



El enigma militar de Venezuela

Informe breve de Crisis Group sobre América Latina N°39

Caracas//Bruselas, 16 de septiembre de 2019. Traducido del inglés

¿Qué hay de nuevo? Tras meses de lucha política y el fracaso de los intentos de la oposición venezolana y sus aliados internacionales de derrocar al gobierno de Nicolás Maduro, ambas partes reconocen la crucial importancia de las fuerzas armadas del país a la hora de determinar el equilibrio de poder y el resultado de los esfuerzos para lograr una solución pacífica.

¿Por qué es importante? El apoyo militar es indispensable para la supervivencia de Maduro, y será fundamental para la estabilidad de Venezuela en caso de una transición política. Si bien las negociaciones entre el gobierno y la oposición avanzan intermitentemente sin participación militar, la fortaleza de cualquier futuro acuerdo dependerá en gran medida del consentimiento de los altos mandos.

¿Qué se debería hacer? La cohesión de los altos mandos debería disuadir a la oposición de frenar sus esfuerzos por fragmentar a los militares, pero no debería cegar al gobierno ante el descontento en los cuarteles. Si las negociaciones se reactivan, las fuerzas armadas deberían participar en el diseño de los acuerdos de transición que afecten sus intereses y comprometerse con la estabilización a futuro.

I. Panorama general

En la dura lucha por el poder en Venezuela, la lealtad de las fuerzas armadas será un campo de batalla decisivo. Los altos mandos siguen expresando a viva voz su apoyo hacia el gobierno del presidente Nicolás Maduro. La oposición, liderada por Juan Guaidó, quien, con el respaldo de EE. UU. y numerosos Estados latinoamericanos, reclama la presidencia interina, ha estado intentando fracturar dicho apoyo desde enero a fin de obligar a Maduro a abandonar el cargo y convocar a nuevas elecciones. Este plan ha conseguido exponer el profundo malestar de las tropas militares, pero no ha logrado su principal objetivo. Maduro se mantiene en el poder, pese a una tremenda recesión económica, la escalada de las sanciones estadounidenses, y el aislamiento diplomático en la región.

Más allá de las declaraciones de los altos mandos, las intenciones de las fuerzas armadas no son evidentes. Sus deberes contradictorios y facciones rivales no dejan ver hasta qué punto permitirían que la economía del país o su seguridad interna colapsen por completo. Tampoco está claro bajo qué circunstancias apoyarían un acuerdo negociado o qué papel podrían desempeñar en dicho proceso.

Las negociaciones patrocinadas por la comunidad internacional para lograr una transición política mediada han incluido a civiles cercanos a Maduro y Guaidó – pe-

ro no a nadie que represente a las fuerzas armadas como institución. El hecho de que la delegación del gobierno no incluya a los militares es relevante, dado su gran poder político y económico en el país y su claro interés en proteger los privilegios que han logrado. Los militares no solo representan el peligro más evidente de sabotaje en una transición, sino que también son los únicos actores capaces de proteger el traspaso de poderes frente a los numerosos grupos armados no estatales que también podrían frustrarla. La mejor oportunidad que tiene Venezuela de lograr la paz después de Maduro es garantizar que las fuerzas armadas participen y tengan voz en la configuración de la transición lo antes posible.

II. ¿El corazón del chavismo?

El esfuerzo más reciente por romper los vínculos entre los militares y Maduro tuvo lugar el 30 de abril, cuando Guaidó y su mentor Leopoldo López, a quien la policía de seguridad estatal liberó de su arresto domiciliario para la ocasión, lideraron un fallido levantamiento civil y militar en Caracas. Solo un reducido número de soldados de bajo rango, junto con una figura de mayor envergadura, el General Manuel Ricardo Cristopher Figuera, quien estaba al mando del servicio de inteligencia SEBIN, respondieron al llamado a la rebelión de Guaidó. Según Cristopher, actualmente exiliado en EE. UU., el jefe de las fuerzas armadas, el General Vladimir Padrino López, tenía conocimiento del complot, aunque se desconoce si lo apoyaba¹. Asimismo, sigue siendo un misterio si los altos mandos contemplarían este tipo de jugada en el futuro. Maduro y su predecesor, el fallecido presidente y ex teniente coronel retirado del ejército Hugo Chávez, se han esforzado por garantizar que no sea así.

Durante los últimos veinte años, la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) ha formado el núcleo del credo revolucionario de la “unión cívico-militar” en Venezuela. Chávez aseguró a los militares un papel más destacado en la política y la economía en el marco de la Constitución de 1999. Asimismo, impuso la lealtad al chavismo, como se conoce su doctrina política, en los cuarteles militares, pese a que dicha constitución establecía que los militares no participarían en la “militancia política”². Chávez consolidó el apoyo de los altos mandos – que se había debilitado en el periodo previo al fallido golpe de Estado de 2002 – aumentando gradualmente los privilegios de los rangos superiores. Maduro, que tomó el poder en 2013 tras la muerte de Chávez, incorporó aún más beneficios³. Los altos mandos ahora controlan sectores enteros de la economía, ocupan importantes cargos políticos y administrativos, y supervisan la seguridad interior del país (véanse las secciones III y IV a continuación).

Inicialmente, Guaidó intentó cambiar la lealtad de los militares mediante ofertas públicas de amnistía por delitos cometidos en el pasado y garantías de empleo a futuro para aquellos funcionarios dispuestos a contribuir “al restablecimiento del orden

¹ Anthony Faiola, “Maduro’s ex-spy chief lands in U.S. armed with allegations against Venezuelan government”, *Washington Post*, 24 de junio de 2019.

² Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 330, 1999.

³ Para un resumen del papel de las fuerzas armadas en los años del chavismo, véase Francine Jácome, “Los militares en la política y la economía de Venezuela”, *Nueva Sociedad*, vol. 274 (marzo-abril 2018).

democrático”, como manifestó en enero⁴. Este enfoque buscaba atraer a comandantes individuales a cambiar de bando más que involucrar a los militares en su conjunto en una transición política. Ante los repetidos fracasos y la aparente lealtad de Padrino López a Maduro, Guaidó ha modificado ligeramente esta postura. Recientemente ha indicado que estaría dispuesto a sentarse con los militares “para hablar de la transición y crear posturas conjuntas”⁵. Sin embargo, el ala dura de la oposición aún insiste en que las fuerzas armadas acepten los objetivos políticos de la oposición, sobre todo referente a la salida inmediata de Maduro del poder. No está dispuesta a aceptar el poder político y económico de los altos comandantes, y reclama abiertamente una intervención militar extranjera para derrocar a lo que llama el “narcoestado imperante”⁶.

Al mismo tiempo, el papel de los militares en las negociaciones aún no está definido. Desde mayo, Noruega ha presidido negociaciones entre representantes de ambas partes. Las negociaciones de Oslo continuaron en julio en Barbados, aunque el gobierno las suspendió a principios de agosto después que EE. UU. anunciara el recrudecimiento de las sanciones económicas y financieras⁷. La oposición por su parte, anunció el 15 de septiembre que daba por terminadas las conversaciones de Barbados, sin cerrar del todo la puerta a futuras negociaciones⁸. Hasta ahora, las negociaciones no han incluido a representantes directos del gobierno de Trump ni de las fuerzas armadas venezolanas, aunque tanto el gobierno como la oposición tienen claro que estos dos actores tienen el peso necesario para ayudar a alcanzar acuerdo o sabotear cualquier pacto⁹.

Los acontecimientos recientes evidencian la necesidad de que los militares venezolanos respalden cualquier posible acuerdo de paz, ya que la amenaza que presentan los grupos no estatales en el país ha aumentado. La estabilización del país durante y después de la transición requerirá la desmovilización de numerosos grupos fuertemente armados, incluidos los colectivos progubernamentales, las guerrillas colombianas del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), así como las poderosas organizaciones criminales locales conocidas como sindicatos. La situación se ha tornado aún más compli-

⁴ Joe Parkin Daniels, “Venezuelan security forces offered amnesty if they defect to opposition”, *The Guardian*, 28 de enero de 2019. En mayo, Leopoldo López, líder del partido de Guaidó, insistió en la necesidad de las fuerzas armadas de saber con “certeza” que no habría “persecución de ningún tipo” en caso de la salida de Maduro y unas nuevas elecciones. “Maduro no puede confiar ni en quien le sirve el café: Leopoldo López”, *El Tiempo*, 3 de mayo de 2019.

⁵ Maru Morales y Claudia Smolansky, “Guaidó: Tenemos a militares en puestos de comando trabajando por la Operación Libertad”, *Crónica Uno*, 9 de junio de 2019.

⁶ “María Corina Machado y Antonio Ledezma aseguraron que la fuerza es la única opción para terminar con la dictadura de Maduro”, *Infobae*, 12 de junio de 2019.

⁷ Anatoly Kurmanaev, “Venezuela’s leader suspends talks with opposition”, *The New York Times*, 8 de agosto de 2019.

⁸ “Mensaje del Gobierno Legítimo de Venezuela al pueblo, la Fuerza Armada nacional y la comunidad internacional tras el abandono de la negociación por parte de la dictadura”, Presidencia del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 15 de septiembre de 2019.

⁹ Alejandra Arredondo, “Quién es quién en los equipos negociadores venezolanos en Barbados”, VOA, 15 de julio de 2019. Diplomáticos europeos y estadounidenses afirmaron que el gobierno venezolano no estaba dispuesto a incluir a representantes militares en el equipo de negociación. Entrevistas de Crisis Group, agosto de 2019.

cada y peligrosa con el anuncio el 29 de agosto de que varios líderes excombatientes de las FARC se retirarían del acuerdo de paz con el gobierno de Colombia¹⁰. El presidente colombiano Iván Duque acusó a Maduro de albergar y apoyar a los insurgentes, y presentó dichas acusaciones ante la Organización de Estados Americanos, al tiempo que afirmó que también las presentaría ante la ONU¹¹. El gobierno venezolano respondió que presentaría sus propias pruebas, que supuestamente demuestran que Colombia promueve el terrorismo contra Venezuela¹².

III. Expansión de la fuerza

Los datos oficiales sobre la FANB son escasos, y aun cuando están disponibles suelen consistir en estimaciones más que datos precisos. Según el Ministerio de Defensa, las fuerzas armadas cuentan con entre 95 000 y 150 000 miembros profesionales activos. Si se incluyen los reservistas, según la misma fuente, el número de efectivos se eleva a 235 000¹³. Otros observadores especializados estiman que la suma total de las fuerzas armadas ronda los 128 000¹⁴.

Además del ejército, la armada, la fuerza aérea y la Guardia Nacional, cuyas funciones incluyen la seguridad interna y el control fronterizo, hay una Milicia Nacional, un organismo voluntario comprometido con la defensa de la “revolución”. La milicia se emplea principalmente en programas sociales, que incluyen la producción y distribución de alimentos subsidiados. Según el gobierno, a finales de 2018 la milicia contaba con 1,6 millones de miembros¹⁵. Sin embargo, un analista militar dijo que dudaba que “más del 10 por ciento de ellos cuenten con formación militar adecuada”¹⁶. Maduro ha afirmado repetidamente que todos los miembros de la milicia deberían estar armados, aunque no hay evidencia de que esto haya sucedido hasta ahora¹⁷. Recientemente anunció la incorporación de unos 30 000 milicianos a las fuerzas regulares, una decisión que presuntamente indignó a los oficiales militares¹⁸.

¹⁰ “Colombia ex-FARC rebel Iván Márquez issues call to arms”, BBC, 29 de agosto de 2019.

¹¹ “Acuerdo en rechazo a la presencia y expansión de grupos narcoterroristas en el territorio nacional”. Aprobada menos de tres semanas después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, la Resolución 1373 insta a todos los Estados, entre otras cosas, a evitar que los grupos terroristas operen en su territorio y a colaborar con otros para acabar con los movimientos terroristas.

¹² Santiago Torrado, “Duque acusa a Maduro de resguardar a los disidentes de las FARC que retoman las armas”, *El País*, 30 de agosto de 2019. “Venezuela presentará en la ONU pruebas del amparo de Duque a terroristas”, EFE, 31 de agosto de 2019. Maduro anunció además una “alerta naranja” y ejercicios militares a lo largo de la frontera común entre ambos países. “Pdte. Maduro declara alerta naranja en frontera con Colombia frente a amenaza de agresión”, Telesur, 3 de septiembre de 2019. “Colombia no quiere la paz; Colombia quiere la guerra,” dijo el presidente en su discurso.

¹³ “Fuerza Armada”, Ministerio del Poder Popular para la Defensa de Venezuela.

¹⁴ “Venezuela Military Strength”, Global Firepower, agosto de 2019. “Unas Fuerzas Armadas para servir al chavismo”, *El País*, 5 de mayo de 2019.

¹⁵ “Presidente Maduro certificó incorporación de 1.600.000 milicianos”, VTV, 23 de agosto de 2019.

¹⁶ Entrevista de Crisis Group, analista militar, Caracas, 20 de julio de 2019.

¹⁷ “Maduro: Para el año 2021 debe haber 4 millones de milicianos armados”, *El Nacional*, 24 de junio de 2019.

¹⁸ “Incorporan contingente de milicianos y milicianas al componente GNB”, Agencia Venezolana de Noticias, 4 de agosto de 2019; Sebastiana Barráez, “Crece la indignación en la Guardia Nacional Bolivariana ante la incorporación de los milicianos ordenada por Maduro”, Infobae, 6 de agosto de 2019.

Como lo indica el rol de la milicia, en la era chavista las fuerzas armadas venezolanas desempeñan funciones que van más allá de las habituales tareas de defensa del territorio y la soberanía nacional, e incluso han ampliado su papel constitucional de “participación activa en el desarrollo nacional” (artículo 328). De hecho, el propósito e identidad de las fuerzas armadas se han vuelto inseparables de los de la propia “revolución bolivariana”. Los militares estuvieron muy presentes en los gobiernos de Chávez, lo cual no es sorprendente dados los antecedentes de Chávez, su participación en un golpe de Estado fallido en 1992 y su inclinación por un estilo de gobierno pretoriano. Pero su presencia en el gobierno de un civil como Maduro es cualitativa y cuantitativamente diferente.

El carisma de Chávez, su popularidad y credenciales militares le otorgaron una ventaja inusual en sus relaciones con las fuerzas armadas. Sumado a los privilegios que concedió a los militares y un presupuesto de defensa sostenido por el elevado precio del petróleo, su imagen lo convirtió en líder indiscutible de los militares y un hombre amado por las tropas de rango medio y bajo. Algunos sectores de las fuerzas armadas cuestionaron su presidencia en el golpe de 2002, y durante su disputa en 2007 con el exministro de Defensa y antiguo aliado Raúl Isaías Baduel, pero Chávez resultó victorioso en ambas batallas (Baduel ha permanecido encarcelado de manera casi continua desde 2009).

Maduro, un civil que no cuenta con el magnetismo de su predecesor ni con sus recursos financieros aparentemente ilimitados, ha tenido que recurrir a otorgar cada vez más poder y autonomía a los militares, exigiendo al mismo tiempo que los altos mandos demuestren su lealtad hacia el chavismo y hacia él mismo. Su círculo de allegados incluyen varios militares: siete de los veinte gobernadores chavistas provienen de las fuerzas armadas, y en promedio entre el 20 y el 30 por ciento de los ministros de su gabinete han sido uniformados¹⁹.

IV. Un imperio económico

Varios estudios académicos indican que el presupuesto de defensa en dólares estadounidenses ha seguido aumentando bajo Maduro pese a la enorme recesión económica generalizada desde 2013 y hay indicios de que gran parte del nuevo armamento militar apenas funciona²⁰. Pero el gasto militar representa tan solo una parte de la cuota de los militares en la economía de país. Entre 2013 y 2017, Venezuela estableció unas catorce empresas militares en veinte sectores económicos, entre ellos agricultura, minería, petróleo, construcción, banca, turismo, seguros y medios de comunicación²¹. Los oficiales militares ocupan puestos directivos en estos y otros negocios estatales. El capítulo venezolano de la organización internacional de la sociedad civil Transpa-

¹⁹ Shari Avendaño, “Radiografía de los resultados de las elecciones regionales del #15Oct”, *Efecto Cocuyo*, 23 de octubre de 2017.

²⁰ Supuestamente solo entre dos y cuatro de sus 23 aviones de combate Sukhoi son aptos para el vuelo. Entrevista de Crisis Group, diplomático, Bogotá, 17 de agosto de 2019. Sobre gasto militar, véase Francesca Ramos Pismataro, “Los militares y el deterioro democrático en Venezuela”, *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, vol. 53 (2018).

²¹ Mayela Armas, “Con 20 empresas la FANB acapara el poder económico”, *Crónica Uno*, 20 de agosto de 2017.

rencia Internacional informó que en 2017 los oficiales militares estaban al frente de al menos 60 de las 576 empresas estatales, incluido el gigante petrolero PDVSA, cuyo presidente es el General Manuel Quevedo de la Guardia Nacional²².

El gobierno ha asignado el control exclusivo de ciertos sectores sensibles de la economía a comandantes militares. Los oficiales militares están a cargo de puertos clave, y en algunas partes del país manejan “zonas económicas especiales militares” que no están sujetas al escrutinio público²³. Desde 2016, el Ministerio de Defensa ha supervisado la Gran Misión Abastecimiento Soberano, un programa gubernamental para la producción y distribución de alimentos, medicamentos y otros productos básicos por todo el país. Junto con el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, liderado por generales durante toda la presidencia de Maduro, esta “misión” es responsable del programa CLAP que proporciona paquetes de comida subsidiada a seis millones de familias. Los medios venezolanos e internacionales han denunciado la corrupción sistémica del programa CLAP, así como el abuso del mismo en nombre del control social²⁴.

Los militares también participan activamente en la industria minera desde 2016. En ese año, el gobierno de Maduro estableció el Arco Minero del Orinoco en el sur de Venezuela, lo que generó una fiebre del oro y un auge en la extracción de otros minerales (por ejemplo diamantes y coltán) que han traído olas de violencia y daños ambientales a la región²⁵. El Arco ha sido declarado una “zona económica militar”, otorgando a las fuerzas armadas el control no solo de la seguridad en las minas y sus alrededores, sino también de la extracción de minerales a través de una empresa gestionada por los militares, CAMIMPEG.

La rápida expansión de las actividades económicas ha permitido a muchos oficiales de alto rango ocupar cargos que no están vinculados a sus deberes militares principales. Bajo la Constitución de 1999, el presidente es responsable de los ascensos militares a nivel de coronel o superior, y del nombramiento de altos cargos militares. Los gobiernos chavistas han priorizado repetidamente la lealtad sobre la aptitud a la hora de determinar estos ascensos. Los nombramientos partidistas y la necesidad de que haya cada vez más oficiales de alto rango para cubrir puestos estatales o económicos han inflado los altos rangos: se estima que Venezuela tiene más de 2000 gene-

²² “El poder militar también alcanzó a las empresas estatales”, *Transparencia Venezuela*, 11 de febrero de 2018.

²³ En mayo, a pedido de Padrino López, Maduro anunció la creación de una zona económica especial en Aragua, al oeste de Caracas, donde los militares también producirán los alimentos que consumen (según informes de los cuarteles, las tropas a menudo pasan hambre). “Gobierno crea zona económica especial militar por petición de Padrino López”, *Tal Cual*, 23 de mayo de 2019.

²⁴ Roberto Deniz, Joseph Polizuk y Ewald Scharfenberg, “Detrás del hambre de los venezolanos hay una trama de corrupción”, *The New York Times*, 15 de octubre de 2018. Algunos observadores afirman que el gobierno usa el programa social CLAP para obtener ventajas electorales. En medio de la hiperinflación y la escasez de alimentos, un número cada vez mayor de ciudadanos dependen del CLAP para obtener la mayor parte de sus alimentos, lo que los deja más vulnerables a la presión por parte del gobierno. Eugenio Martínez, “El chavismo se vale del control social para mantener su base electoral”, *Diario Las Américas*, 11 de diciembre de 2017.

²⁵ Para más información sobre el impacto social y político del auge minero en el sur de Venezuela, véase Informe de Crisis Group sobre América Latina y el Caribe N°73, *El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela*, 28 de febrero de 2019.

rales y almirantes activos y retirados, comparado con los menos de mil en las fuerzas armadas estadounidenses, cuyas tropas suman más de un millón²⁶.

Los nombramientos militares de Maduro en junio y julio sugieren que su prioridad es calmar el descontento entre sobredimensionado cuerpo de oficiales manteniendo el equilibrio entre grupos rivales a la vez que garantiza que las líneas de mando en esta estructura sobrecargada sigan sin estar definidas²⁷. Padrino López sigue siendo el ministro de Defensa, mientras que el Almirante Remigio Ceballos continúa sirviendo como comandante operacional de las fuerzas armadas; ambos se consideran cercanos a Maduro. Pero el puesto de comandante de las fuerzas armadas, en la práctica el tercer cargo más importante de la institución militar, ahora lo ostenta el General Alexis Rodríguez Cabello, un cercano aliado de la segunda figura más poderosa del gobierno, Diosdado Cabello. Maduro reprodujo este equilibrio en nombramientos a niveles inferiores de la jerarquía, con la mayoría de los designados asociados a la facción presidencial y una minoría significativa vinculada a Cabello.

V. Tendencias políticas

Las preferencias políticas de las fuerzas armadas son objeto de amarga disputa. Guaidó ha afirmado que entre el 80 y el 85 por ciento de los oficiales del ejército apoyan un cambio político, añadiendo que tan solo los altos mandos siguen siendo leales a Maduro²⁸. Pese a repetidos llamados a romper filas, no obstante, hasta ahora solo unos 1400 oficiales han desertado hacia Colombia o Brasil desde comienzos de 2019, todos ellos por la época de la operación de ayuda humanitaria planificada por la oposición el 23 de febrero²⁹. Otros 25 que participaron en el intento de golpe de abril han solicitado asilo en Brasil³⁰.

Los salarios son un motivo importante de insatisfacción. Los militares venezolanos están entre los peor pagados del mundo, lo que refleja la crisis económica nacional: según la tasa de cambio actual, el salario de un general no supera los \$10 dólares mensuales, mientras que el de los soldados de bajo rango está ligeramente por encima de los \$2 dólares³¹. Los bajos salarios, sumados a los enormes intereses económicos de los militares, son un caldo de cultivo para la corrupción y el enriquecimiento ilícito.

²⁶ Brian Ellsworth y Mayela Armas, "Special report: Why the military still stands by Venezuela's beleaguered president", Reuters, 28 de junio de 2019.

²⁷ Ibid.

²⁸ Maru Morales y Claudia Smolansky, "Guaidó: Tenemos a militares en puestos de comando trabajando por la Operación Libertad", *Crónica Uno*, 9 de junio de 2019.

²⁹ El 23 de febrero, EE. UU. y la oposición venezolana intentaron ingresar ayuda humanitaria a través de las fronteras de Colombia y Brasil, desafiando al gobierno de Maduro. Pero su expectativa de que los altos mandos de las fuerzas armadas se pondrían de su lado se vio frustrada. Tan solo algunos soldados y policías de bajo rango desertaron, buscando protección en Colombia y, en menor medida, en Brasil. "Militares desertores venezolanos son desalojados (nuevamente) de hotel en Cúcuta", *El Espectador*, 15 de mayo de 2019. Bram Ebus, "La lucha por la sabana: la frontera incendiaria entre Brasil y Venezuela", comentario de Crisis Group, 5 de septiembre de 2019,

³⁰ "Unos 25 militares venezolanos piden asilo en la embajada de Brasil en Caracas", EFE, 30 de abril de 2019.

³¹ Marianela Palacios, "Militares venezolanos entre los peor pagados del mundo #CotejoVerifica", Cotejo.Info, 2 de julio de 2019.

to. Un oficial de bajo rango que renunció recientemente explicó que los funcionarios de rango medio “luchan con uñas y dientes” para ser nombrados en puestos administrativos que ofrecen acceso a recursos, mientras que los puestos relacionados con el mando y entrenamiento de tropas suscitan mucho menos interés³². Los controles anticorrupción no existen dentro de las fuerzas armadas, dijo, y la oportunidad de obtener ganancias ilegales depende de las conexiones y la influencia política.

Por otro lado, el control de las supuestas actividades subversivas dentro de las fuerzas armadas es draconiano. Las organizaciones de derechos humanos locales informan que al menos 100 soldados están presos por motivos políticos³³. Al igual que todo preso político en Venezuela, sufren torturas y malos tratos, como ha documentado la alta comisionada de la ONU para los derechos humanos³⁴. A finales de junio, tras ser detenido bajo cargos de conspiración contra el gobierno de Maduro, el capitán de corbeta Rafael Acosta Arévalo murió a causa de la tortura a la que fue sometido³⁵.

No obstante, las actitudes políticas de muchos oficiales se basan en los principios y la tradición más que en el miedo o la perspectiva de obtener ganancias materiales.

Un analista político y exmiembro de la FANB dijo a Crisis Group que después de casi dos décadas absorbiendo la doctrina militar chavista, era poco probable que muchos soldados aún pertenecieran a la vieja escuela “institucionalista” – que sostenía que las fuerzas armadas eran fundamentalmente apolíticas y subordinadas al mando civil³⁶. Esta filosofía ayudó a Venezuela a permanecer, después de 1958, libre de las dictaduras militares que asolaron a América Latina. Hoy en día los oficiales consideran que su papel es más amplio e incluye la defensa del país, el desarrollo y la soberanía. Pero para muchos de ellos la mala gestión económica del gobierno de Maduro es la antítesis de dicha misión³⁷. A estos oficiales les preocupan las encuestas recientes que muestran que la popularidad de las fuerzas armadas está cayendo en picada, con más del 85 por ciento de los encuestados calificando desfavorablemente a la institución³⁸.

Aun así, el desagrado de los altos mandos hacia el gobierno y su voluntad de participar en la actividad política no se ha traducido en un amplio apoyo hacia un intento de golpe de Estado. Los esfuerzos de la oposición a principios de este año por convencer a altos mandos militares de desertar para unirse al bando de Guaidó, a cambio de amnistías individuales por los delitos del pasado, les pareció a muchos una estrategia insultante en servicio de los intereses de EE. UU³⁹. Posteriormente, varios diplomáticos estadounidenses admitieron que la estrategia no logró convencer a los

³² Entrevista de Crisis Group, ex oficial militar, Caracas, 6 de julio de 2019.

³³ “Justicia Venezolana: hay 211 militares presos en Venezuela”, *RunRun.es*, 5 de agosto de 2019.

³⁴ Michelle Bachelet, “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela”, Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 4 de julio de 2019.

³⁵ “Venezuela: Outrage over the death of a detained navy captain”, *Al Jazeera*, 1 de julio de 2019.

³⁶ Entrevista de Crisis Group, Caracas, 10 de julio de 2019.

³⁷ Entrevista de Crisis Group, diputado de la Asamblea Nacional Constituyente, Caracas, 8 de febrero de 2019.

³⁸ “Encuesta nacional omnibus”, *Datanálisis*, agosto de 2019.

³⁹ Según un diputado de la Asamblea Nacional Constituyente, “Fuerte Tiuna [la principal base militar en Caracas] es una iglesia, con imágenes de Chávez por todas partes. Esto no se va a eliminar con fotocopias de una ley de amnistía”. Entrevista de Crisis Group, Caracas, 8 de febrero de 2019.

oficiales de las ventajas de una transición⁴⁰. Por el contrario, la mayoría de las fuerzas armadas parecen haber mantenido una visión conservadora que favorece el statu quo, prefiriendo evitar los riesgos de una intervención armada en la vida política nacional no solo por el peligro que supondría para las propias fuerzas, sino también porque son conscientes de que los seis golpes desde la última dictadura militar fracasaron⁴¹. Los soldados insatisfechos “no se vuelven seguidores partidistas de la oposición”, señaló el exoficial⁴².

Varios oficiales de bajo rango consultados por Crisis Group observaron que el ministro de Defensa Padrino López estaba claramente comprometido con el chavismo y era leal a Maduro, aunque también respetaba la constitución y defendía los roles institucionales de las fuerzas armadas contra los intentos de convertir a los militares en protagonistas de las batallas políticas de Venezuela⁴³. Un ejemplo es su supuesta insistencia en 2015 en que se respetaran los resultados de las elecciones legislativas, en las que el gobierno resultó perdedor⁴⁴. Padrino López lleva cinco años en el cargo, más tiempo que cualquiera desde que Chávez llegó al poder. Su capacidad de manejar el funcionamiento interno de los militares y las crecientes demandas que enfrentan refuerza su imagen de legitimidad. Tras desertar en abril, Christopher Figueroa escribió una carta a Padrino López en la que reconocía el liderazgo del general pero le instaba a abocarse a “la senda de la reconstrucción del país”⁴⁵.

Padrino López ha declarado su lealtad al gobierno con mayor frecuencia desde entonces, especialmente después de ser acusado de participar clandestinamente en el intento de golpe del 30 de abril, pero sus declaraciones a menudo pueden parecer calculadamente ambiguas. A mediados de agosto, instó a la oposición a volver a las negociaciones, pese a que fue el lado del gobierno quien se había retirado – una de varias ocasiones en las que parecía estar enviando un mensaje en clave al gobierno⁴⁶. Su respuesta a las acusaciones de Colombia de que Venezuela estaba detrás del rearme de disidentes de las FARC fue llamativamente menos beligerante que la de los políticos civiles⁴⁷. Cuando Maduro anunció la “alerta naranja” a lo largo de la frontera, Padrino brilló por su ausencia, tras haber sido enviado a Nicaragua en una visita oficial. Algunos comentaristas creen que la relación entre ellos es algo tensa, pese a la ratificación de Padrino como ministro⁴⁸.

⁴⁰ Entrevista de Crisis Group, diplomático estadounidense, Washington, 28 de junio de 2019.

⁴¹ Entrevista de Crisis Group, científico social venezolano, Caracas, 19 de marzo de 2019. Esto incluye intentos de golpe en 1961, 1962 (en dos ocasiones), 1992 (en dos ocasiones) y 2002. “Venezuela arrastra más de un siglo de golpes de Estado, ¿por qué?”, *France 24*, 29 de enero de 2019.

⁴² Entrevista de Crisis Group, Caracas, 10 de julio de 2019.

⁴³ Entrevistas de Crisis Group, suboficiales militares, Caracas, 8 de julio de 2019.

⁴⁴ Phil Gunson, “¿Golpe a cámara lenta en Venezuela?”, comentario de Crisis Group, 5 de agosto de 2016.

⁴⁵ Juan Carlos Zapata, “Exclusiva: El jefe del Sebin que se le fue a Maduro le escribe a Padrino López: ‘Llegó la hora de actuar’”, *Alnavio*, 22 de mayo de 2019.

⁴⁶ “FANB de Venezuela llama a la unión nacional ante bloqueo de Trump”, *Telesur*, 13 de agosto de 2019.

⁴⁷ “Padrino López pidió a Colombia no buscar ‘excusas’ ante rearme de un grupo de las FARC”, *Noticias 24*, 30 de agosto de 2019. El ministro dijo que “el problema político que enfrenta Colombia no puede y no debe derivar en un conflicto armado”.

⁴⁸ Roberto Lobo, “Sebastiana Barráez: Maduro ordenó ejercicios militares sin la presencia del ministro de la defensa Padrino López”, *PuntodeCorte*, 4 de septiembre de 2019.

Las cambiantes alianzas en Venezuela bajo el gobierno chavista también han moldeado las afinidades políticas dentro de las fuerzas armadas. EE. UU., que en otros tiempos fue una de las principales fuentes de equipamiento militar de Venezuela, prohibió todas las transferencias comerciales de armas al país en 2006, alegando que Caracas no había cooperado con los esfuerzos contra el terrorismo⁴⁹. Desde la entrada en vigor del embargo de armas, Rusia se ha convertido en uno de los más estrechos aliados militares de Venezuela, dispensando entre \$12 y \$14 mil millones de dólares en equipamiento militar, incluidos fusiles de asalto, aviones de combate, tanques y sistemas de misiles, entre 2004 y 2012⁵⁰. Los ejercicios militares conjuntos, el uso de puertos e instalaciones venezolanos por parte de la armada rusa, y el despliegue de unos 100 militares rusos a Venezuela en marzo, supuestamente para llevar a cabo tareas de mantenimiento de equipamiento militar, subrayan la cercanía entre los dos altos mandos⁵¹.

Pero es la supuesta influencia de Cuba sobre la inteligencia y contrainteligencia venezolana lo que tiende a provocar la indignación opositora, aunque el alcance de la impronta cubana es difícil de determinar con precisión y a menudo se distorsiona por motivos políticos. La experiencia de Cuba ha resultado clave a la hora de ayudar al gobierno de Maduro a mejorar su capacidad de detectar indicios de una rebelión militar⁵². Los cubanos además integran el equipo de seguridad personal del presidente, que se estima cuenta con entre quince y veinte guardias⁵³. Fuentes de la oposición venezolana y el gobierno estadounidense afirman que podría haber 25 000 cubanos como personal de seguridad en el país, aunque el gobierno cubano ha negado su participación en operaciones militares o de seguridad en Venezuela⁵⁴. Por su parte, el exjefe de inteligencia Christopher dijo en una entrevista reciente que el papel de Cuba en los servicios de inteligencia militar es “un mito”⁵⁵. Otros antiguos y actuales funcionarios del gobierno también descartan que los cubanos tengan tan amplia influencia⁵⁶.

⁴⁹ A excepción de la venta de aviones de combate F-16A en los 80, la venta de armas de EE. UU. a Venezuela antes de 2006 no fue muy significativa, con un valor estimado de \$300 millones de dólares entre 1994 y 2004. “U.S. Bans Future Arms Sales to Venezuela”, Arms Control Association, junio de 2006. Véase además Carlos Romero, “Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica?”, *Nueva Sociedad*, vol. 206 (noviembre-diciembre de 2006).

⁵⁰ José Carlos Hernández y Alberto Bueno, “¿el enemigo de mi enemigo...? las relaciones militares entre Venezuela y Rusia”, *GESI*, 12 de febrero de 2019.

⁵¹ “As Maduro confronts a crisis, Russia’s footprint in Venezuela grows”, *Washington Post*, 29 de marzo de 2019.

⁵² Angus Berwick, “How Cuba taught Venezuela to quash military dissent”, Reuters, 22 de agosto de 2019. Kirk Semple, “With spies and other operatives, a nation looms over Venezuela’s crisis: Cuba”, *The New York Times*, 26 de enero de 2019.

⁵³ Faiola, “Maduro’s ex-spy chief lands in U.S. armed with allegations against Venezuelan government”, op. cit.

⁵⁴ “How many Cuban troops are there in Venezuela? The U.S. says over 20,000. Cuba says zero”, *Washington Post*, 2 de mayo de 2019.

⁵⁵ Javier Lafuente, “Las torturas en Venezuela son sistemáticas”, *El País*, 10 de julio de 2019.

⁵⁶ Entrevistas de Crisis Group, 28 de mayo de 2019.

VI. Los militares y las negociaciones

Pese a la insistencia de Noruega en que ambas partes eviten las declaraciones públicas sobre las negociaciones, fuentes del gobierno y la oposición señalan que la agenda consistía en seis puntos. Estos incluyen la duración del resto del mandato de Maduro; el restablecimiento de los poderes de la Asamblea Nacional y la restricción del papel de la Asamblea Nacional Constituyente; las fechas de unas posibles elecciones; el contenido de las reformas electorales y la composición de una nueva junta directiva para el Consejo Nacional Electoral; y el levantamiento de las sanciones internacionales, junto con reformas económicas y en materia de derechos humanos.

Todos los negociadores han sido políticos civiles activos o retirados cercanos a Maduro o a Guaidó. Una importante potencial debilidad del proceso hasta ahora ha sido la ausencia de representantes militares. Tampoco parece haber ninguna discusión acerca del papel de los militares en una posible transición, pese a que la aprobación militar sería fundamental para llevarla a cabo con éxito y para la estabilización económica⁵⁷. A la larga, el compromiso de las fuerzas armadas con el proceso de paz sería necesario para garantizar que ninguno de los diversos grupos armados no estatales del país plantee una grave amenaza de seguridad a medida que avanza la transición. Este riesgo se ha puesto aún más en evidencia tras el anuncio de un nuevo grupo disidente de las FARC posiblemente radicado en Venezuela, lo que podría derivar en un deterioro de la disputa fronteriza con Colombia.

Si el gobierno se aferrara a su decisión de no incluir a los militares en futuras negociaciones, el riesgo es que los negociadores confundan la representación política formal con el verdadero equilibrio de poder. Los políticos podrían simplemente dar por hecho que las fuerzas armadas apoyarán cualquier eventual acuerdo entre ambas partes. Pero en Chile, tras la salida del dictador Augusto Pinochet en 1990, y en Nicaragua tras las elecciones ese mismo año, las negociaciones con los militares demostraron ser un elemento fundamental para garantizar la estabilidad. En ambos casos, las fuerzas políticas tuvieron que ofrecer concesiones en cuanto al papel de los militares en el futuro del país, su relativa independencia del control civil y la continuación de algunos privilegios económicos.

Un acuerdo viable para una transición política en Venezuela muy probablemente deberá incluir disposiciones detalladas sobre el papel de las fuerzas armadas en la transición y posiblemente en un gobierno interino; un plan a mediano plazo para resguardar la autonomía militar y las perspectivas profesionales de los oficiales; y objetivos a largo plazo en cuanto a la transformación de una institución partidista, en una que sea apolítica bajo estricto control civil. Con las fuerzas armadas presentes en la mesa de negociación, las partes podrían diseñar planes relativos a las estructuras de mando de las fuerzas armadas, sus procesos de toma de decisiones y tareas operativas durante la fase de transición a fin de prevenir el uso de los militares para fines políticos.

Las discusiones también deberían incluir la cuestión de la proliferación de grupos armados no estatales y las milicias cuasiestatales. El compromiso de las fuerzas arma-

⁵⁷ Fuentes de la oposición afirman que su bando ha intentado repetidamente incluir en la agenda la cuestión del papel de los militares, pero el gobierno se niega a hacerlo. Entrevista de Crisis Group, fuente de la oposición cercana a las negociaciones, 5 de septiembre de 2019.

das con la pacificación del país y el restablecimiento del monopolio del uso legítimo de la fuerza será fundamental para evitar un conflicto prolongado de baja intensidad con la participación de paramilitares chavistas, guerrillas colombianas y bandas de crimen organizado, en especial en caso de un traspaso de poderes. Garantizar el apoyo a los militares en esta misión de estabilización a condición de que permanezcan subordinados al control civil y gobernados por estrictos estándares de derechos humanos será un elemento fundamental a la hora de planificar un futuro pacífico en Venezuela.

Mediante el abordaje directo del papel de las fuerzas armadas durante y después de una transición, el gobierno y la oposición pueden aumentar las probabilidades de que todas las partes respeten un acuerdo y ninguna facción militar intente entorpecerlo. Tener en cuenta las verdaderas relaciones de poder en el país es un requisito previo esencial para el éxito de las negociaciones de paz. Ignorarlas es correr el riesgo de que haya repetidas demostraciones armadas por parte de soldados insatisfechos y profundamente politizados.

Caracas/Bruselas, 16 de septiembre de 2019

Anexo A: Mapa de Venezuela



Anexo B: Acerca de International Crisis Group

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 120 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos graves.

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones sobre el terreno, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman decisiones fundamentales en el ámbito internacional. Crisis Group también publica CrisisWatch, un boletín mensual de alerta temprana, que actualiza sucintamente y con regularidad la coyuntura en más de 70 situaciones de conflicto o conflicto potencial alrededor del mundo.

Los informes y los informes breves de Crisis Group son ampliamente distribuidos por correo electrónico y se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, www.crisisgroup.org. Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en materia de políticas.

El Consejo de Administración de Crisis Group –cuyos miembros incluyen figuras prominentes en las esferas de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación– participa de forma directa en la promoción de los informes y recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Crisis Group es dirigido por el ex Subsecretario General de las Naciones Unidas y ex Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lord (Mark) Malloch-Brown.

El Presidente y Director Ejecutivo de Crisis Group, Robert Malley, asumió el cargo el 1 de enero de 2018. Malley fue Director del Programa de Crisis Group para Oriente Medio y Norte de África y más recientemente fue Asistente Especial del ex presidente de los Estados Unidos Barack Obama al igual que Asesor Senior del Presidente para la Campaña contra ISIS, y Coordinador de la Casa Blanca para el Oriente Medio, Norte de África y la región del Golfo. Previamente, se desempeñó como Asistente Especial del presidente Bill Clinton para los asuntos Israelí-Palestinos.

La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y la organización cuenta con oficinas o representación en siete localidades: Bogotá, Dakar, Estambul, Nairobi, Londres, Nueva York, y Washington, DC. También tiene representación de personal en las siguientes ciudades: Abuja, Argel, Bangkok, Beirut, Caracas, Ciudad de Gaza, Ciudad de Guatemala, Ciudad de México, Hong Kong, Jerusalén, Johannesburgo, Juba, Nueva Delhi, Rabat, Rangún, Tiflis, Toronto, Trípoli y Túnez.

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones y fuentes privadas. En la actualidad Crisis Group tiene relaciones con los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Agencia Austriaca para el Desarrollo, Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, Cooperación Irlandesa para el Desarrollo, Departamento Australiano para los Asuntos Internacionales y el Comercio, Departamento Británico para el Desarrollo Internacional, Fondo de Emergencia de la Unión Europea para África, Instrumento para la Estabilidad y la Paz de la Unión Europea (IcSP), Ministerio Federal de Asuntos Exteriores de Alemania, Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional de los Emiratos Árabes Unidos, Agencia Francesa para el Desarrollo, Ministerio para Europa y las Relaciones Exteriores de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Ministerio de Asuntos Exteriores de Islandia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Nueva Zelanda, Ministerio de Relaciones Exteriores de Qatar, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza y Principado de Liechtenstein.

Crisis Group también mantiene relaciones con las siguientes fundaciones: Carnegie Corporation of New York, Charles Koch Foundation, Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Korea Foundation, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Robert Bosch Stiftung, Rockefeller Brothers Fund, UniKorea Foundation y Wellspring Philanthropic Fund.

Anexo C: Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2016

Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State, Informe especial N°1, 14 de marzo de 2016 (también disponible en árabe y francés).

Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action, Informe especial N°2, 22 de junio de 2016.

Counter-terrorism Pitfalls: What the U.S. Fight against ISIS and al-Qaeda Should Avoid, Informe especial N°3, 22 de marzo de 2017.

Council of Despair? The Fragmentation of UN Diplomacy, Informe Especial N°1, 30 de abril de 2019.

¿De bastón a catalizador?: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, Informe sobre América Latina N° 56, 29 de enero de 2016.

Venezuela: al borde del precipicio, Informe breve sobre América Latina N°35, 23 de junio de 2016.

Presa fácil: violencia criminal y migración en Centroamérica, Informe de Crisis Group sobre América Latina N°57, 28 de julio de 2016.

Últimos pasos hacia el fin de la guerra en Colombia, Informe sobre América Latina N°58, 7 de septiembre de 2016.

Venezuela: diálogo a duras penas, Informe sobre América Latina N°59, 16 de diciembre de 2016.

Bajo la sombra del "no": la paz en Colombia después del plebiscito, Informe sobre América Latina N°60, 31 de enero de 2017.

Veracruz: reparar el estado de terror de México, Informe sobre América Latina N°61, 28 de febrero de 2017.

El salario del miedo: maras, violencia y extorsiones en América Central, Informe sobre América Latina N°62, 6 de abril de 2017.

Poder sin el pueblo: evitando el colapso de Venezuela, Informe breve sobre América Latina N°36, 19 de junio de 2017.

Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz, Informe sobre América Latina N°63, 19 de octubre de 2017.

Venezuela: la deuda del hambre, Informe breve sobre América Latina N°37, 23 de noviembre de 2017.

Política y violencia perpetua en El Salvador, Informe sobre América Latina N°64, 19 de diciembre 2017.

Cómo detener la onda expansiva de la crisis en Venezuela, Informe sobre América Latina N°65, 21 de marzo de 2018.

La frontera sur de México: seguridad, violencia y migración en la era Trump, Informe sobre América Latina N°66, 9 de mayo de 2018.

Reformas arriesgadas: el enfoque del gobierno de Duque hacia la paz en Colombia, Informe sobre América Latina N°67, 21 de junio de 2018.

La paz que falta: el nuevo gobierno de Colombia y la última de sus guerrillas, Informe de Crisis Group sobre América Latina N° 68, 12 de julio de 2018.

Construcción de paz en México: los dilemas de seguridad que enfrenta el gobierno de López Obrador, Informe sobre América Latina N°69, 11 de octubre de 2018.

Rescatando la lucha de Guatemala contra el crimen y la impunidad, Informe sobre América Latina N°70, 24 de octubre de 2018.

Fuego amigo: el caos de la oposición venezolana, Informe sobre América Latina N°71, 23 de noviembre de 2018.

Nicaragua: caminos hacia el diálogo después de la revuelta aplastada, Informe sobre América Latina N°72, 19 de diciembre de 2018.

El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela, Informe sobre América Latina N°73, 28 de febrero de 2019.

Una salida al impasse de América Latina en torno a Venezuela. Informe breve sobre América Latina N°38, mayo 15 de 2019.

Las claves para desbloquear el diálogo en Nicaragua, Informe sobre América Latina N°74, 13 de junio de 2019.

Un rayo de luz en la ensombrecida Venezuela, Informe sobre América Latina N°75, 15 de julio de 2019.

Tranquilizar el Pacífico tormentoso: violencia y gobernanza en la costa de Colombia, Informe sobre América Latina N°76, 8 de agosto de 2019.



International Crisis Group

Headquarters

Avenue Louise 149, 1050 Brussels, Belgium

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

brussels@crisisgroup.org

New York Office

newyork@crisisgroup.org

Washington Office

washington@crisisgroup.org

London Office

london@crisisgroup.org

Regional Offices and Field Representation

Crisis Group also operates out of over 25 locations in Africa, Asia, Europe, the Middle East and Latin America.

See www.crisisgroup.org for details

PREVENTING WAR. SHAPING PEACE.