



Venezuela: la deuda del hambre

Informe breve de Crisis Group sobre América Latina N°37

Caracas/Bogotá/Bruselas, 23 de noviembre de 2017

¿Qué sucedió? El 14 de noviembre, las agencias de calificación crediticia declararon el default parcial de la deuda externa de Venezuela tras el impago de \$200 millones a los tenedores de bonos.

¿Por qué sucedió? La mala gestión económica y la corrupción han reducido las reservas de divisas de Venezuela a menos de \$10 mil millones. Sus ganancias en dólares han disminuido drásticamente debido a un fuerte descenso en el precio del petróleo. Altamente dependiente de las importaciones, debe además desembolsar miles de millones al año para pagar enormes deudas adquiridas a tipos de interés muy elevados durante el auge del petróleo.

¿Por qué importa? La economía venezolana está en caída libre en medio de una dilatada crisis política que dejó docenas de muertos en las calles a mediados de este año. Se enfrenta a unas probables elecciones presidenciales en 2018. Una abierta cesación de pagos podría sumar una creciente emergencia humanitaria a esta crisis económica y política.

¿Qué se debería hacer? El gobierno debería restaurar los poderes al parlamento, liderado por la oposición, y procurar que apruebe un paquete de restructuración. Pero esto debe formar parte de una negociación política integral, con supervisión internacional, que incluya un acuerdo sobre el nombramiento de un Tribunal Supremo y un Consejo Electoral autónomos, así como garantías de unas elecciones presidenciales libres y justas.

I. Resumen

Durante mucho tiempo los mercados financieros consideraron probable que Venezuela entrara en default, y cobraron al país correspondientemente. Ya para mediados de 2017, el riesgo implícito de un default dentro de los siguientes doce meses era de más del 50 por ciento, mientras que el riesgo a lo largo de los cinco años venideros era de más del 90 por ciento.

Ahora, Venezuela ha entrado técnicamente en default de parte de su deuda, planteando la posibilidad de que en cualquier momento los acreedores tomen medidas para recuperar el total del monto debido. Esto sumaría un total de unos \$60 mil millones en bonos emitidos por el gobierno y por la empresa petrolera estatal, Petróleos de Venezuela, S.A. (conocida como PDVSA), aunque por lo general se considera que el total de la deuda externa está en torno a los \$150 mil millones, dos terceras partes de los cuales podrían ser exigidos de inmediato.

El último gran default en América Latina fue el de Argentina, que cesó el pago de la mayor parte de su deuda externa de \$132 mil millones en 2001, en medio de una grave crisis económica y política. A Argentina le llevó quince años alcanzar un acuerdo final con los acreedores ‘hold-out’ y restaurar su acceso a los mercados financieros. Una crisis de la deuda venezolana probablemente sea aún más compleja y provoque mayores daños políticos y sociales. En primer lugar, una reestructuración ordenada de la deuda es prácticamente imposible: el gobierno no solo carece de un plan creíble de recuperación económica y financiera, sino que se enfrenta a sanciones, que exponen a quienes proporcionen nuevos préstamos al país a ser procesados penalmente. Además, es probable que el gobierno mantenga sus rígidos y económicamente dañinos controles de cambio y al acceso a dólares estadounidenses.

Asimismo, mientras que Argentina es uno de los pocos países autosuficientes en materia de alimentos, Venezuela tiene un sector alimentario y agrícola en declive y la desnutrición está aumentando de manera desenfrenada. Alrededor del 96 por ciento de sus ingresos en divisas provienen de la industria del petróleo, cuyos activos en el extranjero podrían ser vulnerables al embargo por parte de acreedores. La interrupción de las exportaciones de petróleo podría desencadenar una emergencia humanitaria en un país que ya está sufriendo una grave escasez de alimentos, medicamentos y otros bienes vitales. Políticamente, Venezuela está cada vez más aislada: todos los principales países del hemisferio, así como la UE, se han unido para exigir la restauración de la democracia. Las elecciones presidenciales previstas para el próximo año aumentan la inestabilidad. La cuestión de quién será el candidato oficial aún está por resolverse.

II. Default

El 2 de noviembre, el presidente Maduro anunció su decisión de “decretar el refinanciamiento y reestructuración” de la deuda externa de Venezuela. Si bien el gobierno insiste que no tiene intención de entrar en default, posteriormente no realizó varios pagos de la deuda dentro de los plazos previstos por los contratos, lo que llevó a las agencias de calificación a relegar su deuda a la categoría de “default selectivo”. La ISDA – una asociación del mercado de derivados financieros que decide si se debe activar el pago de seguros por deudas incobrables – declaró un default técnico sobre algunos bonos.

El 13 de noviembre, el gobierno celebró una reunión con acreedores en Caracas, supuestamente para poner en marcha el proceso de reestructuración/refinanciamiento. Maduro puso al vicepresidente Tareck el Aissami a cargo, lo que hizo que muchos inversores se abstuvieran de asistir, ya que Aissami y otro miembro de la comisión (el ministro de Finanzas Simón Zerpa) se enfrentan a sanciones del Departamento del Tesoro de EE.UU. Si bien el Departamento declaró que simplemente asistir a la reunión no constituía una violación de las leyes estadounidenses, negociar con estos individuos claramente sí lo haría. Asimismo, las sanciones de EE.UU. prohíben la emisión de nueva deuda a Venezuela, a menos que sea aprobada por el parlamento¹, lo que hace que el proceso sea inútil sin un acuerdo político.

¹ La Asamblea Nacional, liderada por la oposición, ha sido reemplazada, para todo efecto práctico, por la Asamblea Nacional Constituyente, elegida en julio, que no cuenta con miembros de la oposición. Véase comentario de Crisis Group “Últimos destellos de democracia en Venezuela”, 3

La reunión duró solo media hora. Aissami leyó un comunicado dedicado principalmente a culpar a las sanciones de EE.UU. por los retrasos en los pagos, y aportó pocas pistas acerca de lo que haría el gobierno. Algunos acreedores que asistieron dijeron que se les pidió que presionaran al gobierno de Trump para que levantara las sanciones. Mientras el gobierno siga realizando pagos, aunque sea con retraso, los acreedores probablemente se abstendrán de tomar medidas que pudieran desencadenar en un default a gran escala. No obstante, esto podría cambiar, especialmente si resulta evidente que el gobierno está tomando medidas para salvaguardar activos que podrían ser embargados en caso de un default.

III. Caída libre económica

El gobierno de Maduro presume de haber desembolsado más de \$71 mil millones en pagos de la deuda a lo largo de los últimos cuatro años. Durante este periodo, las importaciones han caído de más de \$45 mil millones en 2012 a menos de \$20 mil millones este año. Los servicios de salud del país están cerca del colapso y la mayoría de los medicamentos esenciales han desaparecido de las farmacias. En octubre, por primera vez el aumento mensual de los precios al consumo superó el 50 por ciento, una tasa considerada por muchos economistas como el umbral de la hiperinflación. El precio de los alimentos está aumentando aún más rápidamente, pero los salarios no están indexados a los precios. Millones de hogares dependen al menos parcialmente de un programa del gobierno que distribuye alimentos baratos a los pobres, pero los alimentos han de ser importados con petrodólares. La ONG católica Cáritas declaró una emergencia a comienzos de este año cuando la desnutrición moderada a severa entre los niños menores de cinco años superó el 10 por ciento.

En 2018, el servicio de la deuda probablemente consuma alrededor de un tercio de los ingresos del petróleo, incluso si continúa la actual recuperación de los precios. Algunos economistas han sostenido que es inmoral pagar a los inversores mientras los venezolanos se mueren de desnutrición y enfermedades prevenibles. No obstante, el default – especialmente si se trata de un simple cese de los pagos, sin un acuerdo sobre reestructuración o refinanciamiento – podría dejar al país aún menos capaz de pagar sus cuentas. Esto no es simplemente porque podría reducir aún más el acceso de Venezuela a créditos, sino también porque los acreedores podrían intentar embargar los considerables activos relacionados con la industria del petróleo que poseen en el extranjero, lo que podría paralizar una industria de la que depende toda la economía. Esto incluye no solo activos físicos, como refinerías, sino también pagos pendientes relacionados con el petróleo. Cualquier intento de confiscar estos bienes probablemente resulte en interminables batallas legales en torno a la distinción entre la deuda soberana (que goza de inmunidad frente al embargo de activos) y la de la PDVSA, cuyo único accionista es el Estado venezolano.

La región vecina ya está sufriendo las consecuencias de la crisis de Venezuela, que van desde la disminución del comercio a la propagación de epidemias y la expansión del crimen organizado. Los profesionales de clase media ya nos son los

de agosto de 2017. En agosto, el gobierno de EE.UU. impuso sanciones que restringían los préstamos a Venezuela. Ann Gearan & Anthony Faiola, "Trump tightens Venezuela's access to U.S. financial system", Washington Post, 23 de agosto de 2017.

únicos que se están yendo. Solo Colombia ha recibido a al menos 470.000 venezolanos², muchos de ellos pobres, lo que ha sobrecargado severamente los servicios sociales, especialmente en las zonas fronterizas.

IV. Colapso democrático

Venezuela lleva años deslizándose hacia la dictadura. La tendencia se aceleró después de que la opositora Mesa de la Unidad Democrática (MUD) ganara el control de la Asamblea Nacional (parlamento) hace dos años. El gobierno usó su control del Tribunal Supremo para bloquear todas las iniciativas parlamentarias y despojar a la Asamblea de sus poderes, incluido el control del presupuesto y la emisión de deuda externa. Ha usado al Consejo Nacional Electoral (CNE) para bloquear un referéndum contra el presidente Maduro, programar elecciones cuando le convenía al partido gobernante, e inclinar la balanza contra la oposición. Entre abril y julio de este año, la oposición exigió el retorno a la democracia en manifestaciones masivas casi diarias a las que las fuerzas de seguridad respondieron con violencia. Más de 120 personas resultaron muertas.

El 30 de julio el gobierno celebró elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), supuestamente encargada de reformar la Constitución de 1999. La alianza opositora boicoteó la votación, argumentando que las elecciones eran inconstitucionales y violaban el principio de una persona, un voto. Hay pruebas de que el gobierno falsificó las cifras de participación. La asamblea de 545 miembros, compuesta exclusivamente de simpatizantes del gobierno, fue instalada el 4 de agosto. Dos semanas más tarde, después de que el parlamento se negara a reconocer la Asamblea Constituyente, esta asumió poderes legislativos por decreto. Sin embargo, esta nueva legislatura es considerada ilegítima por muchos gobiernos extranjeros, incluidos los miembros del Grupo de Lima, una docena de países provenientes principalmente de América Latina; Estados Unidos y la Unión Europea, que siguen reconociendo la autoridad de la Asamblea Nacional.

Una vez puesta en marcha la Asamblea Constituyente, el gobierno convocó elecciones de gobernadores estatales, que deberían haberse celebrado en diciembre de 2016. Las encuestas mostraban que la alianza Unidad Democrática probablemente ganaría en más de la mitad de los 23 estados, pero el consejo electoral recurrió a medidas claramente dirigidas a debilitar el voto opositor, como cambiar de lugar los centros de votación en el último momento. Finalmente, el gobierno se adjudicó 18 gobernaciones. En un estado – Bolívar – surgieron pruebas de que el recuento de votos había sido fraudulento, pero en general el gobierno parece haber superado tácticamente a la oposición³. Sigue contando con el apoyo de hasta una cuarta parte del electorado, y también ha refinado un sistema que hace que el acceso a los alimentos y otros servicios estén condicionados a la lealtad política.

Este revés político dejó a la oposición severamente debilitada y más dividida que nunca en torno a la estrategia. El gobierno también es vulnerable a las divisiones, que podrían verse agravadas aún más en caso de un default y las probables presiones

² Más de la mitad de estos inmigrantes son clandestinos, según datos oficiales de Colombia sobre migración. “¿Cuántos venezolanos hay en Colombia?”, *El Colombiano*, 27 de octubre de 2017.

³ Anatoly Kurmanaev, “How Hundreds of Mysterious Votes Flipped a Venezuelan Election”, *Wall Street Journal*, 2 de noviembre de 2017.

para dismantelar el sistema de controles cambiarios. Una parte considerable tanto de los bonos soberanos como de los de PDVSA supuestamente está en poder de los dirigentes y simpatizantes del gobierno⁴.

V. Sanciones internacionales

El 26 de agosto, el presidente Trump prohibió a cualquier individuo o corporación en los Estados Unidos o sujeta a la jurisdicción de EE.UU. (que incluye a la mayoría de los principales acreedores de Venezuela) financiar la empresa petrolera estatal por más de 90 días, o la República Bolivariana de Venezuela por más de 30. Esto permite que se desarrolle el comercio pero excluye la financiación a largo plazo. Asimismo, dado que la deuda es en dólares estadounidenses, cualquier renegociación inevitablemente involucraría al sistema financiero estadounidense. Por lo tanto hay pocas perspectivas de un plan de refinanciamiento viable a menos que se levanten las sanciones. Además, el presidente Maduro y muchas otras importantes autoridades del gobierno están sujetas a sanciones individuales, que hacen que tratar con ellos sea un delito para cualquier persona sujeta a la jurisdicción estadounidense. El vicepresidente Tarek el Aissami ha sido acusado por las autoridades de EE.UU. de mantener vínculos con el narcotráfico⁵. Canadá también ha impuesto sanciones individuales, mientras que la Unión Europea ha aprobado un marco legal para la prohibición de viajar y el embargo de activos.

La exclusión de Venezuela del sistema financiero basado en el dólar está llevando al país a estrechar aún más los lazos con Rusia y China, que han rechazado lo que consideran intervencionismo occidental y han mostrado mucha más flexibilidad a la hora de renegociar su propia deuda bilateral. Se cree que la deuda que mantiene Venezuela con estos dos países asciende a unos \$30 mil millones.

VI. Las negociaciones ofrecen una débil esperanza

El 1 de diciembre, el gobierno volverá a sentarse a la mesa de negociaciones con varios líderes opositores en Santo Domingo, en la República Dominicana. Sin embargo, las dos partes tienen agendas diferentes. El gobierno quiere que la oposición reconozca la Asamblea Constituyente, llame al cese de las sanciones y prometa conseguir la aprobación del parlamento para emitir más deuda. La principal demanda de la oposición son unas elecciones libres y justas, las cuales cree que expulsarían al actual gobierno del poder. Anteriores rondas de negociaciones no han llevado a ninguna parte. La principal diferencia en esta ocasión parece ser la presencia de ministros de relaciones exteriores latinoamericanos que actuarán como “garantes” de las negociaciones.

⁴ Entrevista de Crisis Group, economista venezolano, 22 de noviembre de 2017.

⁵ Para detalles sobre lo que las sanciones de EE.UU. significan en la práctica, véase “Frequently Asked Questions on Venezuela-related Sanctions”, Departamento del Tesoro de EE.UU. Para las sanciones canadienses, véase “Canadian Sanctions Related to Venezuela”, Global Affairs Canada. Con respecto a la UE, véase Michael O’Kane, “EU imposes arms embargo and targeted sanctions on Venezuela”, en europeansanctions.com blog, 13 de noviembre de 2017.

En el pasado las negociaciones fracasaron en parte porque el gobierno las usó para ganar tiempo y dividir y descalificar a la oposición. Esta tarea fue facilitada por políticos opositores que no lograron acordar una estrategia unificada y por facilitadores internacionales que no insistieron en un marco sólido de negociación y garantías de cumplimiento. La oposición permanece dividida y solo siete de sus veinticuatro partidos han aceptado asistir a las negociaciones, aunque esta ronda estará precedida por un proceso de consulta más amplio, que incluirá diálogos con organizaciones de la sociedad civil. La grave crisis económica, financiera, social y política de Venezuela no se puede resolver de forma fragmentada. El gobierno solo podrá manejar la crisis de la deuda disociando la deuda soberana de la deuda de PDVSA para evitar el embargo de activos y llegando a un acuerdo de refinanciación con los acreedores. Pero no puede hacer esto sin al mismo tiempo hacer importantes concesiones a cambio de la aprobación de nueva deuda por parte de la Asamblea Nacional y un acuerdo para llamar al levantamiento gradual de las sanciones. Las concesiones del gobierno tendrían que incluir ceder el control monopólico sobre el Tribunal Supremo y el Consejo Electoral y acordar celebrar elecciones libres bajo supervisión internacional. También tendría que producir un paquete de reformas económicas que incluya el desmantelamiento de los controles cambiarios y de precios disfuncionales y un acuerdo sobre una tasa de cambio unificada⁶. Tal paquete probablemente solo les resultaría aceptable a los inversores si fuera anunciado por un equipo económico completamente nuevo que incorpore a expertos independientes. Cualquier acuerdo debería incluir un programa social de emergencia, financiado en parte por fondos liberados por el alivio de la deuda, e incorporar ayuda de gobiernos extranjeros y ONG.

Dado que las perspectivas de un acuerdo son escasas, la comunidad internacional también debe prepararse para un deterioro significativo de la crisis humanitaria incrementando la ayuda a los países vecinos para que puedan atender las necesidades de los migrantes desposeídos, y seguir presionando al gobierno venezolano para que permita la entrega de ayuda humanitaria dentro del país. Pero también debería abordar los motivos del reiterado fracaso de las negociaciones a la hora de producir una solución. Esto implica diseñar un procedimiento creíble y viable para las negociaciones, y aplicar suficiente presión a través de los aliados del gobierno venezolano y la oposición para inducir a ambas partes a aceptarlo.

Caracas/Bogotá/Bruselas, 23 de noviembre de 2017

⁶ Venezuela introdujo los controles cambiarios en 2003, y los controles de precios se han ido intensificando a lo largo del mismo período. La principal tasa de cambio oficial (para “importaciones esenciales”) es actualmente de 10 bolívares por dólar, mientras que la tasa en el mercado negro superó recientemente los 80.000 bolívares por dólar. En teoría los ciudadanos y el sector privado pueden obtener dólares a una tercera tasa (actualmente 3.345 bolívares), pero el sistema de las llamadas subastas de divisas lleva dos meses suspendido. Varios economistas independientes atribuyen las severas distorsiones de los precios y otros males económicos en Venezuela al sistema bizantino de controles, que también ha ayudado a fomentar la corrupción.



International Crisis Group

Oficina Central

Avenue Louise 149, 1050 Bruselas, Bélgica

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

brussels@crisisgroup.org

Oficina en Nueva York

newyork@crisisgroup.org

Oficina en Washington

washington@crisisgroup.org

Oficina en Londres

london@crisisgroup.org

Oficinas regionales y representaciones en el terreno

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

Visite www.crisisgroup.org para detalles

PREVENTING WAR. SHAPING PEACE.