CONSEJO VENEZOLANO DE RELACIONES INTERNACIONALES
Pensamiento Independiente para la Acción Global

DE LOS ESCOMBROS A LA DEMOCRACIA: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES RELEVANTES PARA VENEZUELA

Kenneth Ramírez (*)

21 de septiembre de 2026

"'Malos tiempos, tiempos fatigosos' —así dicen los hombres—. Vivamos bien, y serán buenos los tiempos. Los tiempos somos nosotros; como somos nosotros, así son los tiempos".

San Agustín, Sermón 80, párrafo 8.

I. Introducción.

El 24 de junio de 2026, dos terremotos de magnitud de momento (Mw) 7,2 y 7,5 con epicentro en el estado Yaracuy[1] —separados por apenas 39

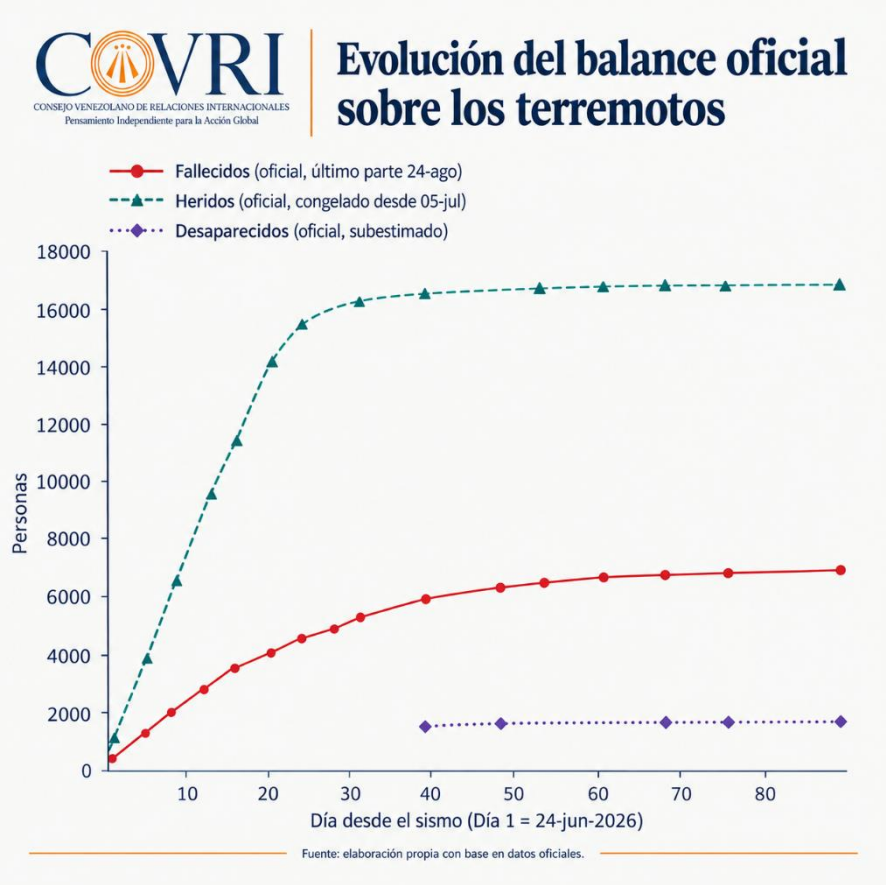
[1] Recientemente el Servicio Geológico de EEUU (por sus siglas en inglés, USGS) indicó que, debido a la superposición de las ondas sísmicas, se habría producido un error de determinación del epicentro del segundo terremoto. Concluyen que el primer terremoto tuvo epicentro a 20 kilómetros al Este de San Felipe, mientras el segundo terremoto habría tenido epicentro a 17 kilómetros al Oeste de Catia La Mar, lo cual ayuda a explicar por qué las zonas del litoral central concentran parte importante de los daños. *Vid*. USGS, "M 7.5 – 17 km W of

segundos—, azotaron el norte de Venezuela, convirtiéndose en el evento sísmico más destructivo registrado en el país desde el terremoto de 1812.



El último balance oficial emitido el 24 de agosto de 2026, arroja 6.509 víctimas mortales —con expectativa de que esta cifra dolorosa siga incrementándose, considerando las declaraciones del saliente Coordinador de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para Venezuela, Gianluca Rampolla—, 16.740 heridos y 6.462 rescatados. La cifra oficial de desaparecidos se ubica en 1.509 personas, pero plataformas independientes elevan la cifra hasta 29.518 personas. Casi 25 mil personas han sido alojadas en campamentos temporales.

Catia La Mar, Venezuela", Washington, 28 de julio de 2026. Disponible en: https://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eventpage/us6000t7zp/executive



Las mayores afectaciones se concentran en La Guaira, Miranda y el Distrito Capital. Mientras que Falcón, Carabobo, Yaracuy y Aragua también presentan niveles de afectación importantes.

La dimensión material del desastre fue estimada por tres evaluaciones preliminares de agencias internacionales, cuyos resultados han delimitado un intervalo. En el extremo inferior, se encuentra la evaluación satelital rápida del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que situó los daños en vivienda y activos económicos en 6,7 millardos de dólares[2]. En el extremo superior, se presenta la estimación analítica de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (por sus siglas en inglés, UNDRR), que cifró los daños físicos directos en 37 millardos de dólares.

[2] En realidad, este es el caso base del PNUD, el cual estimó un rango que va desde 4,7 millardos de dólares hasta 8,7 millardos de dólares. Disponible en: https://geosmart.undp.org/arcgis/apps/experiencebuilder/experience/?block_id=layout_68_block_17&draft=true&id=4418c464171f41a3bbd48ed2a670b796

Entre ambas, se ubica la "Estimación Global Rápida de Daños después de un Desastre" (por sus siglas en inglés, GRADE), del Banco Mundial y el Fondo Global para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (por sus siglas en inglés, GFDRR), que valuó los daños directos a los activos físicos en 19,6 millardos de dólares, la cual por su metodología ofrece el diagnóstico más sólido[3].

CUADRO 1

Estimaciones preliminares de los daños directos del doblete sísmico del Día de San Juan

Ejercicio	Naturaleza de la estimación	Perímetro	Daño directo (millardos US$)	% del PIB
PNUD	Evaluación satelital rápida	Vivienda y activos económicos	**6,7 (rango 4,7–8,7)**	**~6,7 %**
GRADE (Banco Mundial & GFDRR)	Modelación calibrada contra reportes de terreno	Edificaciones (14,3 millardos US$) e infraestructuras (5,2 millardos US$)	**19,6**	**~19,7 %**
UNDRR	Estimación analítica por modelación	Edificaciones (24 millardos US$) e infraestructuras (13 millardos US$)	**37**	**~37,1 %**

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes del PNUD, UNDRR y Banco Mundial & GFDRR, 2026.

Nota: Los porcentajes se calculan sobre el PIB nominal de Venezuela en 2025, según el FMI (99,66 millardos US$). Ninguna estimación incluye pérdidas indirectas ni costos de reconstrucción.

COVRI
CONSEJO VENEZOLANO DE RELACIONES INTERNACIONALES

La economía política ha establecido que los fenómenos naturales sólo se convierten en desastres cuando chocan contra la exposición humana y la vulnerabilidad. Es decir, para eventos de magnitud comparable, la mortalidad, los daños y pérdidas dependen críticamente de la presencia de población en

[3] La discrepancia entre las tres evaluaciones obedece a dos factores. El primer factor es el perímetro: la RAPIDA del PNUD se limita a vivienda y activos económicos, mientras que la UNDRR y la GRADE modelan el conjunto de edificaciones e infraestructuras, de ahí que el primero arroje la cifra menor. El segundo factor es la base de la valuación económica: la UNDRR aplica valores de reposición estandarizados que no recogen la depreciación acumulada del *stock* de capital venezolano tras años de desinversión, mientras que la GRADE, anclada al capital realmente existente y contrastada con reportes cercanos al terreno, descuenta esa sobreestimación. Ninguna de las tres evaluaciones incluye pérdidas indirectas ni costos de reconstrucción, que la práctica internacional estima entre 1,5 y 3 veces los daños directos; lo que aplicado a la GRADE, situaría el monto total de la reconstrucción entre 29 y 59 millardos de dólares. *Vid.* Banco Mundial & GFDRR, *Informe GRADE. Terremotos en Venezuela – 24 de junio de 2026*, 13 de julio de 2026. Disponible en: https://www.gfdrr.org/en/grade-venezuela-2026

zonas de alto riesgo, las medidas de prevención, la fiscalización de las normas de construcción y la capacidad de respuesta del Estado[4].

Por otra parte, las experiencias internacionales sugieren que el éxito de las reconstrucciones de gran envergadura, y con frecuencia la trayectoria política de los países que las emprenden, depende menos de la magnitud del desastre y la ayuda internacional comprometida que de la arquitectura de gobernanza adoptada para tales propósitos en los meses inmediatamente posteriores. Este período implica pasar de la búsqueda, rescate y atención (72 horas a 2 semanas), así como del alivio inmediato (2 semanas a 3 meses), a la recuperación temprana y el diseño de la reconstrucción (primeros 6 meses), por lo cual deben tomarse decisiones de relevancia en condiciones de información incompleta y de fuerte presión política.

A principios de julio de 2026, el Gobierno Interino encabezado por la Presidenta (E) Delcy Rodríguez solicitó formalmente a la ONU y el PNUD asistencia para el diseño de programas en las áreas de vivienda, educación y empleo, así como la elaboración de una "Evaluación de las Necesidades Posteriores al Desastre" (por sus siglas en inglés, PDNA)[5]. El 15 de septiembre de 2026, fue entregado el informe de PDNA al Gobierno Interino, el cual estimó daños y pérdidas por 14,83 millardos de dólares y cifró las necesidades de reconstrucción en 21 millardos de dólares. Es decir, ya se cuenta con el

[4] Matthew Kahn, "The Death Toll from Natural Disasters: The Role of Income, Geography, and Institutions" en *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 87, Nº 2, 2005, pp. 271-284; Eduardo Cavallo & Ilan Noy, "Natural Disasters and the Economy — A Survey" en *International Review of Environmental and Resource Economics*, Vol. 5, Nº 1, 2011, pp. 63-102.

[5] Una PDNA es una evaluación realizada conjuntamente por cuatro partes: el gobierno nacional del país afectado, la ONU, el Banco Mundial y la Unión Europea. Empero, en el caso venezolano, también participaron el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina y El Caribe-CAF. La evaluación recopila información para apoyar la determinación posterior al desastre por parte del gobierno de los daños físicos, las pérdidas sociales y económicas, y los costos de las necesidades de reconstrucción. La PDNA garantiza que las organizaciones internacionales y los actores externos se alineen en torno a un proceso integral a cargo del gobierno. Ayuda a un país a evaluar la situación en un plazo relativamente corto, para cuantificar las necesidades y formular estrategias de reconstrucción a largo plazo. *Vid*. PNUD, *PDNA estima en USD 21.000 millones las necesidades de recuperación tras los terremotos en Venezuela*, Caracas, 15 de septiembre de 2026. Disponible en: https://www.undp.org/es/venezuela/noticias/evaluacion-post-desastre-estima-en-hasta-usd-21000-millones-las-necesidades-de-recuperacion-tras-los-terremotos-en-venezuela

diagnóstico definitivo de daños, pérdidas y necesidades que permite iniciar el proceso de reconstrucción.

Empero, se encuentra abierta la pregunta por la arquitectura de gobernanza del proceso de reconstrucción: qué entidad la conducirá, bajo qué reglas y condiciones, y con qué controles. Sostenemos que esta pregunta de apariencia técnica resulta clave no sólo para la reconstrucción física —en especial de La Guaira, al ser la zona más afectada—, sino para la reinstitucionalización democrática de Venezuela.

Con ese fin, caracterizaremos primero la especificidad del caso venezolano como un desastre ocurrido en medio de una crisis multidimensional (Sección II). Luego, examinaremos experiencias internacionales de gobernanza del proceso de reconstrucción (Sección III). A partir de allí, desarrollaremos los casos que consideramos más ilustrativos: Indonesia tras el tsunami de 2004 como ejemplo (Sección IV); y Haití tras el terremoto de 2010 como contraejemplo (Sección V). Sobre esta base, formularemos una propuesta de gobernanza del proceso de reconstrucción: la creación de una Agencia Venezolana de Reconstrucción junto a un fondo internacional multi-donante, y la posterior conformación de un Gobierno de Cohabitación transicional, el cual implica un mecanismo de poder compartido (*power sharing*) y un gabinete técnico durante un tiempo limitado para generar confianza y garantizar tanto una reconstrucción efectiva como una transición pacífica a la democracia con pleno restablecimiento de la soberanía nacional (Sección VI).

II. Venezuela: un desastre sobre una crisis multidimensional.

Los terremotos del Día de San Juan no golpearon a un Estado funcional, sino a un "Estado fallando" (*failing State*). Esta categoría define a un Estado de fragilidad extrema que se encuentra en vías de convertirse en un "Estado fallido" (*failed State*), por lo cual se trata de una cuestión de gradación[6].

Un Estado fallando es aquel que ha dejado de proveer los bienes políticos fundamentales —seguridad humana, servicios básicos, infraestructura, un marco estable para la vida económica— a porciones crecientes de su

[6] Robert Rotberg (Ed.). *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press, Princeton, 2004.

población, aún cuando conserve su aparato coercitivo —e incluso pueda reforzarlo—, sobre todo si tiene alguna actividad extractiva que lo facilite[7]. Consideramos que la descripción se ajusta al caso venezolano con notable precisión.

La economía venezolana sufrió una contracción de alrededor del 75% desde 2013, según cifras recientes del Banco Central de Venezuela (BCV) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esto representa el mayor colapso económico registrado para un país sin guerra en toda la historia, superando por mucho en magnitud la "Gran Depresión" de EEUU en 1929 y el caos de Rusia tras la implosión de la URSS en la década de 1990s.

Hoy por hoy, la economía venezolana ha pasado a la categoría de "renta media baja", ubicándose en el puesto 13º de América Latina y El Caribe, siendo más pequeña que la de países como Ecuador, República Dominicana y Guatemala.

La gigantesca bonanza petrolera de alrededor de 900 millardos de dólares que ingresó al país durante el superciclo de precios (2000-2014) fue dilapidada. Mientras tanto, la deuda externa aumentó exponencialmente hasta alcanzar un monto estimado entre 190 y 240 millardos de dólares.

Actualmente, la pobreza de ingresos afecta al 68,5% de los hogares —equivalente al 76,5% de las personas—, mientras que la pobreza extrema golpea al 31,7% de los hogares. Asimismo, la pobreza multidimensional ronda el 55%, según la undécima Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) realizada por la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).

El colapso de los ingresos y la crisis de servicios básicos, junto al deterioro en materia de salud y educación, generó una severa caída en el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Hoy por hoy, Venezuela se ubica en la categoría de desarrollo humano "medio", muy lejos del umbral de desarrollo "alto" que ostentaba en 2013.

En 2020, la crisis humanitaria llevó a la Comunidad Internacional a establecer un Fondo Humanitario de Emergencia bajo el paraguas de la Oficina de las

[7] Somos conscientes de las críticas dirigidas a este concepto por tener cierta imprecisión y potencial sesgo normativo, pero lo empleamos aquí en su acepción más estricta —Estado extremadamente frágil— y la operacionalizamos con indicadores verificables, como lo exigen los detractores. Para leer una de las voces críticas más citadas, *vid*. Charles T. Call, "The Fallacy of the Failed State" en *Third World Quarterly*, 29 (8), 2008, pp. 1491-1507.

Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). El Plan de Respuesta Humanitaria para 2026 estimó en 7,9 millones de personas con necesidades humanitarias, de las cuales 5,5 millones de personas se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad.

Los terremotos del Día de San Juan agravaron la situación. En este contexto, se lanzó una adenda al Plan de Respuesta Humanitaria para 2026. Con ello, los requerimientos financieros totales del plan aumentan de 632 millones de dólares a 931 millones de dólares (de los cuales sólo el 39% se encuentra financiado hasta ahora) y la población vulnerable objetivo total se ha ampliado a 6,2 millones de personas.

A todo esto, debe sumarse una degradación institucional, producto de la centralización y el autoritarismo, junto a la hipertrofia, corrupción e ineficacia de la administración pública. En concreto, Venezuela fue transitando gradualmente hacia un autoritarismo hegemónico desde 2016 hasta 2025[8].

La crisis multidimensional de Venezuela ha provocado la mayor emigración en la historia del Hemisferio Occidental. De acuerdo a la Plataforma de Coordinación Interagencial de la ONU para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), para mayo de 2026, se contabilizan 7,9 millones de venezolanos en el Mundo, 6,96 millones de ellos en la región, con cerca de 395 mil reconocidos como refugiados y un pronóstico de retorno improbable a corto y mediano plazo.

A todo este complejo panorama, se suma el tutelaje de la Administración Trump desde la extracción de Nicolás Maduro el 3 de enero de 2026, el cual se ha caracterizado por la gestión del autoritarismo residual, con énfasis extractivista mediante el control opaco de los ingresos petroleros y la imposición de una apertura petrolera y minera. El 28 de enero de 2026, el Secretario de Estado, Marco Rubio, presentó un plan general de tres fases para Venezuela: (1) estabilización (mejora de las condiciones de seguridad); (2) recuperación (reactivación de la industria petrolera y minera) y reconciliación política; y, (3) transición a la democracia. Sin embargo, la Administración Trump ha otorgado al Gobierno Interino muchos incentivos y ha promovido la firma de acuerdos petroleros relevantes sin exigir a cambio

[8] Esto puede evidenciarse en el Índice de Democracia que publica la revista *The Economist*. *Vid*. The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2025*, Londres, abril de 2026. Disponible en: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2025/

un calendario electoral, por lo cual muchos analistas han puesto en duda su compromiso real con la democratización del país[9].

El Gobierno Interino afronta problemas de legitimidad de origen, tiene baja popularidad[10] y una base jurídica precaria en la figura de la "ausencia forzosa", creada por interpretación del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) pero inexistente en la Constitución Nacional.

Por si todo esto fuera poco, al ser heredero del régimen de Maduro y de la mala gestión de la reconstrucción tras el deslave de Vargas[11], el Gobierno Interino se encuentra inmerso en la llamada "trampa de Tácito"[12]. Esto último, es la situación de un gobierno que ha perdido completamente la confianza pública, siendo criticado o incluso juzgado bajo sospecha, con independencia de que sus actos sean correctos o erráticos. El propio proceso informativo tras el desastre volvió a fomentar esta situación: los reportes oficiales no presentan cifras completas y siempre han estado muy por detrás de las estimaciones de las agencias internacionales[13]. Además, la falta de una respuesta gubernamental efectiva para efectuar labores de búsqueda, rescate y atención a las víctimas en las primeras horas, ha dado origen a muchas críticas y especulaciones, que por lo general no toman en cuenta ni la

[9] Orlando J. Pérez, "Venezuela is consolidating its hybrid regime, with Washington's blessing" en *World Politics Review*, 27 de abril de 2026.

[10] La última encuesta *Latam Pulse Venezuela* elaborada por AtlasIntel para Bloomberg (30 de agosto-3 de septiembre de 2026) indica 60,5% de desaprobación de la forma en que la Presidenta (E) Delcy Rodríguez está conduciendo el país. Por otra parte, 57,9% considera el Gobierno Interino como "malo/muy malo", 23,7% como "regular", y sólo 18,5% como "excelente/bueno". Disponible en: https://atlasintel.org/poll/latam-pulse-venezuela-august-2026-2026-09-08

[11] Carlos Genatios & Marianela Lafuente, *Vargas: desastre, proyecto y realidad*, Ediciones CITECI-Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat, Caracas, 2020. Disponible en: https://acading.org.ve/wp-content/uploads/2024/12/VARGAS-desastre-proyecto-y-realidad-C-Genatios-y-M-Lafuente-01042020.pdf

[12] En su obra *Historiarum Libri*, el célebre historiador y Senador romano Publio Cornelio Tácito al describir el efímero e impopular mandato del Emperador Galba, escribió (Libro I, Capítulo 7): "una vez que el Príncipe cae en el descrédito de la opinión pública cualquier cosa que haga, bien o mal, tiene el mismo resultado del rechazo".

[13] Así, por ejemplo, el saliente Coordinador de la ONU para Venezuela, Gianluca Rampolla, ha indicado que la cifra de víctimas mortales es "superior a la reportada" y agregó que había acordado con el Gobierno Interino la adquisición de 10 mil bolsas para cadáveres. Además, el análisis de la NASA sobre imágenes satelitales citado por las agencias de ayuda indica que aproximadamente 58.870 estructuras sufrieron daños, frente al parte oficial de 856 construcciones afectadas y 190 edificios colapsados presentados por el balance oficial a un mes de la tragedia.

magnitud del desastre ni las capacidades erosionadas del Estado venezolano[14].

De hecho, la "trampa de Tácito" explica por qué funcionarios de la Administración Trump tuvieron que respaldar la labor del Gobierno Interino, para generar con su aval un poco de confianza y contener el malestar social que podría llevar a una indeseada desestabilización[15].

Una reconstrucción de envergadura es una operación intensiva en confianza: requiere que los damnificados confíen en los censos de daños, que los donantes y los acreedores confíen en los mecanismos de ejecución y en los datos oficiales, y que quienes construyen confíen en la estabilidad política y las reglas establecidas. Un Gobierno Interino con problemas de legitimidad y sumido en la "trampa de Tácito" se encuentra en una mala posición para hacerlo, tanto a nivel doméstico como internacional.

De esta manera, los terremotos del Día de San Juan han dejado en evidencia varias paradojas. Un Estado venezolano que conserva el poder coercitivo, pero carece de capacidad y recursos para atender la emergencia. Un Gobierno Interino sin legitimidad y confianza, pero que se encuentra al frente de la gestión post-desastre y es la contraparte escogida por la potencia tutelar, ya

[14] En las primeras horas, las labores de búsqueda, rescate y atención fueron realizadas por familiares, vecinos, voluntarios, organizaciones religiosas y redes informales, antes de la llegada de cualquier institución estatal alguna. Según Transparencia Venezuela, la velocidad de la respuesta gubernamental, apenas alcanzó 12,6% del pico de despliegue de efectivos civiles y militares las primeras 24 horas, 34,5% a las 48 horas, con 59,6% a la semana. Mientras el rescate especializado nacional estuvo casi ausente en la ventana crítica de 72 horas con mayor probabilidad de rescatar personas con vida, los primeros equipos rescatistas internacionales llegaron a las 48 horas. *Vid.* Transparencia Venezuela, *Insuficiente Respuesta Estatal: el desastre ocurrió antes del terremoto*, 12 de julio de 2026. Disponible en: https://transparenciave.org/wp-content/uploads/2026/07/La-insuficiente-respuesta-estatal-el-desastre-ocurrio-antes-del-terremoto-CORTE-12_07_2026-1.pdf

[15] La encuesta *Latam Pulse Venezuela* realizada por AtlasIntel para Bloomberg inmediatamente después de los terremotos (26-30 de junio de 2026) recogió 65,4% de desaprobación de la respuesta gubernamental a la emergencia, mientras 52,4% la consideró muy deficiente. Por otra parte, 66% dijo no confiar en la Presidenta (E) Delcy Rodríguez para acometer la reconstrucción, depositando su confianza en rescatistas, bomberos, médicos y personal de salud, entidades religiosas, organizaciones no gubernamentales y el sector privado, así como en la Administración Trump que recibió 75% y organizaciones no gubernamentales internacionales con 63%. Por último, 45,7% consideró la celebración de elecciones democráticas "más urgentes que nunca" frente a 32,6% que priorizó la reconstrucción y 21,6% que consideró que los terremotos no afectaron la agenda política.

que ha logrado mantener la estabilidad política, aunque no haya sido efectivo para hacer llegar equipos de rescate, insumos médicos e información de manera confiable a la población en las primeras horas y días. Una oposición con legitimidad, pero limitada capacidad de respuesta, debido a sus fracturas internas y limitada presencia institucional, tras apostar excesivamente por la tercerización (*outsourcing*) de la lucha democrática. Una potencia tutelar con apalancamiento sustancial, pero dirigida por la Administración Trump, cuyo enfoque transaccional y extractivista hace que su implicación en una reconstrucción costosa sea incierta.

Estas paradojas exponen el desafío que tiene Venezuela por delante, porque ninguno de los actores está en condiciones de conducir la reconstrucción en solitario: el Estado venezolano requiere apoyo internacional; el Gobierno Interino detenta el poder, pero carece de la legitimidad y credibilidad necesarias; la oposición tiene legitimidad, pero carece de poder; y para la Administración Trump, la reconstrucción de Venezuela implica costos significativos que no parece querer asumir en solitario.

Ahora bien, la misma anatomía de estas paradojas sugiere la salida. Se trata del clásico escenario para una negociación: la situación en la que grupos con intereses contrapuestos son interdependientes, en el sentido de que no pueden prescindir unos de otros ni imponer unilateralmente su solución preferida si desean satisfacer sus respectivos intereses divergentes.

Dos elementos adicionales completan el cuadro estratégico. El primer elemento concierne a la arquitectura financiera del tutelaje impuesto por la Administración Trump, que contiene una administración fiduciaria: desde la Orden Ejecutiva 14373 emitida el 9 de enero de 2026, los ingresos petroleros —resultado de los pagos realizados por terceros al Estado venezolano producto de actividades autorizadas bajo la Licencia General 46— son custodiados y administrados mediante cuentas en el Departamento del Tesoro estadounidense. En este esquema impuesto unilateralmente, caracterizado por la opacidad y sin mecanismos transparentes de control y auditoría[16], han

[16] Las auditorias trimestrales independientes de KPMG anunciadas en enero de 2026 por el Secretario de Estado, Marco Rubio, no han sido compartidas con el Congreso de EEUU. Para julio de 2026, un funcionario se refirió a las mismas como un mero "monitoreo". *Vid*. Congressional Research Services (CRS), *Venezuela's Post-Maduro Political Transition*, Reporte

sido gestionados durante el primer semestre de 2026 alrededor de 13 millardos de dólares que corresponden a Venezuela[17]. Por otra parte, tras los terremotos fue emitida la Licencia General 60 para labores de socorro posterior a los terremotos, la cual amplía las autorizaciones humanitarias y estará vigente hasta el 23 de octubre de 2026[18].

El segundo elemento es la mesa de negociación tutelada por la Administración Trump, entre las delegaciones de la Asamblea Nacional electa en 2015 —como última institución democrática reconocida por EEUU— y el Gobierno Interino, encabezadas por Dinorah Figuera y Jorge Rodríguez respectivamente, que corresponden al inicio de la tercera fase del plan anunciado por el Secretario de Estado, Marco Rubio. El primer encuentro —en modalidad virtual— tuvo lugar el 1 de agosto de 2026, donde se acordó la agenda general: (1) "Atender a las víctimas de los terremotos", lo cual parece traducirse en acuerdos para facilitar la atención de los damnificados y la reconstrucción de las zonas afectadas; (2) "Fortalecimiento de la democracia", donde estaría incluida la designación de un nuevo Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) y un nuevo Consejo Nacional Electoral (CNE) para finales de 2026, es decir, los primeros pasos hacia la democratización del país, y; (3) "Derechos y garantías políticas", es decir, acuerdos que completen el proceso de liberalización y democratización del país[19]. En el marco de la primera ronda de negociaciones, el 12 de agosto de 2026, se acordó realizar esfuerzos para recuperar las reservas de oro depositadas en el Banco de Inglaterra, así como establecer mecanismos de transparencia, trazabilidad y auditoría, para destinar estos recursos a la atención de la población afectada y labores de reconstrucción.

R49186, Washington, 3 de agosto de 2026. Disponible en: https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R49186/R49186.1.pdf

[17] Financial Times, *The U.S. has collected about $13bn of Venezuelan oil money. Where is it?*, Londres, 21 de julio de 2026. Disponible en: https://www.ft.com/content/0e562e03-106e-4729-83d7-675c27eb8c4d?syn-25a6b1a6=1

[18] U.S. Department of State, *Responding to Venezuela Earthquakes*, junio de 2026. Disponible en: https://www.state.gov/responding-to-venezuela-earthquakes

[19] La liberalización política es el proceso de redefinición y ampliación de derechos de los individuos frente al Estado autoritario, incluyendo el fin de la censura, el cese de las limitaciones a la libertad de expresión y la libertad de asociación, así como la liberación de presos políticos. Por otra parte, la democratización es la introducción de las reglas de juego e instituciones necesarias para una competencia electoral real. *Vid*. Guillermo O'Donnell & Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986, pp. 7-8.

En la última década, Venezuela ha vivido cinco negociaciones fallidas desde 2014, lo cual invita a la cautela[20]. Sin embargo, el tutelaje de la Administración Trump ha modificado el equilibrio de poder interno y la estructura de incentivos[21], lo cual a su vez ha alterado los cálculos estratégicos de las partes hacia la solución negociada. Además, EEUU tiene ahora mayores palancas de persuasión para garantizar el cumplimiento de los acuerdos. Por supuesto, cualquier transición viable debe reducir los costos percibidos por los líderes interinos. De manera que, la Administración Trump ahora tiene la oportunidad de demostrar que siempre ha tenido interés real en la democratización de Venezuela, más allá del transaccionalismo que ha exhibido hasta ahora.

Aunque la líder de oposición que goza de mayor respaldo popular, María Corina Machado[22], no se encuentra representada directamente —lo cual implica una debilidad del mecanismo—, dos partidos de la alianza que la respalda componen la delegación de la Asamblea Nacional electa en 2015. En cualquier caso, las transiciones son procesos graduales y no eventos puntuales. Además, la evidencia histórica nos recuerda una ironía: los pactos de transición a la democracia suelen alcanzarse a través de mecanismos anti-democráticos, donde "negocian un número reducido de participantes que representan a grupos o instituciones establecidas (y a menudo profundamente oligárquicas)"[23].

En suma, la ventana de oportunidad para acordar una arquitectura de gobernanza adecuada para la reconstrucción de las zonas afectadas, y que al

[20] Nos referimos a la mediación de los Cancilleres de UNASUR en 2014, la mediación de los Ex-Presidentes Samper, Rodríguez Zapatero y Torrijos junto a El Vaticano en 2016-2017, las negociaciones en República Dominicana en 2017-2018, las negociaciones en Oslo-Bridgetown (Barbados) facilitadas por Noruega en 2019, y las negociaciones en Ciudad de México-Bridgetown (Barbados) realizadas en seis rondas y facilitadas por Noruega en 2021-2023.
[21] Entre los castigos y premios, podemos citar: la amenaza de nuevas operaciones de extracción y ataques selectivos, la amenaza de revocación de licencias, el levantamiento de sanciones, la apertura o cierre de procesos judiciales, el acceso a los ingresos petroleros controlados por Washington, el control de activos congelados en el exterior y la necesidad de financiamiento e inversiones extranjeras.
[22] La citada última encuesta *Latam Pulse Venezuela* elaborada por AtlasIntel para Bloomberg (30 de agosto-3 de septiembre de 2026) recoge un 53% de valoración positiva para María Corina Machado. Aunque sigue siendo una cifra significativa, representa un descenso respecto a meses previos.
[23] Guillermo O'Donnell & Philippe C. Schmitter, *Op. Cit*., p. 38.

mismo tiempo se enmarque en la reinstitucionalización democrática de Venezuela, tiene un margen de tres meses.

Sin embargo, los venezolanos también debemos estar atentos a los efectos indeseados de la intervención externa. La imposición externa de la "normalidad" sobre un Estado extremadamente frágil como el venezolano genera discursos y prácticas de subordinación que debemos saber gestionar y fomenta una mentalidad colonial que debemos saber evitar:

> "Las prácticas de normalización constituyen relaciones de poder entre, por un lado, quienes asumen el rol de observadores, jueces y examinadores, produciendo así conocimiento discursivo sobre la normalidad, y por otro lado, quienes son objeto de la normalización y de quienes se espera que se transformen en sujetos dóciles mediante diversas tecnologías de poder"[24].

Esta última advertencia implica que la cooperación internacional debe canalizarse en términos precisos, con normas claras y un genuino sentido de apropiación nacional. De este modo, contribuirá también a recuperar la soberanía de Venezuela, en lugar de desdibujarla aún más.

III. Experiencias internacionales de gobernanza del proceso de reconstrucción: criterios y modelos.

La reconstrucción no constituye una prolongación de la emergencia, sino una fase distinta que exige una secuencia ordenada —una evaluación conjunta de daños, pérdidas y necesidades; a continuación, el diseño de un marco estratégico de la reconstrucción que fije visión, prioridades y financiamiento; junto a la definición del arreglo institucional que lo ejecutará—, la cual debe regirse por los principios del "Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030" de la ONU, entre los que destacan: la responsabilidad prioritaria del Estado, aunque compartida con todas las partes interesadas (autoridades locales, sector privado y sociedad civil); la participación social inclusiva; el desarrollo sostenible; el principio de reconstruir mejor (*Build Back Better*), según el cual la reconstrucción debe aprovecharse para hacer mejoras y diseñar comunidades más resilientes; y

[24] Gëzim Visoka & Nicolas Lemay-Hébert, "Normalization interventions in World Politics" en *Journal of Intervention and Statebuilding*, 17 (5), 2023, pp. 511-512.

las alianzas globales efectivas, que supongan una cooperación internacional adecuada, sostenible y oportuna.

En otro orden de ideas, para la decisión sobre la arquitectura de la gobernanza de la reconstrucción, la práctica internacional consolidada remite a un conjunto de criterios de selección: (1) las características del desastre (escala, extensión territorial, sectores afectados), (2) la estructura institucional del país, (3) la experiencia previa en recuperación, (4) el poder de convocatoria del arreglo propuesto, (5) la credibilidad ante la población y los donantes, y (6) la capacidad técnica disponible[25].

Debe advertirse que dos de estos criterios, la credibilidad y el poder de convocatoria, son de naturaleza política antes que técnica: asumen la existencia de Estados funcionales, dando por sentado aquello que, en ciertos contextos como el venezolano, constituye una incógnita.

Sobre estos principios y criterios se despliegan cuatro modelos de gobernanza del proceso de reconstrucción, cada uno de los cuales tiene virtudes y defectos documentados en casos internacionales.

El primer modelo consiste en fortalecer y coordinar las instituciones existentes. Este modelo depende del establecimiento de un mecanismo institucional de coordinación, el cual hace posible que los ministerios sectoriales y las autoridades locales (gobernaciones y alcaldías) trabajen de forma independiente para gestionar la reconstrucción e implementar proyectos en sus respectivos sectores o áreas geográficas.

Este fue el modelo que siguió Chile tras el terremoto y tsunami de 2010. Su balance comparado presenta ventajas claras, pues preserva la memoria institucional, evita los costos de instalación y deja capacidades permanentes; pero exige insumos de partida (una burocracia civil profesional y eficiente, niveles bajos de corrupción y un gobierno creíble) que abundan en los Estados funcionales, pero escasean en los Estados frágiles.

[25] A todo esto, se agregan principios transversales como la tensión entre velocidad y deliberación, la recuperación dirigida por las comunidades, el empoderamiento de los gobiernos locales, la comunicación con las poblaciones afectadas y la previsión de una estrategia de salida desde el diseño. *Vid*. PNUD, *Handbook on Recovery Institutions: A Guidebook for Recovery Leaders and Practitioners*, Nueva York, 2021.

El segundo modelo es la creación de una agencia nacional dedicada a la reconstrucción. Este modelo crea una única agencia principal de implementación. Dicha agencia planifica, elabora estrategias, implementa y coordina el programa de reconstrucción en su conjunto. La creación de una nueva agencia puede ser conveniente en situaciones en las cuales los ministerios sectoriales existentes difícilmente podrán coordinar e implementar un gran número de proyectos adicionales con rapidez, manteniendo al mismo tiempo sus servicios públicos habituales. Los recursos para este modelo suelen provenir de los ministerios sectoriales u otras agencias gubernamentales pertinentes, mediante cesiones temporales, consultoría del sector privado, asignaciones a corto plazo y acuerdos financieros. Existen dos variantes de este modelo: la nueva agencia puede crearse con una fecha de finalización predefinida, es decir, por un período determinado considerado necesario para implementar la recuperación; o puede establecerse por un tiempo indefinido como una agencia responsable de la prevención e implementación de todas las futuras acciones asociadas a posibles desastres.

Japón es el ejemplo más acabado de este modelo. La Agencia de Reconstrucción (復興庁, Fukkō-chō) creada tras el terremoto y el tsunami de 2011, fue adscrita al gabinete con rango superior al de los ministerios ordinarios, concebida como ventanilla única para evitar la fragmentación sectorial y dotada de una cláusula de expiración. Sus virtudes de diseño convivieron con defectos documentados: pese a operar en una de las burocracias más capaces del Mundo, la agencia fue criticada por su lentitud inicial, por sus fricciones con los gobiernos locales y por el desvío de partidas del presupuesto especial de reconstrucción hacia fines ajenos al desastre, que las auditorías obligaron a corregir[26].

Este modelo presenta, además, dos riesgos recurrentes: el costo del retraso para constituir la agencia y las fricciones de legitimidad. Nepal ilustra el primer riesgo. Tras el terremoto de 2015, las disputas políticas demoraron cerca de un año la puesta en marcha de su Autoridad Nacional de Reconstrucción, con

[26] Las revisiones de la Junta de Auditoría de Japón y los balances parlamentarios de 2012-2013 documentaron la asignación de fondos del presupuesto especial de reconstrucción a proyectos sin conexión con las zonas afectadas, lo que forzó la revisión de los criterios de elegibilidad.

costos humanos medibles para los damnificados que aguardaban a la intemperie[27]. Nueva Zelanda ilustra el segundo riesgo. La Canterbury Earthquake Recovery Authority (CERA), creada apenas treinta y cinco días después del terremoto de Christchurch de febrero de 2011 como agencia gubernamental con poderes extraordinarios, ejecutó unos 4 millardos de dólares en 5 años y fue disuelta en 2016. La auditoría general concluyó que resultó eficaz en la fase temprana, pero perdió impulso durante la reconstrucción, acumuló retrasos en sus proyectos ancla, mantuvo relaciones poco transparentes con el gobierno municipal y falló en comunicar e involucrar a las comunidades locales[28]. Si esas fricciones aparecieron en una democracia de servicio civil profesional, baja corrupción y alta penetración aseguradora —el mercado de seguros financió una porción sustancial de la reposición de Christchurch—, cabe concluir que la participación comunitaria, la coordinación con los gobiernos locales y la rendición de cuentas constituyen retos importantes para el funcionamiento de cualquier agencia de este tipo.

El tercer modelo es híbrido. Las características principales de este modelo son:

• Se fortalece la estructura gubernamental existente mediante la creación de una agencia especializada o se crea una comisión mixta externa (co-dirigida por el gobierno nacional del país afectado) dedicada a la reconstrucción, cualquiera de las cuales va acompañada de un fondo internacional multi-donante;

• La agencia especializada o la comisión mixta externa proporciona la planificación y dirección general del proceso de reconstrucción, así como los servicios de apoyo para que el mismo se mantenga dentro de su curso previsto. Es el punto de coordinación de las partes interesadas nacionales e internacionales;

• La agencia especializada o comisión mixta externa es responsable de garantizar la inclusión de los ministerios sectoriales, las autoridades locales, el sector privado, las agencias internacionales de desarrollo, las

[27] La Autoridad Nacional de Reconstrucción de Nepal, anunciada semanas después del sismo de abril de 2015, sólo quedó operativa a fines de ese año por desacuerdos parlamentarios sobre su ley habilitante y su dirección.

[28] *Vid.* Oficina del Auditor General de Nueva Zelanda, *Canterbury Earthquake Recovery Authority: Assessing its Effectiveness and Efficiency*, Wellington, 2017.

organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales en todas las fases de la reconstrucción. Tiene autoridad para delegar responsabilidades de implementación en caso de ser necesario;

• La agencia especializada o comisión mixta externa no planifica ni implementa proyectos de reconstrucción individuales, pero los aprueba, coordina y apoya.

En principio, la opción híbrida garantiza que los proyectos de reconstrucción se ejecuten con relativa rapidez y transparencia, permitiendo además una mayor participación a los actores externos. No obstante, en la práctica, la creación de una agencia gubernamental especializada acompañada de un fondo internacional multi-donante ha demostrado ser la variante funcional, ya que la dirección general del proceso de reconstrucción permanece en una institución nacional mientras los actores externos asumen funciones de aseguramiento pecuniario y auditoría, e incluso de implementación de proyectos concretos pero alineados a un programa de reconstrucción. En cambio, la creación de una comisión mixta externa acompañada de un fondo internacional multi-donante ha demostrado ser la variante patológica, ya que dicha comisión asume la dirección general del proceso de reconstrucción de un país que no gobierna, violentando la soberanía del país afectado y generando problemas de rendición de cuentas y legitimidad. La Sección IV desarrolla el caso de Indonesia como ejemplo que expone las virtudes de la primera variante; la Sección V desarrolla el caso de Haití como ejemplo que advierte sobre los vicios y peligros de la segunda variante.

Por último, existe un cuarto modelo que consiste en delegar la reconstrucción en un vehículo empresarial: una sociedad anónima dotada por ley de potestades cuasi-gubernamentales sobre la planificación, la expropiación, la regulación edilicia y la venta del suelo, la cual es concebida como asociación público-privada.

El caso paradigmático es la empresa "Solidere", constituida en 1994 para reconstruir el centro histórico de Beirut tras la Guerra Civil Libanesa (1975-1990). Es decir, es un ejemplo que no se refiere *stricto sensu* a una reconstrucción tras un desastre asociado a un fenómeno natural.

Este cuarto modelo exhibe ventajas apreciables y defectos de igual peso. Resuelve el problema de acción colectiva sobre el suelo —agrupa miles de predios fragmentados en una única parcela desarrollable y sortea la parálisis que la negociación descentralizada produce tras una destrucción masiva—, imprime celeridad y coherencia al concentrar la planificación en una sola entidad bajo un plan maestro urbano, moviliza capital privado mediante exenciones fiscales, cotización en bolsa y préstamos, sin depender de recursos asignados por el Estado, puede cotizar en bolsa, y logra obras e infraestructuras de calidad.

Empero, al confiar la reconstrucción a un incentivo —la maximización del valor de los accionistas— ajeno al interés de la población afectada, la especulación, la concentración de la propiedad, la gentrificación y el desplazamiento de las comunidades locales, y la privatización de activos públicos se convierten en el desenlace previsible.

La reconstrucción del centro de Beirut avanzó sobre la exclusión social, sin derecho de retorno para alrededor de 60 mil residentes originales, los cuales fueron compensados en acciones que liquidaron a bajo valor. El resultado fue un enclave lujoso y especulativo, con cerca de un tercio de sus inmuebles vacíos y aislado de sus barrios vecinos, cuyo problema de legitimidad quedó al descubierto con las movilizaciones populares en 2019 conocidas como *Thawra*.

CUADRO 2

Comparación de modelos de gobernanza del proceso de reconstrucción

Modelos	Ventajas	Desventajas	Casos
Instituciones existentes, fortalecidas y coordinadas	Se basa en instituciones y capacidades existentes. Puede acelerar la toma de decisiones y fortalecer capacidades existentes. Requiere poca o ninguna legislación adicional. Evita costos de instalación. No genera nuevas rivalidades institucionales.	Contratación de recursos humanos temporales podría no complementar adecuadamente. La coordinación puede resultar difícil si el personal de los ministerios sectoriales carece de experiencia o se resiste por parroquialismo organizacional. A los ministerios sectoriales puede costarles centrarse en la reconstrucción en detrimento de los objetivos a largo plazo.	Chile, 2010
Agencia nacional dedicada a la reconstrucción	Los roles y responsabilidades para la recuperación están más claros. Comunicación interna y externa más eficaz. Mejor capacidad para gestionar acuerdos financieros, ejecución de proyectos, así como el seguimiento y evaluación. No se limita al enfoque habitual de operaciones.	Posible fricción con los ministerios sectoriales y gobiernos locales debido a la autoridad comprometida y la duplicación de mandatos. Los costos de transacción para establecer una nueva institución pueden ralentizar la recuperación y aumentar los costos. Cuando la agencia temporal cierra, su capacidad acumulada, conocimiento y experiencia pueden perderse a menos que sea reorientado su mandato hacia la prevención.	Japón, 2011 Nepal, 2015 Nueva Zelanda (Christchurch), 2011
Modelo híbrido (instituciones nacionales y entidades externas)	Eficiencia en la implementación de la reconstrucción, especialmente a nivel de proyecto. Puede brindar la oportunidad de una mayor transparencia y participación de los donantes internacionales. Si se ejecuta adecuadamente (variante funcional), puede asegurar que la dirección sea realizada por instituciones nacionales generando fortalezas, mientras los donantes internacionales aportan recursos, capacidades y auditoría independiente.	Puede dar lugar a la creación de organizaciones paralelas con personal técnico externo que rinde cuentas a los donantes. Puede socavar la agenda de prioridades gubernamentales. Puede reducir la apropiación gubernamental del proceso de desarrollo y recuperación. Si se ejecuta inapropiadamente (variante patológica), puede generar déficit de soberanía, problemas de rendición de cuentas, problemas de legitimidad y causar otros daños.	Indonesia (Aceh), 2004 (variante funcional) Haití, 2010 (variante patológica)
Vehículo empresarial	Resuelve la acción colectiva sobre el suelo (agrupación de predios) Celeridad y plan maestro unitario Moviliza capital privado sin gravar al Estado Infraestructura y restauración patrimonial de calidad	Vacío de rendición de cuentas, posibles conflictos de intereses y poca participación ciudadana Especulación Concentración de la propiedad Privatización de activos públicos Efecto enclave de lujo Gentrificación y desplazamiento de comunidades locales	Líbano (Beirut), 1994 (Solidere)

Tres fallas de gobernanza de "Solidere" produjeron el citado desenlace: la falta de rendición de cuentas salvo a los accionistas; el conflicto de intereses agravado por la coincidencia en Rafik Hariri del cargo de Primer Ministro y la condición de accionista principal; y la falta de participación de las diversas partes interesadas.

IV. Indonesia tras el tsunami de 2004: un ejemplo a seguir.

El 26 de diciembre de 2004, un devastador tsunami en el Océano Índico dejó según balance oficial 130.013 víctimas mortales, 37.066 desaparecidos y 500 mil damnificados en la provincia indonesia de Aceh, ubicada en el Noroeste de la isla de Sumatra, la cual arrastraba casi tres décadas de conflicto armado entre el Estado y el Movimiento Aceh Libre (GAM) con un saldo de alrededor de 15 mil víctimas mortales y 100 mil desplazados[29].

Sobre ese desastre natural en un escenario político crítico, Indonesia construyó una de las experiencias de reconstrucción más estudiadas de las últimas décadas, articulada en tres elementos. El primer elemento fue la Agencia de Rehabilitación y Reconstrucción —Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR)—, creada por decreto ley menos de cuatro meses después del tsunami, con rango ministerial y reporte directo al Presidente de la República, Susilo Bambang Yudhoyono, y con sede en el corazón de la zona afectada, Banda Aceh. El Director de la BRR fue el Dr. Kuntoro Mangkusubroto, un académico y Ex-Ministro con reputación de probidad y capacidad, quien definió su función como la de un intermediario entre las necesidades de las comunidades locales y los fondos disponibles, e imprimió a la agencia tres rasgos que la práctica internacional luego canonizó: salarios competitivos para atraer cuadros de primer nivel, una unidad anti-corrupción interna con auditoría externa, y un programa deliberadamente comunitario, en el que la reconstrucción de vivienda fue dirigida por los propios propietarios y las decisiones de inversión correspondieron a las poblaciones afectadas[30].

[29] Banco Mundial, *Indonesia: A Reconstruction Chapter Ends Eight Years after the Tsunami*, diciembre de 2012.

[30] Al Dr. Kuntoro Mangkusubroto se atribuye, además, haber acuñado la fórmula *Build Back Better* que Bill Clinton como Enviado de la ONU para la Recuperación post-Tsunami popularizó y el Marco de Sendai universalizó una década después. *Vid.* Liliane Fan, *Disaster as opportunity? Building back better in Aceh, Myanmar and Haiti*, HPG-ODI, Londres, 2013.

El segundo elemento fue el financiamiento internacional. El Fondo Multi-Donante para Aceh y Nias estuvo bajo la supervisión de un Comité Directivo (*Steering Committee*) compuesto por el BRR por el Gobierno de Indonesia, la Unión Europea como el mayor de los 15 donantes y el Banco Mundial como administrador del mismo. El Fondo representó cerca de una décima parte de los aproximadamente 8 millardos de dólares movilizados, pero que ordenó al conjunto: los estudios documentaron que la combinación de agencia nacional y fondo común redujo la fragmentación de un ecosistema de casi 500 organizaciones ejecutoras[31].

El tercer elemento fue la cláusula de extinción (*sunset clause*). La BRR cesó actividades en abril de 2009, al cumplirse el mandato de cuatro años establecido en el decreto ley de creación, siendo sus funciones transferidas a los ministerios sectoriales y el gobierno local.

El aspecto que vuelve a Aceh especialmente instructivo para Venezuela no es sólo la notable eficacia de la reconstrucción, sino además su impacto político positivo. El Memorando de Entendimiento de Helsinki, que puso fin a treinta años de guerra entre el Estado indonesio y el GAM, se firmó el 15 de agosto de 2005; es decir, casi 8 meses después de ocurrido el tsunami. El propio Banco Mundial consideró la reconstrucción como un catalizador del acuerdo de paz, donde a cambio de una mayor autonomía y la salida de las fuerzas militares extraordinarias enviadas por Yakarta, el GAM abandonó la lucha armada y sus miembros constituyeron el Partido de Aceh (*Partai Aceh*). La primera elección libre de gobernador en la historia de la provincia de Aceh tuvo lugar el 11 de diciembre de 2006, a casi 2 años del tsunami. Desde entonces, el Partido de Aceh ha sido la fuerza política más importante de la provincia y la paz se ha mantenido en términos de estabilidad política y cese de la violencia. Sin embargo, se trata de una "paz negativa" o incompleta, ya que se mantienen deficiencias críticas en materia de desarrollo humano, justicia y corrupción.

[31] Harry Masyrafah & Jock McKeon, *Post-Tsunami Aid Effectiveness in Aceh: Proliferation and Coordination in Reconstruction*, Wolfensohn Center for Development, Brookings Institution, Washington, 2008. Disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/11_aceh_aid_masyrafah.pdf

El Director de la BRR mantenía conversaciones directas con los comandantes de la guerrilla GAM para que las obras no se detuvieran. El orden de los acontecimientos tiene valor teórico: la cooperación en materia de recuperación temprana y reconstrucción precedió al arreglo político y contribuyó a hacerlo posible al generar confianza mutua y ganancias absolutas. Sin embargo, ese efecto de derrame funcional (*spillover*) de la reconstrucción hacia lo político no fue automático.

El contraste más cercano con el caso de Indonesia lo demuestra el caso de Sri Lanka. Este país también sufrió el mismo tsunami en medio de un conflicto interno comparable, ensayando un mecanismo conjunto de administración de la ayuda humanitaria con la guerrilla tamil que fue impugnado judicialmente y terminó colapsando, por lo cual la guerra se reanudó en 2006 con mayor intensidad[32].

En suma, ambos países padecieron el mismo tsunami con efectos catastróficos, pero los desenlaces opuestos se explican por el diseño institucional para la gobernanza del proceso de reconstrucción y por la disposición de los actores con poder de veto.

Sin embargo, Aceh no es un caso del todo aislado. La investigación cuantitativa comparada, que ha examinado la relación entre la ocurrencia de desastres conectados a fenómenos naturales y la democratización sobre una muestra de 170 países entre 1960 y 2019, encuentra que los desastres se asocian con mejoras de corto plazo en la libertad de expresión, en la participación de la sociedad civil y en algunos elementos de competencia política, en especial la autonomía de los partidos de oposición y la descentralización de las decisiones; en cambio, la correlación es débil o nula respecto a las instituciones electorales propiamente dichas y limpieza de los comicios. Conviene subrayar que esas asociaciones, aunque consistentes, son de magnitud acotada y describen ventanas de liberalización política antes que rupturas democratizadoras.

[32] Philippe Le Billon & Arno Waizenegger, "Peace in the Wake of Disaster? Secessionist Conflicts and the 2004 Indian Ocean Tsunami" en *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 32, Nº 3, 2007, pp. 411-427.

Dos rasgos que proporciona la evidencia son importantes. El primero es temporal: el efecto alcanza su punto más alto en el año del desastre y en el inmediatamente posterior, se atenúa a continuación y tiende a desvanecerse una vez transcurridos tres o cuatro años. El segundo concierne a los actores: un mismo desastre puede ser encarado por un gobierno incumbente de una manera acomodaticia, cuando tolera la movilización que sigue a la catástrofe y busca acuerdos políticos, o de una manera represiva, cuando interpreta la movilización como una amenaza a su supervivencia. En consecuencia, los desastres no democratizan por sí mismos, sino que habilitan una ventana de oportunidad. La propia literatura subraya, además, que tales ventanas suelen ser productos no deliberados de la gestión inmediata del desastre y el inicio del proceso de reconstrucción, pero su aprovechamiento para generar democratización exige que la sociedad y las élites relevantes, así como la Comunidad Internacional cuando corresponde, actúen para asegurar este resultado[33].

En consecuencia, si la ventana de oportunidad que un desastre habilita es real pero breve, reversible y no alcanza el terreno electoral que constituye el destino del proceso venezolano, su aprovechamiento para la reinstitucionalización democrática no puede quedar atado sólo al derrame funcional y reclama una arquitectura institucional capaz de encauzarla mientras permanece disponible.

El caso de Indonesia demuestra que el tránsito desde los escombros al desenlace democrático es posible, aunque no proporciona una fórmula trasladable a Venezuela sin adaptaciones. La principal diferencia que aleja la analogía de Indonesia respecto a Venezuela radica en que la BRR reportaba directamente ante el Presidente Susilo Bambang Yudhoyono, quien contaba con legitimidad de origen. La Sección VI se hace cargo de la necesaria adaptación al caso venezolano.

[33] Marina Povitkina, Sverker C. Jagers, Oskar Rydén & Martin Sjöstedt, "Political consequences of natural disasters: accidental democratization?" en *Democratization*, Vol. 32, Nº 8, 2025, pp. 2164-2188.

V. Haití tras el terremoto de 2010: un ejemplo a evitar.

Frente al éxito relativo de Indonesia, Haití proporciona advertencias, y su relevancia es directa por tratarse del caso hemisférico más próximo al venezolano en su configuración: desastre asociado a un terremoto, Estado frágil y reconstrucción financiada y tutelada internacionalmente.

Tras el terremoto de magnitud de momento (Mw) 7 ocurrido el 12 de enero de 2010, que dejó según balance oficial más de 200 mil muertos, millón y medio de damnificados y 7,8 millardos de dólares en daños, fue creada la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH) en abril de 2010, co-presidida por el Primer Ministro de Haití, Jean-Max Bellerive, y el Ex-Presidente de EEUU, Bill Clinton.

El 31 de marzo de 2010, se celebró una Conferencia Internacional de Donantes en Nueva York, donde alrededor de 40 países se comprometieron a donar 5,27 millardos de dólares para la reconstrucción de Haití para los primeros 18 a 24 meses, con EEUU comprometiendo 1,15 millardos de dólares para 2010 y 2011. La Administración Obama ya había destinado 1,1 millardos de dólares en ayuda humanitaria y recuperación temprana, a través de la extinta agencia de cooperación USAID y el Departamento de Defensa[34].

Se constituyó el Fondo Multi-Donante para la Reconstrucción de Haití (FRH), el cual fue co-administrado por la CIRH y el Banco Mundial.

La CIRH operó como estructura paralela que vació de funciones a un Estado haitiano ya débil. Con un mandato de 18 meses, cesó sus funciones en octubre de 2011 al no ser renovado por desacuerdos políticos en Haití, y sin una arquitectura institucional que le sucediera. La porción de la ayuda canalizada

[34] Entre 2010 y 2014, EEUU terminó destinando 1,4 millardos de dólares en ayuda humanitaria a Haití. Para 2020, la extinta USAID había comprometido 95% y desembolsado 89% de los 2,3 millardos destinados a la reconstrucción del país caribeño. El 61% de las actividades de la cooperación bilateral estadounidense fueron implementadas a través de organizaciones no gubernamentales y contratistas estadounidenses, mientras que sólo 26,5% fueron implementadas por instituciones haitianas y el resto por organizaciones multilaterales y otras entidades. *Vid*. GAO, *USAID Funding for Reconstruction and Development Activities since the 2010 Earthquake*, Washington, abril de 2021. Disponible en: https://www.gao.gov/assets/gao-21-263.pdf

a través del FRH fue apenas 265 millones de dólares, mientras que las instituciones haitianas fueron puestas de lado.

Aunque la CIRH aprobó proyectos por 3 millardos de dólares para remoción de escombros, vivienda, salud e infraestructuras, su rol terminó siendo más de supervisión, coordinación y validación política, ya que en la práctica los países donantes ejecutaron los mismos a través de sus propias agencias de cooperación, contratistas privados y organizaciones sociales, con escasa trazabilidad y con resultados no del todo efectivos, porque mucho dinero fue destinado a logística y cubrir problemas de planificación[35]. Paradójicamente, la justificación para canalizar la mayoría de los recursos fuera del FRH fue que las autoridades haitianas que formaban parte de la CIRH carecían de los controles necesarios para evitar la corrupción y asegurar la rendición de cuentas.

A la sustitución del Estado haitiano se sumó un segundo fracaso: la erosión de la legitimidad de la propia presencia internacional. La Misión de Estabilización de Naciones Unidas (MINUSTAH) que había sido desplegada para frenar la violencia armada desde 2004, fue ampliada a través de la Resolución 1908 del Consejo de Seguridad para atender la logística de rescate, mantener el orden público y apoyar la reconstrucción.

A pesar de su auxilio inicial, la reputación de la MINUSTAH quedó severamente dañada. En octubre de 2010, un contingente de cascos azules nepalíes recién llegados vertió aguas residuales infectadas en el principal río del país, desatando una epidemia de cólera que mató a más de 10 mil haitianos. La ONU tardó seis años en reconocer oficialmente su responsabilidad por esta negligencia de salud pública[36].

---

[35] Vijaya Ramachandran & Julie Walz, "Haiti: Where Has All the Money Gone?" en *Journal of Haitian Studies*, Vol. 21, Nº 1, 2015, pp. 26-65.

[36] El entonces Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, reconoció públicamente en diciembre de 2016 la "responsabilidad moral" de la organización en la epidemia de cólera introducida en Haití tras el terremoto de 2010, la cual afectó a 820 mil personas y causó casi 10 mil muertes, pidiendo disculpas al país. *Vid*. UN News, *UN Secretary-General Ban Ki-moon apologizes to people of Haiti, outlines a new plan to fight cholera epidemic and help communities*, Nueva York, 1 de diciembre de 2016. Disponible en: https://news.un.org/en/story/2016/12/546732

Así, la percepción de que la ayuda respondía a los intereses de los donantes antes que a las necesidades haitianas, y de que las organizaciones internacionales podían causar aún más daño, pasó a formar parte del paisaje político.

Además, el caso haitiano presenta cinco advertencias relevantes para Venezuela en la actualidad. La primera indica que una entidad de reconstrucción sin contrapesos nacionales termina operando como un presupuesto paralelo temporal al servicio de los intereses de los actores externos antes que como una solución institucional duradera que responda a las prioridades nacionales. La segunda señala que la ayuda internacional no debe sustituir al Estado sino contribuir a fortalecerlo en el marco del proceso de reconstrucción, ya que los recursos que evitan ser canalizados a través de las instituciones nacionales resuelven el problema de confianza en el corto plazo al precio de perpetuarlo. La tercera indica que la desconfianza hacia el Estado como administrador de fondos, plenamente justificada en el caso haitiano, no siempre se resuelve trasladando la gestión integral de los recursos a manos privadas. La solución ensayada con éxito en Indonesia consistió en incorporar a todas las partes interesadas, delimitando claramente las funciones entre la agencia de reconstrucción y la Comunidad Internacional, con una ejecución nacional sujeta a reglas y una custodia fiduciaria y auditoría de carácter internacional. La cuarta advierte que la dirección de la reconstrucción no puede recaer en órganos co-presididos por actores extranjeros, pues la participación internacional resulta tanto más eficaz cuanto más se concentra en el aseguramiento pecuniario y la fiscalización, y menos en la dirección. Y la quinta señala que las comunidades locales afectadas deben ser protagonistas del proceso y no su objeto pasivo: la experiencia de Aceh en materia de vivienda dirigida por los propietarios y de decisiones de retorno en manos de las comunidades locales constituye la referencia, y los campamentos prolongados y los reasentamientos decididos desde afuera en Haití ilustran las consecuencias de prescindir de ella.

VI. Hacia el milagro venezolano: una propuesta a trazo grueso.

Si los seis criterios para tomar la decisión sobre la arquitectura de la gobernanza de la reconstrucción expuestos en la Sección III se aplican

rigurosamente, ninguno de los modelos expuestos en su forma ideal resulta aplicable en Venezuela. El fortalecimiento de las instituciones existentes presupone una burocracia efectiva que el diagnóstico niega; la agencia de reconstrucción presupone un gobierno creíble y legítimo al que reportar, que la actual situación venezolana —interregno precario con "trampa de Tácito" y tutelaje externo— no ofrece; y la variante de la comisión internacional del modelo híbrido, aunque sería fácilmente replicable debido al tutelaje de EEUU, queda descalificada también por la falta de un gobierno creíble y legítimo y por la mala experiencia haitiana.

Resta entonces una salida, que es la que proponemos: la variante funcional de la modalidad híbrida —siguiendo el caso de Indonesia—, la cual debe ser adaptada a la situación venezolana debido a la carencia de un gobierno creíble y legítimo. Así, nuestra propuesta se despliega en dos fases.

La primera fase debe completarse antes del 23 de octubre de 2026, mientras rige la licencia general de socorro de EEUU. La mesa de negociación tutelada por la Administración Trump, donde participan las delegaciones encabezadas por Jorge Rodríguez y Dinorah Figuera, debe establecer mediante el instrumento normativo que más convenga, la Agencia Venezolana de Reconstrucción, de conformidad con los atributos que la experiencia internacional comparada asocia al éxito: creación rápida, para no repetir el año perdido de Nepal y seguir el ejemplo de Indonesia; sede en La Guaira, al ser la zona de mayor desastre, como ocurrió con la BRR en Banda Aceh; dirección venezolana encarnada en una figura de probidad, capacidad y *auctoritas*, seleccionada por la mesa de negociación, con rango equivalente al ministerial; unidad anti-corrupción interna, salarios competitivos y auditoría externa concurrente; mandato de trabajo con las comunidades afectadas y los gobiernos locales como ejecutores de primera línea; y cláusula de expiración de 8 a 10 años.

En paralelo, la Administración Trump debe emitir una nueva licencia general de reconstrucción. También debe celebrarse una Conferencia de Donantes y constituirse el Fondo Multi-donante para la Reconstrucción de Venezuela. Este fondo debe estar bajo la supervisión de un Comité Directivo integrado por la Agencia Venezolana de Reconstrucción, EEUU —como líder de los países donantes— y la organización financiera internacional que lo administra —bien

el Banco Mundial, que aporta el precedente de Aceh, o una fórmula que lo combine con el BID y el Banco de Desarrollo de América Latina y El Caribe-CAF que ya ha creado un fondo con 1 millón de dólares no reembolsables de capital semilla. Dicho Fondo Multi-Donante debe canalizar el financiamiento multilateral y bilateral de la reconstrucción. Asimismo, Venezuela puede aportar reservas y activos que tiene en el exterior (por ejemplo, parte de los fondos petroleros represados en las cuentas del Departamento del Tesoro de EEUU, las citadas reservas de oro depositadas en el Banco de Inglaterra, parte de los Derechos Especiales de Giro del FMI y las utilidades acumuladas de CITGO), así como reclamar el traslado de recursos que terceros países como EEUU, Suiza y España han incautado por corrupción.

El Fondo Multi-Donante debe contener mecanismos de transparencia, auditoría y rendición de cuentas. Sus desembolsos deben operar por hitos verificables de doble naturaleza: hitos físicos de reconstrucción e hitos institucionales del proceso político, de modo que el acceso a cada tramo de recursos quede vinculado al avance verificable de la reconstrucción de las zonas afectadas y la reinstitucionalización democrática del país.

La administración fiduciaria, por lo demás, no resulta ajena a la práctica reciente en relación al país. Como mencionamos, la Administración Trump impuso *de facto* a Venezuela un esquema opaco para gestionar los ingresos petroleros venezolanos, por lo cual la propuesta puede contribuir a conectarlo con el Fondo Multi-Donante, y dotarlo de un marco normativo multilateral transparente que establezca sus propios mecanismos de transparencia, auditoría y rendición de cuentas mediante la publicación de informes de gestión, lo que comparado con el *statu quo*, supone una recuperación relativa de la soberanía nacional de Venezuela.

Sin embargo, tras la firma de ocho acuerdos petroleros con cifras millonarias —incluyendo el complejo y polémico acuerdo con la empresa NABEP—, durante la segunda visita al país del Secretario de Energía, Chris Wright, el 2 de septiembre de 2026, la narrativa sobre Venezuela ha cambiado. La firma de estos contratos antes de convocar a los cooperantes complicará la captación de fondos internacionales, un obstáculo que ahora exigirá una hábil gestión diplomática, lo cual evidentemente no fue considerado de manera pertinente.

Por otra parte, la reciente entrega del informe de "Evaluación de las Necesidades Posteriores al Desastre" (PDNA) ha completado el diagnóstico verificado de los daños y pérdidas ocasionados por los terremotos, así como la estimación de las necesidades de recuperación de las zonas afectadas con enfoque de mitigación de riesgos. Este insumo permite trazar una visión estratégica del proceso de reconstrucción y formular recomendaciones para la movilización de recursos.

Dos precisiones operativas adicionales completan nuestra propuesta. En primer lugar, la FANB participa en la primera línea logística de la reconstrucción —recobrando capacidades de ingeniería militar, transporte y seguridad de las obras— bajo la dirección civil de la Agencia Venezolana de Reconstrucción, al tiempo que ejecuta programas de rediseño institucional y cultura democrática. Esta función le ofrece a la FANB una oportunidad de recuperar capacidades institucionales y legitimidad. En segundo lugar, las gobernaciones y alcaldías de los estados afectados reciben competencias y presupuesto delegados dentro del programa, con lo cual se fomenta la descentralización y se evita la exclusión de las autoridades y comunidades locales.

La segunda fase debe completarse hacia finales de 2026. En paralelo con la designación del nuevo TSJ y CNE, la mesa de negociación acuerda la constitución de un Gobierno de Cohabitación transicional, con un Vicepresidente pactado —cargo ahora vacante— que supervisa todo lo relacionado con la reconstrucción y la implementación de los acuerdos políticos. La remoción unilateral del Vicepresidente pactado generaría la suspensión de desembolsos del Fondo Multi-Donante y otras consecuencias previamente establecidas.

Además, el Gobierno de Cohabitación transicional estará compuesto de un gabinete técnico. La única excepción es el Ministerio de la Defensa, cuyo titular permanece en el cargo. Se trata de una concesión de realismo antes que de principio.

El Gobierno de Cohabitación transicional debe reincorporar a Venezuela al Sistema Interamericano mediante la designación de un Representante Permanente —como propuso recientemente el Secretario General de la OEA,

Albert Ramdin—, así como la apertura o fortalecimiento de las oficinas en Caracas de las organizaciones internacionales necesarias para apoyar la reconstrucción y reinstitucionalización del país. El proceso culmina en elecciones generales con observación internacional de la OEA a finales de 2027, o en una fecha próxima pactada: esa legitimidad de destino compensa el déficit democrático de las decisiones tomadas durante el proceso de transición.

Nuestra propuesta de Gobierno de Cohabitación transicional se inspira en el caso de transición a la democracia en Polonia, donde se conformó un gobierno entre el último líder comunista, el General Wojciech Jaruzelski quien se mantuvo en el cargo como Presidente, y el escritor opositor y fundador del sindicato Solidaridad, Tadeusz Mazowiecki quien ocupó el cargo de Primer Ministro, entre el 24 de agosto de 1989 y el 12 de enero de 1991. Este Gobierno de Cohabitación surgió tras los "Acuerdos de la Mesa Redonda" firmados en abril de 1989 y antes de la celebración de las primeras elecciones presidenciales libres y justas en diciembre de 1990[37].

La experiencia polaca nos muestra nuevamente que las transiciones a la democracia son procesos graduales en los que resultan claves tanto la virtud de la prudencia, que evita las consecuencias del maximalismo y permite escoger con "sagacidad y sabiduría" entre las cosas que favorecen y las cosas que perjudican[38], como la virtud de la paciencia "…para no dejar por ánimo turbado los bienes que nos permitirán conseguir cosas mejores"[39].

VII. Reflexión final.

Los terremotos del Día de San Juan evidenciaron, con una crudeza sin precedentes en la historia reciente, la dificultad de nuestros tiempos. Pero casi siempre olvidamos algo esencial. Los tiempos no son una fuerza abstracta que existe fuera de nosotros. Los tiempos están hechos de nuestras decisiones.

---

[37] *Vid*. Jane L. Curry, "Poland's Great Experiment: Creating Democracy through Protest, Repression, Negotiation, Elections and the Politics of Zigzag" en Abraham Lowenthal & Sergio Bittar (Eds.), *Democratic Transitions: Conversations with World Leaders*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2015, pp. 241-291.
[38] San Agustín, *De moribus Ecclesiae Catholicae et de moribus Manichaeorum*, Libro I, Capítulo XV, párrafo 25.
[39] San Agustín, *De Patientia*, Capítulo II.

"Nosotros somos los tiempos", como dijo San Agustín. Cada vez que elegimos comprender en lugar de atacar; cada vez que preferimos dialogar antes que humillar; cada vez que transformamos una herida en aprendizaje; y cada vez que decidimos amar en vez de reproducir odio y desprecio hacia quienes piensan diferente, estamos transformando los tiempos y construyendo una realidad distinta para Venezuela.

Las instituciones que hemos propuesto en el marco de un arreglo político que lleve al país de los escombros a la democracia son el posible fruto de buenas decisiones y, a la vez, la forma en que estas se vuelven duraderas y sobreviven a las malas voluntades. Cada uno de nosotros, desde nuestras distintas posibilidades y responsabilidades, debe impulsar, si no exactamente la salida propuesta, entendimientos similares, a través de la oración, la palabra y las buenas obras.

Como bien señaló San Agustín, sólo volviendo a vivir bien, en concordia ordenada, volverán los buenos tiempos a nuestra ciudad terrenal. Porque los tiempos somos nosotros mismos y la Venezuela del mañana está naciendo ahora en la profundidad de nuestras conciencias.

(*) Presidente del Consejo Venezolano de Relaciones Internacionales (COVRI). Doctor en Ciencias Políticas mención Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Central de Venezuela (EEI-UCV).

Artículo publicado originalmente en la Revista SIC, Nº 859, Año LXXXVII, pp. 122-136.