de resultados de la amenaza del uso de la fuerza o, en su caso, del uso limitado de la fuerza, por parte de Estados Unidos, y su necesidad de encontrar una salida de control de daños para los intereses electorales de Trump.

LA ONU CON RELACIÓN A LOS TRES PUNTOS DE LA "AGENDA GUAIDÓ"

Como la única actividad razonablemente previsible de la ONU serían los buenos oficios del secretario general, estos deberían desembocar en acuerdos políticos que resuelvan los puntos de esa agenda, así como cualquier otro que las partes incluyan en sus negociaciones. Ciertamente, la ONU no tiene ningún rol *a priori* para lograr el "cese de la usurpación"; sin embargo, si un cambio en la jefatura del Estado fuera objeto de un acuerdo político, la subsiguiente transición y la celebración ulterior de elecciones sí estarían previsiblemente sujetas a la verificación de la ONU. La incertidumbre sobre el primer punto de la "Agenda Guaidó" tendría su contrapartida en la relativa certidumbre sobre la garantía de los eventuales acuerdos.

UNIÓN EUROPEA

La UE ha coincidido en la necesidad de una solución electoral presidencial para la crisis política venezolana y en la creación de un Grupo de Contacto, incluyendo países de la región, para explorar la posibilidad de acuerdos políticos internos para ese fin. En cambio, le ha resultado difícil adoptar decisiones sobre sanciones (aunque se han adoptado limitadamente) y sobre el reconocimiento de Guaidó como presidente encargado.

Se pone de manifiesto la complejidad de intereses domésticos e internacionales en el seno de la UE. No es una organización ágil ni generadora de consensos inmediatos.

INTERESES QUE LA MOTIVAN

Se trata sin duda de intereses diversos que se entrelazan en el plano interno y el internacional, como en el político y el económico.

Políticamente hay, en primer lugar, un tema principista de respaldo a la democracia y de repudio al régimen de Maduro (relevancia de los países del Este). En segundo lugar, una definición de política exterior hacia América Latina, de conformidad con principios europeos y diferenciada de Estados Unidos y, en especial, de Trump. En tercer lugar, evitar la desestabilización de Suramérica, con sus consecuencias sobre la geopolítica mundial. En cuarto lugar, atender el requerimiento de las colonias europeas en Venezuela, en especial España, Italia y Portugal. Sin embargo, estos intereses no son simétricos y están también afectados por la “política interna”, especialmente entre los partidos ultranacionalistas y populistas, emparentados de alguna forma con el chavismo.

Económicamente, si bien la crisis venezolana ha disminuido la importancia del país para Europa, aún quedan inversiones relevantes y, sin duda, hay expectativas de participación en la reconstrucción del país.

EL GRUPO DE CONTACTO

Concebido por la UE, pero integrado también por países latinoamericanos. Inicialmente compuesto por la UE, España, Portugal, Italia, Francia, Alemania, el Reino Unido, los Países Bajos, Suecia, Uruguay, Ecuador y Costa Rica. México está invitado. Su objetivo es lograr un entendimiento común y una aproximación concertada entre actores internacionales clave sobre la situación de Venezuela, en procura de una solución pacífica y democrática para la actual crisis. Para ese fin, contribuirá a crear las condiciones para que los venezolanos determinemos nuestro futuro a través de nuevas elecciones libres, auténticas y sometidas a verificación internacional.

No persigue mediar, sino apoyar una dinámica política que el Grupo puede más tarde acompañar y consolidar. El Grupo debe actuar de manera regular, discreta y estructurada. El Secretariado del Grupo de Contacto es proporcionado por la UE. Contempla tres fases:

Primera fase: construir entendimientos entre sus miembros y contactos con otros actores interesados.

Segunda fase: a) relacionarse con actores nacionales relevantes para identificar sus demandas y expectativas, b) identificar la vía para la cons-



ALTO NIVEL

trucción de confianza, y c) promover medidas concretas de construcción de confianza.

Tercera fase: si el desarrollo precedente lo permite, apoyar un proceso creíble de transición.

Duración: concebido para un plazo breve de noventa días y sujeto a terminar si no avanza.

PERSPECTIVAS

Eventualmente podría funcionar. Su mecánica pendular y discreta parece apropiada para la situación venezolana. Su ambición limitada puede convertirse en fortaleza. Puede tener atractivo para construir una opción diplomática creíble oponible a Estados Unidos. Pero, también, puede ser un escenario de división de la comunidad internacional que respalda la transición democrática en Venezuela. La limitación al tema electoral, contenida en sus términos de referencia, se aparta de la aspiración de ambas partes de una agenda más amplia.

NORUEGA

El gobierno de Noruega ha venido haciendo contactos con distintos actores políticos venezolanos, explorando sobre la utilidad de una mediación, en el contexto de su política exterior institucional de promoción de la paz y la seguridad en todo el mundo. Noruega reúne la experiencia y la tradición diplomáticas; para la gestión pendular y discreta, parece apropiada para la situación venezolana. No tiene intereses específicos en Venezuela que puedan contaminar su iniciativa y puede actuar con rapidez y flexibilidad. La exploración que actualmente hacen podría ser el cauce para soluciones políticas.

CONCLUSIONES GENERALES

En términos realistas, ninguno de los escenarios internacionales apuntados tiene las herramientas ni la fuerza para conseguir, sin más, el “cese de la usurpación”, si entendemos por tal la salida de Maduro y la plena asunción de Guaidó como presidente de un gobierno de transición.

En cambio, todos ellos tendrían mayores potencialidades para hacer aportes relevantes en una eventual transición y en la celebración de elecciones libres, auténticas, creíbles y verificadas internacionalmente.

En consecuencia, en el contexto limitado de los escenarios internacionales antes aludidos, debería repensarse el primer punto de la “Agenda Guaidó”. Una primera pregunta es si el “cese de la usurpación” debe ser necesariamente el primer punto de la agenda, es decir, si el orden de los factores altera el producto. Si para responder a esta pregunta hay que aceptar que la transición sería presidida por Maduro, se trataría de una alternativa que no es viable. No la puede aceptar la oposición, pues significaría reproducir el formato de las negociaciones pasadas. Tampoco serviría para reabrir el acceso de Venezuela al crédito internacional, indispensable para atender las más urgentes necesidades del país. Con prescindencia del juicio de valor que se tenga sobre las sanciones impuestas por Estados Unidos, el realismo político indica que esa alternativa tampoco la aceptarían, lo que dificultaría que esas sanciones se levanten en el corto plazo. En cambio, podría explorarse que, sin denominar a ese paso “cese de la usurpación”, Maduro renunciara y abriera el camino a un gobierno de unidad nacional o de transición, con el encargo de rescatar la gobernabilidad y de facilitar la celebración de elecciones libres, auténticas, creíbles y verificadas internacionalmente. Esto supondría un acuerdo político que incluya un presidente de transición.

Debe prestarse atención a la incidencia de los actores internacionales sobre la posición del presidente Trump, especialmente de la UE. Seguramente, entre los planes alternativos de Trump está cómo salirse del lance en el que se ha metido en Venezuela, con el mayor control de daños para sus objetivos electorales de 2020. Puede presagiarse que, si las cosas se complican, intentará atribuir la responsabilidad a la pusilanimidad de otros, como la UE, el tímido Grupo de Lima y la oposición colaboracionista. Hay que evitar cuidadosamente dar argumentos pa-

ra construir un pretexto semejante, que obviamente podría ser muy dañino.

Con respecto a la Conferencia de Provinciales en América Latina y el Caribe (CPAL), ignoro cuáles pueden ser sus medios de influencia directa en la OEA, la ONU y la UE. Más allá de esa especificidad, creo que debe asumir la “Agenda Guaidó”, con la flexibilidad indispensable, para que sea factible:

- El régimen de Maduro tiene que terminar.
- Un gobierno de transición es necesario en el contexto de un gran acuerdo político sobre gobernabilidad.
- La transición debe conducir a la celebración de elecciones libres, auténticas, creíbles y verificadas internacionalmente. La fecha de las elecciones debe tener presente el cabal cumplimiento de esos requisitos, así como el tiempo necesario para cumplir los objetivos mínimos de la transición.

Nota: texto extraído del libro: *Búsqueda de alternativas políticas a la crisis de Venezuela, seminario internacional*. Caracas 2019. Abediciones, Colección Ediciones Especiales.

*Abogado.