

Colombia y la crisis venezolana: una estrategia fallida

Sandra Borda G.

Pese a los cálculos iniciales, la estrategia de «cerco diplomático» no logró apartar a Nicolás Maduro del poder. La «operación Cúcuta» para introducir ayuda humanitaria, en la que se embarcó personalmente el presidente Iván Duque, resultó un fracaso. A partir de entonces, Colombia va siguiendo de manera errática la no menos incierta estrategia de Washington.

El gobierno de Iván Duque ha transformado profundamente su posición en materia de política exterior frente al gobierno venezolano. En este artículo arguyo dos puntos esenciales: el primero es que esa transformación ha consistido en apoyar inicialmente una salida abrupta y no negociada del régimen de Nicolás Maduro y lograrla a través de la utilización del denominado «cerco diplomático». Esta estrategia fue una aproximación de mano dura que involucró el reconocimiento del gobierno de Juan Guaidó,

la promoción de sanciones en contra del régimen venezolano y diversas formas de presión —unas más radicales que otras—, que estaban destinadas a hacerle inviable al gobierno de Maduro su permanencia en el poder. Ante el fracaso de esta estrategia, la administración Duque primero insistió en mantenerse en su posición a pesar de su soledad y luego, cuando Washington decidió apoyar una transición negociada, dio un giro pragmático y abandonó la mano dura para respaldar la salida pactada.

Sandra Borda G.: es profesora asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes (Bogotá).

Palabras claves: «cerco diplomático», transición, Iván Duque, Nicolás Maduro, Colombia, Venezuela.

Nota: este artículo forma parte de la sección Diálogo y Paz, realizada junto con analistas y especialistas para analizar la compleja situación política de América Latina, disponible en <<https://nuso.org/dialogo-y-paz/>>.

El segundo punto se vincula a las razones por las cuales Colombia da un giro tan drástico. La principal causa de este cambio de orientación es que la primera estrategia, la del «cerco diplomático», encuentra sus orígenes en la posición tradicional que han mantenido el partido político del presidente, el Centro Democrático, y su líder natural, Álvaro Uribe. Desde siempre, este sector político ha sido un aliado incondicional del ala más dura de la oposición venezolana y ha compartido con ellos el escepticismo frente a procesos de negociación con el oficialismo y la creencia en la necesidad de propiciar un golpe de Estado con el apoyo de la comunidad internacional. En principio, el gobierno de Donald Trump pareció estar en sintonía con esta propuesta. Pero cuando la apuesta fracasó, sin planes alternativos, Colombia tomó la decisión de alinearse con Estados Unidos en la búsqueda de una transición negociada para Venezuela. El partido político del presidente no cuenta con propuestas alternativas y, como siempre en la historia de la política exterior colombiana, ante la ausencia de un plan concreto, la iniciativa por *default* es alinearse con las preferencias del gobierno estadounidense. En otras palabras, la motivación para impulsar el cerco diplomático es doméstica, mientras que las razones que explican el giro posterior son de carácter internacional y responden a la necesidad de un reacomodamiento frente al cambio de posición de Washington.

El cambio en la racionalidad política del gobierno colombiano se da en

tres tiempos: el primero fue el publicitado «cerco diplomático», el segundo es el de las negociaciones de Barbados y el tercero es el del método de zanahoria/garrote que implementa el gobierno de Trump justo en el momento más álgido de la pandemia de covid-19. A continuación, explico brevemente las características claves de cada uno de estos momentos y describo cómo tiene lugar el cambio de posición del gobierno colombiano.

Momento 1: el «cerco diplomático»

Al inicio de 2019, el gobierno colombiano puso en marcha su estrategia más ambiciosa frente al régimen bolivariano. El denominado «cerco diplomático» buscaba intensificar la presión internacional a través del reconocimiento de un gobierno alternativo presidido por Guaidó. La idea era que si muchos Estados, incluyendo EEUU, reconocían un gobierno alternativo, ello reduciría sustancialmente la legitimidad internacional de Maduro, lo que, sumado a un endurecimiento del régimen de sanciones, pondría al oficialismo contra la pared y no le dejaría salida distinta a dejar el poder. El corolario de esta estrategia fue el intento de introducir ayuda humanitaria desde Cúcuta organizado entre el gobierno colombiano y sectores de la oposición venezolana y del gobierno estadounidense. Se suponía que si la ayuda lograba pasar la frontera, en el marco de una esperada movilización social, iría a sectores seriamente afectados por la

crisis económica en Venezuela, y eso le restaría apoyo interno al gobierno. Adicionalmente, miembros de la oposición también insistieron en que ello debilitaría la relación entre Maduro y los militares y se producirían deserciones importantes.

La expectativa era alta, y en Colombia el gobierno y sectores de la derecha estaban convencidos de que este sería el golpe de gracia contra el gobierno de Maduro. Duque había logrado construir una importante coalición en el Grupo de Lima, que si bien no estaba dispuesta a apoyar ninguna transición de facto en Venezuela, sí se mostraba dispuesta a respaldar la presión creciente en contra del gobierno y en favor de Guaidó. El gobierno colombiano se mostró ambiguo sobre la posibilidad de apoyar un golpe de Estado. En algunas ocasiones el presidente Duque dijo que no respaldaría una salida de facto y en otras insistió —haciéndoles eco a las mismas declaraciones de Trump— en que todas las opciones estaban sobre la mesa. La fe del gobierno colombiano era tan inamovible que Duque declaró en ese momento que el gobierno de Maduro tenía los días contados.

En el marco de este proceso, el territorio fronterizo adoptó en esta coyuntura una gran visibilidad y se observó una avalancha de presencia estatal, probablemente sin precedentes en la historia de la relación binacional entre Colombia y Venezuela. Como es el caso con casi todos los territorios fronterizos colombianos, la presencia del Estado en materia militar y de prestación de servicios también es

insuficiente en esta región. De hecho, del lado colombiano del límite la reducida presencia de la fuerza pública es particularmente preocupante. Ello ha facilitado el surgimiento de múltiples formas de criminalidad organizada, de economías informales, de contrabando y, en general, de caos y ausencia total de autoridad y de Estado de derecho. También en el campo de los grupos ilegales la situación vuelve a ser preocupante: las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) que operan en la zona, los frentes del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las bandas criminales ahora coadyuvadas por miembros de los carteles mexicanos parecen ser problemas mucho más endémicos del lado colombiano de la línea fronteriza. Los principales afectados por este terrible caldo de cultivo son justamente los habitantes de esta zona, que no solo no encuentran autoridades legítimamente constituidas cuando están en situación de vulnerabilidad frente a los numerosos actores ilegales, sino que además no cuentan con formas de satisfacer mínimamente sus necesidades en materia de seguridad, de salud y de educación.

En este escenario y casi de un día para el otro, Cúcuta, la ciudad más importante de esta región fronteriza, se vio inundada de funcionarios de alto nivel del gobierno de EEUU y del gobierno colombiano. La logística de la operación humanitaria convirtió una zona tradicionalmente abandonada e ignorada por todos en un foco de atención

regional e internacional. El mismo secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, acudió a la cita e incluso emitió unas polémicas declaraciones —de las que más tarde se tuvo que retractar— en las que, fruto del entusiasmo del momento, parecía avalar una intervención militar para derrocar a Maduro¹. Los presidentes Sebastián Piñera de Chile y Mario Abdó de Paraguay y el grueso de la bancada republicana latina del Congreso estadounidense también se hicieron presentes en el lugar; artistas, celebridades y, por supuesto, la avalancha de medios de comunicación y de emisiones en vivo convirtieron el lugar en el epicentro de la atención regional.

El resultado fue muy distinto del esperado. Los camiones con ayuda humanitaria no lograron atravesar la frontera. La fuerza pública venezolana y varios civiles lo impidieron, e incluso uno de los camiones fue incendiado y la autoría del episodio fue objeto de múltiples especulaciones. Adicionalmente, las deserciones que se presentaron en el Ejército venezolano fueron de muy bajo perfil y reducidas en número; en ningún sentido constituyeron una amenaza sustancial para el gobierno. El tiempo pasó, Maduro se quedó y EEUU y varios países de la región empezaron a perderle fe a la alternativa que con tantos bombos y platillos había anunciado el presidente colombiano. El «cerco diplomático» se

diluyó mientras Guaidó seguía intentando mover el ajedrez internacional en su favor y Duque abandonaba el tema gradualmente. Su baja popularidad en el ámbito interno lo obligó a desistir de la grandilocuente empresa en Venezuela y a prestarle un poco más de atención a la construcción de gobernabilidad en su propio país.

Momento 2: conversaciones en Barbados

A finales de mayo de 2019 y en medio de la gran polarización que resultó de la fallida «operación Cúcuta», representantes de los dos «gobiernos» (el de Maduro y el de Guaidó) iniciaron conversaciones para buscar una salida negociada a la crisis. La delegación de Maduro estaba conformada por el ministro de Comunicación Jorge Rodríguez y el gobernador del estado Miranda Héctor Rodríguez, y por parte de la oposición viajaron el vicepresidente de la Asamblea Nacional Stalin González y los asesores políticos Gerardo Blyde y Fernando Martínez. A pesar de que EEUU declaró en varias ocasiones que no apoyaría ningún tipo de conversación que no trajera como resultado la salida definitiva de Maduro del poder, el enviado especial Elliott Abrams les hizo un par de guiños a los diálogos en Barbados y dio señales de que el gobierno de su país estaría dispuesto a apoyar las conversaciones si

1. «No se puede descartar una intervención militar contra Maduro»: Luis Almagro en *France24*, 15/9/2018.

Maduro dejaba en claro que esta vez sí se tomaría en serio la negociación.

Sin embargo, en septiembre de 2019 tanto el gobierno de Maduro como la oposición ya se habían levantado de la mesa y era evidente que los intentos de buscarle una salida institucional a la crisis venezolana habían sido hasta el momento infructuosos. En esta coyuntura, el gobierno colombiano prefirió guardar un silencio elocuente. Después del desvanecimiento del «cerco diplomático», Duque no tenía forma de convencer a su base electoral ni a su partido de virar hacia el apoyo a una negociación. Ello constituiría una suerte de abandono del objetivo central de sacar a Maduro del poder. Por esta razón, para poder moverse estratégicamente y no marginarse del juego de la transición venezolana, el mandatario colombiano debía esperar a que EEUU diera señas más contundentes de respaldar una negociación. Si Washington mostraba su apoyo, Duque podría presentar el cambio en su posición como una forma necesaria e irremediable del tradicional e histórico alineamiento de la política exterior colombiana con los intereses de EEUU. Esa era la única forma de hacer digerible para su base electoral y su propio partido semejante cambio.

Momento 3: el garrote y la zanahoria de Washington

La penúltima semana de marzo de 2020 y después de meses de silencio, interrumpidos solo por el reconocimiento público

de Trump a Guaidó en el discurso del Estado de la Unión, el gobierno estadounidense tomó la decisión de acusar a Maduro y a más de una docena de miembros de su gobierno de «narcoterrorismo», ya con la pandemia de covid-19 declarada y con el clima electoral anticipado por las primarias.

Pero pocas semanas después quedó claro que la estrategia era un poco más complicada. El 31 de marzo, el gobierno estadounidense ofreció levantar las sanciones impuestas a Venezuela a cambio de que la oposición y Maduro acordaran una forma de gobierno interino de transición. En una buena medida, la nueva propuesta de Washington se vincula con el momento de gran presión que soporta el gobierno de Venezuela, presión que, si este cálculo funcionara, debería empujarlo hacia una mesa de negociación. El ofrecimiento de una recompensa por la captura de Maduro anunciado solo una semana antes, el declive de los precios internacionales del petróleo activado por la reciente disputa entre Rusia y Arabia Saudita, la posterior y más definitiva baja de los precios del petróleo hasta los números negativos por cuenta de la pandemia global, la negativa del Fondo Monetario Internacional (FMI) a brindar un alivio a Venezuela y el efecto de las sanciones estadounidenses llevaron al gobierno de Trump a formular una nueva propuesta titulada «Marco para la Transición Democrática y Pacífica en Venezuela», que traza un «camino secuencial de salida» a las sanciones si el gobierno de Maduro coopera.

En esta propuesta, Maduro y Guaidó tendrían que dar un paso a un lado y no podrían ser parte del gobierno de transición. La Asamblea Nacional –controlada por la oposición– elegiría un gobierno de transición que incluiría a todos los sectores políticos y que gobernaría hasta que llegara el momento de las elecciones, algo que tendría que suceder en los siguientes seis o doce meses. Elliot Abrams precisó además que el plan no obligaría al exilio de Maduro y que este, en teoría, podría incluso participar en las elecciones. Adicionalmente, el secretario de Estado Mike Pompeo señaló que la propuesta también incluiría la salida de todas las fuerzas de seguridad extranjeras de territorio venezolano, particularmente las cubanas y rusas, y solo cuando ello ocurriera serían levantadas las sanciones impuestas sobre el sector petrolero y la compañía estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) y sobre integrantes del gobierno de Maduro. El ministro de Relaciones Exteriores Jorge Arreaza la definió como un «esfuerzo para ganar ventaja geopolítica en el contexto de una pandemia global»².

La reacción del gobierno colombiano no se hizo esperar. El mismo día, el presidente Duque señaló que la propuesta de Washington estaba en línea con la política exterior colombiana, que se centra en cuatro aspectos: «el fin de la usurpación, un gobierno de transición con participación amplia,

la convocatoria de elecciones libres y la activación de un plan de recuperación económica». Para Duque, se trata de «una evolución positiva de la consistencia del cerco diplomático» y de ningún modo del resultado del fracaso de Guaidó y de la estrategia de Colombia para respaldarlo³. De esta forma, Duque le puso fin a su propia insistencia en encontrar una salida a la crisis venezolana que no implicase un proceso de negociación. Su desacuerdo y falta de apoyo a las negociaciones que se adelantaron en Barbados en 2019 terminó convertido en un apoyo a la transición pactada propuesta por EEUU, que se basa primordialmente en las conversaciones que han tenido lugar previamente y que el gobierno colombiano desaprobó. Es apenas natural que Duque, en su esfuerzo por no quedar marginado del proceso venezolano, presente la iniciativa de Washington como una derivación de la suya propia, pero lo cierto es que tanto el gobierno estadounidense como el colombiano fracasaron en su intento de buscar una salida forzada al régimen de Maduro, y ante ese fracaso, hoy están buscando formas de acercarse a una transición negociada.

Epílogo: el papel de la OEA

Es poco lo que se sabe sobre lo que ha pasado después de la propuesta de negociación del gobierno de EEUU. El

2. «Arreaza acusa a EEUU de dar instrucciones políticas a otros países» en *Telesur*, 1/4/2020.

3. María Fernanda Herrera: «Plan de EEUU para Venezuela es una 'evolución positiva del cerco diplomático': Iván Duque» en *RCN Radio*, 31/3/2020.

mundo ha entrado en una suerte de paréntesis por cuenta de la pandemia y es apenas natural que la dinámica de la transición venezolana se haga más lenta y difícil en un mundo a media marcha. En el marco de un manejo equívoco e improvisado, la potencia norteamericana se ha convertido en el epicentro de la pandemia: el número de contagiados y de personas que han perecido debido al covid-19 ya lleva varias semanas en aumento y, al momento de escribir este artículo, 30 millones de personas habían perdido sus empleos por cuenta de la crisis; es muy probable que ello tenga un costo político importante para las aspiraciones de reelección de Trump. Así las cosas, en la medida en que haya un retorno gradual a la normalidad (o a los rezagos de normalidad que nos queden después de esta crisis), es posible que Washington vuelva a poner las luces sobre Venezuela e insista en una transición rápida. En un escenario de esta naturaleza, es igualmente probable que el gobierno de Duque acompañe esa iniciativa.

Un espacio adicional y amplio debe ser dedicado al análisis del papel que jugaron en estos tres momentos las organizaciones multilaterales regionales, y en particular la OEA. Almagro fue un gran entusiasta del «cerco diplomático»

propuesto por Duque y de la estrategia de «mano dura» del momento 1 descrito en este artículo. Almagro, al igual que Duque, no suscribió ni promovió durante este último año y medio la posibilidad de una eventual negociación. Al contrario, desde muy al inicio de la crisis venezolana su posición ha sido la de lograr la salida de Maduro a como dé lugar y con la mayor prontitud. Ello ha producido un efecto difícil de superar para la OEA: al haberse alineado abiertamente con el discurso más radical del ala más extremista de la oposición venezolana, ahora será muy difícil que la organización multilateral pueda contribuir de alguna forma al logro de una salida negociada. La posibilidad de que la OEA sea percibida como neutral por las partes en conflicto no tiene ni la más mínima credibilidad. Esta es precisamente la razón por la cual la participación de la OEA en los momentos 2 y 3 ha quedado desplazada a los márgenes. A menos que Almagro logre reacomodarse, como lo ha hecho Duque, a las nuevas preferencias de Washington en favor de una transición dialogada e institucional, es muy poco probable que la OEA se reactive y asuma un papel protagónico en la búsqueda de una salida al atolladero venezolano que puede, eventualmente, significar la actual coyuntura. ☐