

LA DEMOCRATIZACION DE VENEZUELA: NUEVOS SENDEROS PARA EL CAMBIO POLITICO

POR MICHAEL A. PENFOLD



PRIMERA VERSIÓN EN INGLÉS, NOVIEMBRE 2021
VERSIÓN TRADUCIDA AL ESPAÑOL Y ACTUALIZADA, JUNIO 2022



Latin American
Program

Índice de Contenidos

Prólogo	3
Resumen Ejecutivo	7
La Democratización en Venezuela: Nuevos Senderos para el Cambio Político	12
La Naturaleza del Régimen Chavista	17
¿Le Interesa al Chavismo Negociar?.....	25
La Sociedad Civil y la Oposición Venezolana.....	30
Las Negociaciones de México y Más Allá.....	34
Conclusión	50

Prólogo

Este informe es el resultado de un proceso intensivo de discusiones e intercambios virtuales durante varios meses entre líderes de opinión, académicos y hacedores de política públicas, tanto venezolanos, estadounidenses como europeos, preocupados por la crisis política, económica, social y humanitaria de Venezuela. El objetivo de este diálogo fue ofrecer un análisis diferente y actualizado de lo que ha impedido el cambio político en Venezuela y explorar algunas opciones para mejorar las posibilidades de una futura democratización, de una recuperación económica y de la reinstitucionalización del país.

El Grupo de Trabajo de Venezuela, organizado por el Programa Latinoamericano del *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, incluye expertos de diversas disciplinas y perspectivas sobre política, economía, sociología, políticas públicas y relaciones internacionales, así como autoridades académicas con un conocimiento comparativo de transiciones democráticas en otros países. Las discusiones del Grupo de Trabajo se centraron en diversos temas, entre ellos, en la progresión de Venezuela al autoritarismo; las estrategias de la oposición para impedirlo; los incentivos para que diversos actores dentro de la coalición oficialista aceptaran cambiar el status quo paralizante de Venezuela; y las fortalezas y debilidades relativas del régimen y la oposición. Los miembros del Grupo de Trabajo prepararon estudios para mejorar la comprensión de las fuerzas armadas, la naturaleza del chavismo, la sociedad civil, la oposición política, las economías legales e ilícitas, y las lecciones para Venezuela de las transiciones del autoritarismo a la gobernabilidad democrática en otros lugares. Todos estos y otros materiales contribuyeron a la evolución del informe y muchas de esas contribuciones también fueron publicadas por separado.

Los miembros del Grupo de Trabajo cuyos nombres aparecen a continuación afirman que este informe refleja el mayor consenso posible de sus participantes. Aunque los firmantes individuales pueden no estar necesariamente de acuerdo con cada frase del texto, todos respaldan el contenido y el tono general del informe y respaldan sus principales conclusiones y recomendaciones. Los miembros del Grupo de Trabajo



participaron como individuos, no como representantes de ninguna institución, organización y/o gobierno; y las afiliaciones enumeradas a continuación son solo para fines de su identificación. Estas personas revisaron la actualización del informe para su traducción al español, centrado sobre todo en la descripción de los eventos recientes más críticos que han ocurrido en Venezuela, sin afectar las recomendaciones y conclusiones del informe original escrito en inglés.

El autor del informe, Michael A. Penfold, incorporó materiales, diversas contribuciones y comentarios con base en sucesivos borradores que preparó para los miembros del Grupo de Trabajo. Agradecemos a Sara Torres por su excelente asistencia en la investigación así como a Beatriz García Nice y Oscar Cruz, por su valiosísimo apoyo y quienes además son miembros del equipo del Programa Latinoamericano del Wilson Center.

Benjamin Gedan

Director Encargado, Programa Latinoamericano, *Woodrow Wilson International Center for Scholars*

Cynthia Arnson

Miembro Distinguida y exdirectora, Programa Latinoamericano, *Woodrow Wilson International Center for Scholars*

Junio 2022

Firmas de Apoyo al Informe

Las afiliaciones institucionales son únicamente para fines de identificación

Cynthia Arnson

Miembro Distinguida, *Woodrow Wilson International Center for Scholars*

Javier Corrales

Profesor, *Amherst College*

Bram Ebus

Consultor, *International Crisis Group*

Phil Gunson

Analista Senior, *International Crisis Group*

Maryhen Jiménez

Investigadora Postdoctoral, *Oxford University*

Miriam Kornblith

Directora Senior para América Latina y el Caribe, *National Endowment for Democracy*

Margarita López Maya

Profesora, *Universidad Central de Venezuela*

Abraham F. Lowenthal

Profesor Emérito, *University of Southern California*

Jennifer McCoy

Profesora, *Georgia State University*

Keith Mines

Director, Programa Latinoamericano, *United States Institute of Peace*

Francisco J. Monaldi

Director, Latin American Energy Program, *Baker Institute for Public Policy, Rice University*

Asdrúbal Oliveros

Director, *Ecoanalítica*

Joy Olson

Consultora Internacional

Michael A. Penfold

Global Fellow, Programa Latinoamericano



John Polga-Hecimovich

Profesor, *U.S. Naval Academy*

David Smilde

Profesor, *Tulane University*

Guillermo Tell Aveledo

Profesor, *Universidad Metropolitana*

Harold Trinkunas

Director Adjunto, Center for International Security and Cooperation, *Stanford University*

Leonardo Vera

Profesor, *Universidad Central de Venezuela*

José Virtuoso, S.J.

Rector, *Universidad Católica Andrés Bello*

Verónica Zubillaga

Profesora, *Universidad Simón Bolívar*

Asesor del Grupo de Trabajo

Paul J. Angelo

Director, *William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies*

Resumen Ejecutivo

El colapso económico, la polarización, la represión y el estancamiento del conflicto político venezolano se han profundizado durante los últimos años, sin un final que esté claramente a la vista. Cuatro intentos de negociación han fracasado y en cada ocasión cada uno de estos procesos ha culminado con ambas partes acusando a la otra de mala fe. Sin una luz al final del túnel, el resultado ha sido trágico para todos los venezolanos. El país ha atravesado más de cuatro décadas perdidas económicamente, sufriendo, en los últimos años bajo el gobierno de Maduro, el peor proceso de destrucción económica que se haya experimentado en la historia moderna de América Latina y la segunda peor hiperinflación de la región. Venezuela es una nación que durante las últimas dos décadas, bajo la revolución bolivariana, vio consolidar uno de los primeros sistemas autoritarios del Siglo XXI, con grandes capacidades de resiliencia y con un uso intensivo de clientelismo electoral y alta sofisticación tecnológica para controlar a la población, que ha terminado por expandirse a países como Nicaragua y que tiene contrapartes globales en Rusia, China, Irán, Turquía y Cuba.

Con un nuevo intento de mediación diplomática por parte de Noruega, otra ronda de diálogo y negociaciones que se inició en Ciudad de México en agosto de 2021 y, que en este momento se mantiene suspendida, el país retoma la posibilidad de buscar una solución acordada a la crisis. La misma se inició con una declaración conjunta de objetivos y procedimientos, en el que ambas partes consensuaron que tanto el gobierno de Venezuela, bajo la presidencia de Nicolás Maduro, como la plataforma unitaria—que agrupa a las principales fuerzas de oposición—reconocían que se requiere de un esfuerzo mancomunado que tome en cuenta los intereses de todos los venezolanos para enfrentar la grave crisis económica, social y de salud pública del país y avanzar hacia la reconstrucción de la democracia. Los representantes de ambas partes confirmaron, después de las reuniones iniciales, que habían logrado avances en los procedimientos y que habían encontrado puntos en común sobre los temas de la agenda. Pero el gobierno de Maduro anunció a mediados de octubre de 2021 que no iba a asistir a la ronda de conversaciones programada, en protesta por la extradición a Estados Unidos de uno de sus colaboradores más cercanos, quien fue detenido

en Cabo Verde y acusado de corrupción y lavado de dinero. A partir de entonces, el proceso se ha mantenido congelado, aunque con algunos intentos, especialmente por parte de los Estados Unidos y Europa, por reanudarlo.

A pesar de este impasse, este informe parte de una premisa fundamental: este grave y destructivo conflicto político no puede resolverse hasta que el gobierno venezolano, liderado desde 2013 por Nicolás Maduro, así como el gobierno interino establecido en 2019 bajo Juan Guaidó, acepten que hasta ahora sus estrategias no han resuelto los problemas centrales que enfrentan diariamente la población empobrecida de Venezuela, y que cada uno de ellos por separado, carece de un apoyo público lo suficientemente amplio como para trazar un camino creíble hacia adelante. El informe también parte de la premisa que la comunidad internacional debe jugar un papel más constructivo que permita facilitar y también fortalecer un potencial acuerdo.

Una salida negociada, que refuerce las normas e instituciones democráticas y promueva la cooperación entre las diversas facciones políticas del país, es de interés para quienes han apoyado al movimiento chavista, quienes se han opuesto a él y también para el resto de los venezolanos. El informe describe algunos antecedentes históricos para aclarar cómo y por qué el movimiento liderado por el coronel retirado Hugo Chávez cuando llegó al poder, generó apoyo popular al incorporar a sectores marginados de la población al sistema político, emprendió programas sociales y económicos populistas y de corte estatista, distribuyó ampliamente los beneficios del gran aumento en los precios del petróleo, y alejó a Venezuela de la democracia liberal hacia un gobierno autoritario mientras expandía la corrupción y los poderes de un sector militar cada vez más politizado. También discutimos las estrategias que los opositores al chavismo emplearon para contrarrestar estas tendencias, solo para enfrentarse a un estado cada vez más represivo. No evaluamos el pasado y tampoco evaluamos la culpa. Más bien, tratamos de dar cuenta de las divisiones de Venezuela y luego explorar si se pueden diseñar caminos constructivos y factibles para ayudar a los actores sociales y políticos dentro del país, y que le permitan a su diáspora y miembros de la comunidad internacional, a comprometerse con pasos concretos destinados a la coexistencia

pacífica, la recuperación económica y la reconstrucción de las instituciones democráticas y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Ninguno de los caminos propuestos que discutimos será fácil, corto o seguro. Pero el enfoque pragmático, estratégico e incremental que recomendamos tiene una probabilidad considerablemente mayor de revertir la espiral descendente que experimenta Venezuela y avanzar hacia un país más pacífico, próspero y democrático, que el que ha seguido el gobierno de Maduro, la oposición organizada, la opinión pública y diversos actores destacados de la comunidad internacional, cada uno con su propias perspectivas e intereses, pero sin una visión positiva que sea compartida por todos, ni planes concretos para un futuro que permita la reunificación de la familia venezolana.

El trabajo más arduo para detener el declive del país y cambiar su rumbo debe ser asumido principalmente por los venezolanos, incluidos aquellos que hasta ahora han estado activos en la vida pública y aquellos que también se han sentido alienados e incapaces de moldear positivamente el futuro de la nación y el suyo propio. El enfoque que recomendamos requerirá un liderazgo más reflexivo y, de igual manera, requerirá una amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos. Ninguna potencia extranjera correrá los riesgos y dedicará los recursos necesarios para resolver las múltiples crisis de Venezuela, pero varias naciones sí podrían tener el interés y los recursos para comprometerse y apoyar estas iniciativas.

Garantizar y proteger la realización de elecciones libres, justas y creíbles, con reglas y procedimientos acordados, y un monitoreo adecuado; son claramente pasos necesarios y su implementación debe avanzar gradualmente. Dada la naturaleza del gobierno de Maduro, la realización de dichas elecciones puede ocurrir por etapas en el tiempo. Los demócratas venezolanos deben aprovechar todas las oportunidades para insistir en elecciones justas. Esto implica participar y trabajar con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales para garantizar que se

Garantizar y proteger la realización de elecciones libres, justas y creíbles, con reglas y procedimientos acordados, y un monitoreo adecuado; son claramente pasos necesarios y su implementación debe avanzar gradualmente.

cumplan las condiciones negociadas para el cumplimiento de los procedimientos electorales y de campaña. Esto también va a requerir de un movimiento democrático capaz de reconstruir sus redes dentro de todo el territorio para recuperar la fuerza electoral necesaria para transformar las oportunidades potenciales en una mayo y verdadera democratización. Este enfoque implica asumir riesgos políticos: hacer uso de las ventanas de oportunidad en lugar de esperar las condiciones óptimas en el futuro. La oposición deberá aceptar que existe un dilema entre lo que es deseable a largo plazo y lo que ahora es factible para transitar el camino rápido hacia la democratización que habían anticipado y que pareciera haber sido bloqueado. Una transición política rápida que restablezca los derechos democráticos, que desmonte la arbitrariedad judicial y la corrupción y ponga fin a todos los abusos contra los derechos humanos—una solución que fue capturada por la frase “acabar con la usurpación”—ya no es factible dada la consolidación del régimen de Maduro.

El chavismo probablemente pueda continuar resistiendo las presiones externas y además profundizar aún más su régimen autoritario, aunque eso implicaría riesgos políticos y sociales en el mediano y largo plazo para su estabilidad. La idea que Maduro dejará el poder en el corto plazo y que su gobierno no se protegerá de la persecución si pierde una elección puede ser una aspiración legítima, pero en la actualidad no es una realidad política. La oposición debe concentrarse en negociar una apertura política, lo que algunos llaman una liberalización, que podría contribuir potencialmente a un proceso de transición democrática, siempre y cuando la oposición pueda aglutinarse y generar un apoyo popular sustancial. Sin bases sociales sólidas de apoyo popular, aún con una apertura, será muy difícil, por no decir imposible, inducir un cambio institucional verdaderamente democratizador en el sistema político.

Entendemos que muchas personas son escépticas a la idea que el chavismo, entendido como un régimen hegemónico, con características autoritarias—que incluye su sistemática violación de los derechos humanos, el gran alcance de la corrupción, su activa participación en economías ilícitas y su intolerancia a líneas de pensamiento e ideologías que consideren amenazantes—, genera dudas sobre su disposición voluntaria a una apertura hacia la coexistencia democrática. Según esta visión, el chavismo carece de los incentivos y los valores democráticos

para permitir medidas que liberalicen la política venezolana, incluso si la comunidad internacional estuviese dispuesta a retirar o reducir las sanciones, para alentar dicha apertura.

Argumentamos más bien que, a pesar de su naturaleza autoritaria, el chavismo podría negociar una apertura política que conduzca a una relajación gradual de las sanciones internacionales y a una ayuda humanitaria sustancialmente mayor. Maduro enfrenta un dilema: su gobierno puede permanecer en el poder a un alto costo social, o puede mejorar las condiciones de Venezuela logrando una relajación gradual de las restricciones internacionales que le permita “competir” electoralmente y reinsertar nuevamente a la industria petrolera en un mundo que demanda tanto crudo como gas a altos precios. Mientras Maduro permanezca en el poder, la única salida a este dilema es a través de negociaciones con la oposición que cuenten con el aval y el apoyo de Estados Unidos y la comunidad internacional. El informe intenta, precisamente, esbozar algunos pasos concretos que podría facilitar la construcción incremental de ese camino.



La Democratización en Venezuela: Nuevos Senderos para el Cambio Político

Por Michael A. Penfold¹

Con el ascenso al poder en 1999 de un líder electo y carismático como el coronel retirado del ejército Hugo Chávez Frías, la democracia de Venezuela se fue deteriorando gradualmente. Veinte años más tarde, la transformación de Venezuela hasta convertirse en un régimen abiertamente autoritario, es innegable. El camino recorrido pasó por un retroceso democrático bajo Chávez (1999-2013) que fue, en ocasiones, abiertamente represivo; hasta pasar por la disolución gradual pero definitiva de diversos frenos y contrapesos democráticos, que terminaron de ser efectivamente desmantelados por Nicolás Maduro (2013-2018)². Hoy el país enfrenta un régimen autoritario de carácter hegemónico plenamente consolidado. Muchos venezolanos de todas las esferas han sufrido social, política y económicamente. Ciudadanos que participaron en múltiples manifestaciones de carácter pacífico, así como figuras de la oposición de diversas orientaciones ideológicas que decidieron enfrentarse al autoritarismo, han sido reprimidos y encarcelados. Muchos de estos líderes democráticos también han sido despojados de sus derechos políticos y civiles.

Enfrentados a estos abusos, muchos venezolanos se han defendido, aunque sin éxito. Desde que Maduro llegó al poder, el país ha experimentado tres grandes olas de protestas callejeras que han durado meses y que han dejado decenas de muertos³. El intento más reciente, y más dramático, por restaurar el orden constitucional en Venezuela se produjo en 2019, cuando Juan Guaidó, el presidente de la Asamblea

¹ Penfold es Global Fellow del Programa Latinoamericano, Woodrow Wilson International Center for Scholars, y Professor Titular del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) en Caracas.

² Javier Corrales y Michael Penfold, *Dragon in the Tropics: The Legacy of Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2015).

³ Cynthia Arnson, Benjamin Gedan y Michael Penfold, "Postcards from the Edge," *Wilson Quarterly*, Invierno 2020, <https://www.wilsonquarterly.com/quarterly/the-power-of-protest/postcards-from-the-edge/>.

Nacional electa democráticamente en 2015, se juramentó como presidente interino, argumentando que había un vacío de poder luego que la elección presidencial de Maduro fuera declarada fraudulenta y sin legitimidad internacional. El esfuerzo de Guaidó por restaurar la democracia, con el apoyo de diversas organizaciones políticas y sociales, obtuvo un amplio espaldarazo de la comunidad internacional, incluido los Estados Unidos, Canadá y muchas otras naciones de América Latina y Europa. Este esfuerzo también condujo a la ampliación de las sanciones internacionales diseñadas para ejercer presión económica y social y obligar a Maduro y su séquito a dejar el poder⁴. Varios años más tarde, Maduro se mantiene como presidente, con la ayuda de los militares, así como con el apoyo incondicional de diversos aliados internacionales, incluidos Cuba, China, Rusia, Irán y Turquía⁵. Hasta ahora la coalición oficialista chavista permanece cohesionada y Maduro continúa ejerciendo el poder desde el Palacio de Miraflores y gobierna con mano de hierro de ser necesario.

¿Cómo se puede explicar que, a pesar del severo colapso económico, un abismal historial de violaciones de los derechos humanos, el mayor éxodo de emigrantes en el hemisferio occidental y una fuerte condena internacional, el chavismo pudo resistir en el poder e incluso darle jaque mate a Guaidó y a sus partidarios? La respuesta a esta pregunta no es sencilla y la resolución de semejante paradoja está ineludiblemente vinculada a la naturaleza del régimen. La actual realidad política en Venezuela es que las perspectivas de cambio político, que muchos líderes de la oposición llegaron a creer que podría conducir a una ruptura repentina y a una rápida transición democrática, gracias a la presión internacional y el aislamiento diplomático, en la práctica, se han evaporado. A medida que estas perspectivas de democratización fueron disminuyendo, la popularidad de Guaidó también cayó rápidamente y casi al mismo nivel que la de Maduro⁶. Lamentablemente la mayoría de

⁴ Abraham F. Lowenthal y David Smilde, “Venezuela: Is there a Way Out of Its Tragic Impasse?” Wilson Center, Washington, DC, Julio 2019, <https://www.wilsoncenter.org/article/venezuela-there-way-out-its-tragic-impasse>.

⁵ Cynthia Arnson, ed., *Venezuela’s Authoritarian Allies: The Ties That Bind?* Reporte sobre las Américas, Wilson Center, No. 43, 2021, <https://www.wilsoncenter.org/publication/venezuelas-authoritarian-allies-ties-bind-no-43>.

⁶ De acuerdo a la encuestadora Datanálisis de Febrero 2021, la aprobación de Maduro permaneció estable alrededor del 14 por ciento de popularidad mientras que los indicadores de apoyo de Guaidó cayeron a casi

los venezolanos no se identifican ni con el gobierno ni con los partidos de oposición⁷. Ante las penurias diarias, los ciudadanos no solo luchan por sobrevivir, sino que también perciben que la posibilidad de un cambio político (incluso si lo apoyan y lo desean) ha disminuido considerablemente.

Adicionalmente, Maduro logró desmovilizar a la sociedad valiéndose de un estricto confinamiento nacional resultado de la pandemia de COVID-19⁸. Maduro también pudo usar la pandemia para justificar darles a los militares un mayor control sobre el territorio y otorgarles mayor discreción en la aplicación y supervisión de las estrictas medidas de cuarentena. El régimen fue capaz de voltear hábilmente las políticas internacionales y las sanciones petroleras del presidente estadounidense Donald Trump a su favor frente a la opinión pública venezolana⁹. La oposición, con un amplio apoyo internacional, estuvo ejerciendo lo que algunos de ellos denominaron “máxima presión”, incluidas sanciones secundarias a terceros que comercializaran petróleo con Venezuela, incrementando las acusaciones internacionales contra los principales líderes tanto del chavismo como de las fuerzas armadas, e incluso promoviendo una insurrección militar y una incursión mercenaria fallida desde Colombia. Pero el régimen autoritario de Maduro pudo sobreponerse a estas acciones y salió fortalecido.

A fin de cuentas, Guaidó carecía del apoyo de las fuerzas armadas, pues sus oficiales de mayor peso desconfiaban de su discurso político. El líder interino terminó siendo ineficaz en su capacidad para persuadir a los militares que abandonaran la coalición oficialista; y más bien en la práctica terminaron por imponer un cierre nacional y aceptar reprimir indirecta y selectivamente a través de sus agencias de seguridad a la sociedad para mantener a Maduro en el poder. Esta estrategia de “máxima presión” de la oposición, que fue fuertemente respaldada por la

17 por ciento.

⁷ De acuerdo a la encuestadora de Datanálisis en Agosto 2021 más del 62 por ciento de los of ciudadanos se auto-perciben como independientes.

⁸ Joe Parkin Daniels, “Under Cover of Coronavirus, Maduro Is Consolidating Control,” *Foreign Policy*, Agosto 10, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/08/10/coronavirus-maduro-consolidating-control-venezuela/>.

⁹ Lowenthal y Smilde, “Venezuela.”

administración de Donald Trump terminó sin mostrar mayores resultados. Grupos clave dentro de la coalición oficial, incluido el Partido Socialista (PSUV), así como el ejército, apoyaron a Maduro contra lo que percibieron como una interferencia internacional que buscaba dividirlos y perseguirlos judicialmente. La incertidumbre fomentada por las iniciativas lideradas por la oposición exacerbó la percepción entre los actores clave de esa coalición, que los costos de abandonar a Maduro, incluso así consideraran esa decisión deseable, eran demasiado altos tanto en el frente nacional como en el internacional. Su voluntad de participar o apoyar cualquier proceso de transición se vio seriamente limitada. El régimen también aprovechó esta situación para despojar a los líderes de la oposición del control administrativo de sus partidos políticos y obligar a un gran número de líderes partidistas y legisladores a exiliarse en el extranjero, reduciendo aún más sus derechos políticos y civiles.

Frente a estas realidades, varios partidos dentro de la oposición llamaron a un renovado esfuerzo de negociación con el gobierno de Maduro, con facilitación internacional¹⁰. Otras figuras y partidos de la oposición todavía ven con escepticismo cualquier esfuerzo de negociación, citando cuatro procesos anteriores (incluyendo uno facilitado por Noruega a mediados de 2019) que fracasaron. En agosto de 2021, Noruega ayudó a reanudar las conversaciones en México; y Estados Unidos y la Unión Europea alinearon sus políticas exteriores para apoyar la mesa de México y atender la crisis humanitaria, aceptando que la mejor salida sería una vía electoral consensuada que restableciera los derechos políticos y civiles y que pudiese evolucionar por fases. Pero Maduro interrumpió abruptamente las conversaciones a mediados de octubre de 2021, luego de la extradición a Estados Unidos de un aliado cercano, Alex Saab, por cargos de lavado de dinero, iniciando así una nueva ronda de recriminaciones entre Estados Unidos y Venezuela¹¹.

En marzo de 2022, después de una sorpresiva visita de altos funcionarios de la Casa Blanca al Palacio de Miraflores, en el contexto de la invasión rusa a Ucrania y los altos precios petroleros, se abrió un espacio para

¹⁰ Alberto Barrera Tyszka, “Venezuela: El largo retorno a la negociación,” *New York Times*, Mayo 30, 2021, <https://www.nytimes.com/es/2021/05/30/espanol/opinion/venezuela-maduro-oposicion.html>.

¹¹ En retaliación, Maduro regresó de la “casa por cárcel” a prisión nuevamente a los seis ejecutivos americanos de Citgo.

intentar retomar la negociación con la oposición con una mayor participación americana. A partir de entonces, los Estados Unidos ha mostrado mayor disposición a flexibilizar sanciones petroleras a cambio de avances concretos en las conversaciones. Sin embargo, estos esfuerzos aún no se han traducido en una re-iniciación formal de las negociaciones en México, y que a pesar de este cambio de actitudes, todavía luce tremendamente frágil. Pero, en todo caso, el enfriamiento de las conversaciones hace aún más urgentes las siguientes preguntas sobre el futuro de Venezuela: en un momento en que la oposición tiene menos poder de negociación que nunca, ¿cuál es exactamente una hoja de ruta realista para la democratización en Venezuela? ¿Qué cambios podría hacer la oposición para superar la fragmentación y mejorar su coordinación estratégica y efectividad organizativa? ¿Cuáles podrían ser los incentivos del régimen, considerando sus tensiones internas, para abrir el sistema político del país? ¿Podría hacerlo de manera realista? Y si el régimen se abre políticamente, ¿cómo sería un camino realista hacia la democratización?

Lo deseable es una transición política que restablezca los derechos democráticos, aborde la criminalidad y la corrupción y ponga fin a los abusos contra los derechos humanos. Pero una solución integral y rápida, plasmada en la frase de lucha, “acabar con la usurpación”, ya no es posible dada la consolidación del régimen de Maduro.

Este informe identifica iniciativas y estrategias que podrían aumentar las posibilidades de un cambio político efectivo en Venezuela. Considera también las limitaciones intrínsecas a la naturaleza del tipo de régimen autoritario que gobierna a Venezuela. Adicionalmente, da cuenta de las fortalezas y debilidades de la oposición en esta coyuntura política, indistintamente que ambas partes se sienten o no en la mesa de negociación. Ultimadamente, la oposición deberá aceptar la diferencia entre lo que es

deseable y lo que es factible; especialmente porque el tipo de camino hacia la democratización que habían anticipado luce ya prácticamente imposible. Lo deseable es una transición política que restablezca los derechos democráticos, aborde la criminalidad y la corrupción y ponga fin a los abusos contra los derechos humanos. Pero una solución integral y rápida, plasmada en la frase de lucha, “acabar con la usurpación”, ya no es posible dada la consolidación del régimen de Maduro.

En este sentido, el informe da una explicación sobre por qué fracasó la estrategia anterior, y también propone un camino alternativo a seguir. Este trabajo, partiendo del adagio de que la política es el arte de lo posible, expone las ventajas y limitaciones de cada lado partiendo de lo desigual que es el poder que sustenta el régimen y la oposición. La primera sección ofrece una breve descripción de la alianza cívico-militar que sostiene al gobierno de Maduro. Consideramos cómo la naturaleza del régimen limita la capacidad de la oposición para ejercer tal presión que provoque que el régimen se divida o colapse. Esta estrategia ha sido su teoría de cambio preferida pero hasta ahora ha fracasado cada vez que la misma se ha intentado. Dado el pobre desempeño que hasta los momentos ha tenido esta visión del cambio, la oposición deberá aceptar opciones estratégicas que son más arriesgadas, más costosas y quizás mucho más lentas. La realidad es que el resultado más probable de cualquier negociación sea cierta apertura política y con algunos avances por etapas. La idea que el chavismo va a declinar voluntariamente su poder, por la vía negociada, para permitir una transición limpia, pareciera un tanto ilusorio.

La segunda sección explora si actualmente el régimen tiene incentivos para involucrarse seriamente en un proceso de negociación y si los partidarios del chavismo permitirían que la oposición hiciera posible cualquier apertura política para que, en última instancia, se pueda iniciar un proceso de transición. La tercera sección ofrece una descripción de los dilemas actuales que la sociedad civil y los actores políticos enfrentan para construir una ruta alternativa para el cambio político en el contexto actual de una profunda e injusta crisis humanitaria como la que viven los venezolanos¹². Finalmente, la cuarta sección concluye con recomendaciones específicas sobre lo que podría constituir un conjunto alternativo de iniciativas que deberían, potencialmente, aumentar las posibilidades de éxito de los esfuerzos de democratización de Venezuela.

La Naturaleza del Régimen Chavista

¹² Emmanuel Abuelafia y José Luis Saboin, *A Look to the Future for Venezuela* (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2020), <https://publications.iadb.org/publications/english/document/A-Look-to-the-Future-for-Venezuela.pdf>.



Venezuela ha estado gobernado por el chavismo desde febrero de 1999, después de que el carismático Hugo Chávez ganara las elecciones presidenciales de diciembre de 1998 de forma aplastante. Durante los años que gobernó, hasta morir de cáncer en 2013, la democracia en Venezuela se fue socavando paulatinamente. En un proceso de transformación y declive lento pero constante, Chávez pudo ganar elecciones repetidamente, en parte respaldado por una bonanza petrolera. Sin embargo, a pesar de sus éxitos electorales, Chávez también aprovechó su popularidad para erosionar la credibilidad de las instituciones democráticas del país, desmontando la división de poderes y cualquier otro contrapeso social y político¹³.

Durante la primera etapa del régimen chavista (1999-2013), Chávez reescribió la Constitución para empoderar y consolidar un sistema político hiperpresidencialista¹⁴. Posteriormente, logró aprobar la reforma constitucional para incluir la reelección indefinida. También desmanteló progresivamente los frenos y contrapesos de la rendición de cuentas horizontal y vertical. El chavismo fue consistentemente capaz de superar a la oposición en las urnas, gracias a la distribución clientelista de las rentas petroleras, la sobrerrepresentación de las áreas rurales y el debilitamiento de la competencia electoral a través de mecanismos judiciales que apuntaban a los líderes de la oposición. Chávez usó sus poderes ejecutivos para limitar o aumentar el acceso a recursos fiscales a enemigos y aliados, respectivamente, reprimir líderes políticos y organizaciones de la sociedad civil, y aprobar leyes que impedían que la oposición gobernara en espacios regionales y locales claves que amenazaban al chavismo a nivel nacional.

Los altos niveles iniciales de popularidad y competitividad electoral del chavismo comenzaron a tambalearse durante los últimos años de Chávez en el poder, a pesar de que su figura como fundador de la revolución, así

¹³ David Smilde: “From Populist to Socialist Authoritarian *Chavismo*: Obstacles and Opportunities for Democratic Change,” Wilson Center, Programa Latinoamericano, Septiembre 2021, <https://www.wilsoncenter.org/publication/populist-socialist-authoritarian-chavismo-obstacles-and-opportunities-democratic-change>.

¹⁴ Michael Penfold, “La Democracia Subyugada: El Hiperpresidencialismo en Venezuela,” *Revista de Ciencia Política* 30, no. 1 (2010): 21–40. Ver también Harold Trinkunas, “Civil-Military Relations in Venezuela after 11 April: Beyond Repair?” Escuela de Post-grado de la Escuela Naval de los Estados Unidos, Centro de Conflicto Contemporáneo, 2002, <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA527182.pdf>; y Orçun Selçuk, “Strong Presidents and Weak Institutions: Populism in Turkey, Venezuela and Ecuador,” *Southeast European and Black Sea Studies* 16, no. 4 (2016): 571–89.

como su forma mediática de gobernar, mantuvieron una gran aprobación, incluso después de su muerte. Este deterioro se aceleró bajo el liderazgo de su sucesor, seleccionado a dedo, Nicolás Maduro. Durante lo que se puede considerar la segunda etapa del régimen (2013-21)—y dado el colapso resultante de una economía directamente controlada por el estado, operando en un contexto de control de precios, alta deuda pública, caída de los precios internacionales del petróleo y caída de la producción de crudo—el chavismo perdió considerable apoyo popular¹⁵. Maduro utilizó mecanismos autoritarios para contener el descontento social y limitar aún más la competencia electoral¹⁶. Para lograr esto último, Maduro utilizó mecanismos judiciales que buscaban neutralizar a la Asamblea Nacional, liderada por representantes de la oposición electos en diciembre de 2015, para lo cual despojó a la oposición de su mayoría calificada en la legislatura, limitó las prerrogativas constitucionales del parlamento y también persiguió a los partidos políticos de oposición.

Durante este mismo período, el régimen de Maduro también se apoyó con mayor fuerza en los mecanismos de represión y control social para sofocar las oleadas de protestas de la sociedad civil¹⁷. La Guardia Nacional, las fuerzas policiales especiales y los grupos armados paraestatales, vinculados al partido oficial, se convirtieron en actores cruciales¹⁸. Esta represión se extendió ampliamente a los sectores

¹⁵ Leonardo Vera, “Cómo Explicar la Catástrofe Económica Venezolana,” *Nueva Sociedad*, no. 274 (2018); ver también Francisco Monaldi, Igor Hernández, y José La Rosa, “The Collapse of the Venezuelan Oil Industry: The Role of Above-Ground Risks Limiting FDI,” Papel de Trabajo sobre la Inversión Extranjera en Países Ricos en Recursos Naturales, Instituto Baker de Políticas Públicas, Universidad de Rice, 2020.

¹⁶ Javier Corrales, “The Authoritarian Resurgence: Autocratic Legalism in Venezuela,” *Journal of Democracy* 26, no. (2015).

¹⁷ Alfredo Romero, *The Repression Clock: A Strategy Behind Autocratic Regimes*, Reporte sobre las Américas, Wilson Center, No. 20, 2020, <https://www.wilsoncenter.org/publication/repression-clock-strategy-behind-autocratic-regimes-no-40>.

¹⁸ Unidad de Investigaciones sobre Venezuela, “The Armed Groups Propping Up Venezuela’s Government,” *InSight Crime*, Marzo 1, 2019, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/armed-groups-propping-venezuelas-government/>; Javier Ciurlizza and Phil Gunson, “Venezuela’s Dangers Spill across the Colombian Border,” Grupo Internacional de Crisis, Julio 27, 2016, <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/venezuela-s-dangers-spill-across-colombian-border>; John Polga-Hecimovich, “Organized Crime and the State Under *Chavismo*,” en *The Criminalization of States: The Relationship Between States and Organized Crime*, ed. Jonathan Rosen, Bruce Bagley, y Jorge Chabat (Washington, DC: Lexington Press, 2019), 189–207.

Maduro fortaleció la alianza cívico-militar que Chávez había estado construyendo durante tres reelecciones presidenciales consecutivas. Construyó lazos más estrechos con el ejército, dándole mayor control sobre las principales industrias estatales y otorgando más puestos políticos a militares retirados

populares mediante el uso de fuerzas policiales especiales (Fuerzas de Acciones Especiales de la Policía Nacional Bolivariana, FAES) y actores armados no estatales (colectivos), además de condicionar el acceso a programas alimentarios y servicios públicos como el gas en bombonas, especialmente destinado a los sectores de bajos ingresos, a cambio de aquiescencia política y social¹⁹. Por último, la combinación de rentas petroleras y una fuerte regulación estatal se convirtieron en factores

centrales para consolidar el apoyo de las fuerzas armadas y los grupos privados²⁰. Bajo Chávez, la corrupción creció exponencialmente, pero durante el gobierno de Maduro, alcanzó tales niveles que el país llenó todos los requisitos de una cleptocracia tradicional. Fue así como se convirtió en uno de los países productores de petróleo más opacos y corruptos del planeta²¹.

En efecto, Maduro fortaleció la alianza cívico-militar que Chávez había estado construyendo durante tres reelecciones presidenciales consecutivas²². Construyó lazos más estrechos con el ejército, dándole mayor control sobre las principales industrias estatales y otorgando más puestos políticos a militares retirados²³. Maduro amplió la presencia de

¹⁹ Thairi Moya Sánchez, “Grupos civiles en Venezuela: ¿Actores de un ‘aparato organizado de poder’?” *ANDIP* 6, 2018: 110–44, <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/anidip/a.7160>.

²⁰ Asdrúbal Oliveros y Guillermo Arcay, “Impactos de los Incentivos a los Corrupción: Análisis Cuantitativo de las Principales Actividades Económicas Ilícitas en Venezuela,” en *Informe Corrupción 2018*, ed. Transparencia Internacional Venezuela, 302–9, http://sinergia.org.ve/wp-content/uploads/2019/05/Informe-Corrupti%C3%B3n-2018-Transparencia-Venezuela_compressed.pdf.

²¹ De acuerdo al Índice de Percepción sobre la Corrupción en 2018 Venezuela estuvo de 168th en el ranking global, cerca de otras naciones petroleras como Angola, Libia e Iraq. De acuerdo a esta misma medición fue considerado el país más corrupto de América Latina.

²² Harold Trinkunas, “The Transformation of the Bolivarian Armed Force,” en *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*, ed. Thomas C. Bruneau y Florina Cristina Matei (Nueva York: Routledge, 2012).

las fuerzas armadas en su gabinete ejecutivo y le otorgó posiciones de liderazgo en importantes agencias estatales. Aumentó su control sobre las empresas estatales más importantes del país e incrementó el número de corporaciones bajo la propiedad directa de las fuerzas armadas. Al otorgar al sector castrense un papel protagónico en los sectores económicos claves del país, principalmente en el petróleo, la minería y la agricultura, convirtió a los militares en un aliado con mucho en juego para respaldar al régimen. Adicionalmente, ofreció a los exmilitares un mayor control político sobre la dirección del partido socialista (PSUV), incluido concesiones en el control de su liderazgo y colocando a un mayor número de militares retirados como candidatos a las gobernaciones de todo el país.

Maduro también introdujo diversos mecanismos de control político para equilibrar el poder militar. Reforzó la capacidad de vigilancia en las distintas facciones de las fuerzas armadas con el apoyo de personal y tecnología cubana. Esto le permitió depurar y reprimir a posibles movimientos o funcionarios disidentes que pusieran en peligro la estabilidad del régimen. También introdujo reformas organizativas para fragmentar la toma de decisiones²⁴. Al aumentar considerablemente el número de oficiales de alto rango, incluidos los generales, y crear zonas especiales de seguridad en todo el territorio, limitó la capacidad de coordinación entre los actores militares, incluso a expensas de su capacidad operativa. Finalmente, el régimen amplió el poder de los grupos paraestatales, en particular de los colectivos, y relajó los controles sobre la presencia de grupos irregulares en la frontera como una forma de protección contra posibles golpes de Estado o incursiones de países vecinos como Colombia. En contraprestación, estos grupos irregulares comparten parte de los ingresos de la economía ilícita con otros actores clave del régimen. Este mismo razonamiento condujo a la ampliación del papel y número de las milicias, que se convirtieron en un componente formal de las fuerzas armadas²⁵.

²³ Harold Trinkunas, “Venezuela’s Bolivarian Armed Force: Fear and Interest in the Face of Political Change,” Centro Wilson, Programa Latinoamericano, Agosto 2021, <https://www.wilsoncenter.org/publication/venezuelas-bolivarian-armed-force-fear-and-interest-face-political-change>.

²⁴ Heather Martin, “Coup-Proofing and Beyond: The Regime-Survival Strategies of Hugo Chávez,” *Latin American Policy* 8, no. 2 (2017): 249–62.

Hoy, el chavismo tiene todas las características de un régimen autoritario, en el sentido más amplio del concepto; incluidas las amplias y sistemáticas violaciones de derechos humanos, que ahora han sido oficialmente documentadas y verificadas por las Naciones Unidas²⁶. Una investigación similar está en curso en la Corte Penal Internacional de La Haya. Sin

embargo, el régimen no es una dictadura personalista, sino un partido hegemónico y una forma militar de autoritarismo electoral, construido con su propia lógica revolucionaria y alimentado por una creciente economía ilícita. Venezuela tiene los niveles de corrupción más altos de la región, con presencia territorial de grupos irregulares e incluso criminales²⁷. Estos componentes “a la sombra”, que proporcionan el contexto en el que el régimen ha consolidado su control del poder, lo hacen opaco y difícil de caracterizar. La economía sumergida, que utiliza sofisticados mecanismos tecnológicos como las criptomonedas, favorece formas para poder “eludir” las sanciones internacionales (financieras, petroleras y secundarias) impuestas por los Estados Unidos, con el fuerte apoyo de sus aliados internacionales. La interacción entre el régimen político y la economía sumergida ha llevado a una mayor opacidad, reducción de capacidades del sector público y debilitamiento del control estatal sobre el territorio nacional, particularmente en las regiones fronterizas con Brasil y Colombia, regiones donde la minería ilegal de oro y el narcotráfico han crecido significativamente²⁸.

El régimen no es una dictadura personalista, sino un partido hegemónico y una forma militar de autoritarismo electoral, construido con su propia lógica revolucionaria y alimentado por una creciente economía ilícita.

²⁵ “Maduro incorpora la Milicia Bolivariana a la Fuerza Armada,” Infodefensa.com, Octubre 4, 2021, <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3127881/maduro-incorpora-milicia-bolivariana-fuerza-armada>.

²⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), *Human Rights Violations in the Bolivarian Republic of Venezuela: A Downward Spiral with No End in Sight* (Nueva York: Naciones Unidas, 2018), https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018_EN.pdf.

²⁷ Paul D. Angelo, *The Day After in Venezuela* (Nueva York: Council on Foreign Relations, 2020), <https://www.cfr.org/report/day-after-venezuela>.

²⁸ Unidad de Investigación Venezuela, “Colombia and Venezuela: Criminal Siamese Twins,” *InSight Crime*, Junio 27, 2019, <https://www.insightcrime.org/investigations/colombia-venezuela-criminal-siamese-twins/>.

Obstáculos para el cambio

Teniendo en cuenta la caracterización de la naturaleza del régimen, y a partir de una amplia revisión de literatura comparada sobre justicia transicional, es posible identificar los desafíos que enfrenta la oposición al promover un proceso de liberalización política que podría conducir, a su vez, a un proceso efectivo de democratización. Entre los desafíos que ineludiblemente enfrentarán los actores políticos y sociales opositores, en su búsqueda de un cambio democrático, se encuentran estas cuatro consideraciones:

El único camino hacia la democratización, que podría llegar a persuadir a los militares para que ayuden en ese cambio, es uno que se basa en la Constitución, que le ofrezca un papel relevante en el proceso de reconstrucción del estado, y que preserve sus legítimos intereses organizativos mientras se diseña una política audaz que los obligue a retirarse de sus actividades ilegítimas.

En primer lugar, dado el papel corporativo que desempeñan los militares, es probable que las fuerzas armadas solo apoyen un cambio político gradual en el que puedan influir y que les permita preservar sus intereses organizativos y económicos tanto legítimos como ilegítimos. El único camino hacia la democratización, que podría llegar a persuadir a los militares para que ayuden en ese cambio, es uno que se basa en la Constitución, que le ofrezca un papel relevante en el proceso de reconstrucción del estado, y que preserve sus legítimos intereses organizativos mientras se diseña una política audaz que los obligue a retirarse de sus

actividades ilegítimas. Contar con el apoyo de los militares para sacar al chavismo por la fuerza del poder es imprudente: porque es muy poco probable que ocurra y porque podría resultar en una fragmentación interna y en una mayor incertidumbre política. Un ejército fracturado sería incapaz de controlar la velocidad del proceso de transición y repeler las acciones que amenacen su propia supervivencia. Es por ello que resistirían ferozmente cualquier intento por dividirlos.

En segundo lugar, darles a los militares garantías, supone aceptar que vivir con algunos de los legados de los años autoritarios, será parte de cualquier proceso de democratización en Venezuela. Es necesario aceptar que habrá una limitación inherente (ciertamente injusta e inmoral),

comúnmente vista en otros países latinoamericanos con experiencias similares de justicia transicional, que va a dificultar al principio cualquier cambio democrático para restablecer el control civil sobre los militares, y que también probablemente tenga un alto costo fiscal. Con el tiempo, este proceso de cambio político deberá separar los intereses militares de los civiles y re-institucionalizar el mundo castrense, para garantizar no sólo la transición, sino también la consolidación de la democracia.

En tercer lugar, como resultado de las sanciones internacionales (sanciones individuales, en particular), y de las acusaciones judiciales que tienen lugar en los Estados Unidos y la Corte Penal Internacional de La Haya, los actores afines al chavismo valoran la jurisdicción venezolana y las instituciones internas que controlan y que los protege temporalmente de los juicios internacionales por sus acciones violatorias en materia de derechos humanos. Lo mismo es cierto para las actividades ilícitas. Esta limitación supone que todo proceso político deberá incorporar medidas de justicia transicional y planificar una reestructuración institucional del sistema judicial venezolano que permita abordar la problemática sin avalar la impunidad. Este proceso probablemente se tenga que dar a través de reformas constitucionales que les brinden cierta protección dentro del territorio nacional frente a este tipo de medidas de rendición de cuentas, al mismo tiempo que aborden las violaciones a los derechos humanos, para satisfacer la legislación internacional. Una transición rápida que no ofrezca garantías judiciales tampoco resulta muy probable.

Finalmente, por las características del régimen, el chavismo se negará a delegar la implementación de cualquier acuerdo a la oposición, especialmente, a sus facciones de línea dura. El chavismo siempre buscará términos que presupongan que son ellos mismos los que están a cargo de implementar cualquier concesión para salirse de cualquier compromiso si se ven muy amenazados. Debido a que los costos de salida son tan altos, y la incertidumbre tan extrema, el chavismo probablemente sienta que no puede ceder el control sobre la fase de implementación. De modo que, para garantizar una mayor probabilidad de éxito de cualquier acuerdo, la oposición más dura deba ceder un mayor papel en el proceso de negociación a su ala más moderada y también deba aceptar a un conjunto de miembros de la comunidad internacional en el que todos confíen para verificar su implementación.

Sin contrapartes confiables para el chavismo cualquier negociación será extremadamente riesgosa.

¿Le Interesa al Chavismo Negociar?

Dado el tipo de autoritarismo que Nicolás Maduro ha consolidado es válido preguntarse si la alianza cívico-militar gobernante ¿tiene algún incentivo para negociar o facilitar una salida política?

El chavismo podría tener incentivos muy específicos para negociar una liberalización política, incluso con una oposición interna débil, que podría avanzar hacia un proceso de democratización, si esta oportunidad es hábilmente manejada por la dirección política opositora

Muchos argumentan que algunas de las características autoritarias del régimen, incluidas las violaciones de los derechos humanos y el uso de economías ilícitas para financiar sus diferentes operaciones, le crean pocos incentivos para dejar el poder. Asimismo, su fuerte postura ideológica contra una concepción liberal de la democracia reduce su apertura a cualquier tipo de frenos y contrapesos e incluso a cualquier tipo de arreglo para compartir el poder. Según esta

visión, el incentivo para que el régimen se comprometa a un acuerdo político con la oposición es prácticamente inexistente, aún con el apoyo de la comunidad internacional²⁹.

Sin embargo, de acuerdo con la naturaleza del régimen descrita en la sección anterior, el chavismo podría tener incentivos muy específicos para negociar una liberalización política, incluso con una oposición interna débil, que podría avanzar hacia un proceso de democratización, si esta oportunidad es hábilmente manejada por la dirección política opositora³⁰. Es posible identificar cinco incentivos concretos que podrían

²⁹ “Almagro no descarta una intervención militar en Venezuela,” *DW*, Septiembre 14, 2018, <https://www.dw.com/es/almagro-no-descarta-una-intervención-militar-en-venezuela/a-45496563>. Ver también Voz de América, “Analistas dudan que nueva negociación traiga un cambio a corto plazo,” <https://www.vozdeamerica.com/a/6067043.html>.

³⁰ Geoff Ramsey, Keith Mines, David Smilde, y Steve Hege, “Negotiating a Return to Democracy in Venezuela: Insights from the Participants in the 2019 Oslo-Barbados Talks,” Washington Office on Latin America (WOLA), Washington, DC, Julio 2021, <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2021/07/WOLA-USIP-Report.pdf>.

conducir a posibles concesiones políticas a través de un proceso de negociación:

Primero, las negociaciones que se traducen en un cambio de régimen son una opción poco probable para un chavismo que siente que ha vencido a la oposición, al menos en el ámbito local. Los militares también creen que desmintieron con éxito la idea, prescrita por Estados Unidos y otros actores internacionales, que la presión externa crearía fisuras tan fuertes dentro de sus filas que se fracturarían. Sin embargo, si una apertura política conduce a una relajación gradual de las sanciones internacionales y a una mayor ayuda humanitaria, el régimen podría emprender un proceso de negociación, particularmente a un proceso de acuerdos centrado en temas como el electoral. Los militares también podrían sentir que pueden presionar al chavismo para que inicie negociaciones que levanten las sanciones, protegiendo así algunos de sus intereses organizacionales para reducir posibles amenazas externas. A pesar de que los chavistas han demostrado ser resistentes frente a las presiones externas, muy probablemente las fuerzas armadas preferirían operar sin sanciones. En pocas palabras, tanto los chavistas como las fuerzas armadas enfrentan un dilema: pueden permanecer en el poder a un alto costo social o pueden obtener una mayor gobernabilidad con la relajación gradual de las restricciones internacionales siempre que ello no signifique una amenaza existencial. Mientras Maduro permanezca en el poder, la única salida a este dilema es a través de negociaciones con la oposición democrática avaladas por los Estados Unidos.

En segundo lugar, los cambios en el contexto internacional pueden crear incentivos que hagan más probables las negociaciones. Por ejemplo, los cambios electorales en América Latina que favorecen una visión menos beligerante hacia el chavismo, sin apoyar abiertamente su comportamiento antidemocrático, pueden conducir a mecanismos diplomáticos más favorables para una salida política. En el caso de Estados Unidos, la administración de Biden parece estar más abierta a aceptar un enfoque multilateral hacia Venezuela, especialmente si está bien coordinado con Europa y otras naciones latinoamericanas. Estados Unidos ya ha manifestado públicamente que su objetivo no es acabar con el chavismo sino asegurar elecciones libres y justas, sin exigir necesariamente un cronograma electoral específico. Un alto funcionario estadounidense ha afirmado que la administración Biden está compro-

metida con mantener sus sanciones contra el régimen de Maduro si no restablece las garantías electorales y restablece los derechos políticos y civiles en Venezuela. Los funcionarios de la administración norteamericana también han indicado que están más abiertos a flexibilizar dichas restricciones y que los cambios en las sanciones estarán condicionados por consideraciones humanitarias, así como por el progreso en las negociaciones entre el gobierno de Maduro y la Plataforma Unitaria, es decir, la coalición opositora.

Tercero, al igual que Chávez, Maduro puede aspirar a una tercera elección presidencial en 2024, o quizás intente orquestar una transición interna dentro de sus propias filas. Mientras continúe el conflicto político y no se flexibilicen las sanciones internacionales, las presiones internas del régimen contra el liderazgo de Maduro podrían aumentar en la medida en que se acerque el evento electoral. Esto podría empujar al chavismo a explorar alternativas de liderazgo, aunque es posible que no necesariamente se otorguen concesiones inmediatas a la oposición. Este escenario alternativo, que se traduzca en una nueva cara del chavismo en el Palacio de Miraflores, podría presentar una oportunidad para que la comunidad internacional establezca una nueva etapa política para el régimen, tanto interna como externamente. Otro escenario potencial sería que estas mismas presiones internas escalen aún más fuertemente. Si ese fuera el caso, la hipotética renuncia de Maduro después del cuarto año de su segundo mandato no conduciría necesariamente a nuevas elecciones presidenciales, sino que conduciría al nombramiento del vicepresidente como presidente, como lo establece la Constitución. El chavismo estaría así preparándose para una transición interna sin correr el riesgo de perder el control de la presidencia a manos de la oposición, que podría estar aún más debilitada para entonces. Frente a estos dos posibles desenlaces, a Maduro le interesaría demostrar que no solo fue capaz de resistir la “agresión imperial” de los Estados Unidos, sino que también fue capaz de llegar a un acuerdo político con la oposición, que permitió la relajación, aunque gradual y parcial, de sanciones internacionales. Con eso, podría obtener la “aprobación interna” para postularse a su tercera reelección. Incluso, si no se postula para un tercer mandato, Maduro afirmará que estabilizó con éxito la revolución después de la muerte de Chávez y manejó su propia sucesión. En otras palabras, una negociación es positivo para Maduro siempre que le permita lavarse la cara internacionalmente para su reelección y evitar así presiones

internas para una transición controlada dentro del mismo sistema. En el peor de los casos explorará una alternativa dentro de sus propias filas sin poner en riesgo la revolución.

Cuarto, la producción petrolera de Venezuela se desplomó debido a la falta de inversión pública y privada, el desmantelamiento de sus equipos gerenciales tecnocráticos, la falta de transparencia y la corrupción omnipresente, y los altos niveles de deuda externa de PDVSA. Este proceso gradual de declive se ha exacerbado aún más por las sanciones financieras, petroleras y secundarias sobre la industria en los últimos cuatro años. Las sanciones secundarias afectaron la actividad productiva de operadores petroleros globales clave en el país, incluida la rusa Rosneft, a tal punto que algunos de ellos abandonaron el país. Si se mantienen las sanciones, las posibilidades del chavismo de restaurar la industria petrolera son escasas, incluso si el gobierno permite que los operadores locales y extranjeros controlen los proyectos petroleros. Si PDVSA quiere recuperar el acceso al mercado petrolero a los Estados Unidos, es vital que el chavismo vea relajadas las sanciones, aunque sea parcialmente, o bajo algún tipo de programa de petróleo por alimentos.

Finalmente, el régimen de Maduro enfrenta acusaciones judiciales por parte de Estados Unidos y un caso penal ante la Corte Penal Internacional de La Haya. Estos procesos judiciales podrían ser un incentivo para que el régimen busque negociaciones que le otorguen garantías judiciales que reduzcan las consecuencias que enfrenta en los procesos, al menos en la jurisdicción venezolana. Las negociaciones no solo implicarían dar concesiones a la oposición en el frente electoral y político, sino que también permitirían diseñar mecanismos de justicia transicional que pudieran funcionar para quienes están amenazados por estos procesos internacionales.

Todos los factores señalados anteriormente podrían ser incentivos para que un sistema político hegemónico con rasgos autoritarios, como el de Venezuela, se involucre seriamente en negociaciones. Ninguno de los incentivos mencionados anteriormente es lo suficientemente fuerte para que el chavismo abandone voluntariamente el poder, pero en el mejor de los escenarios podría aceptar un proceso de liberalización política que gradualmente conduzca a otro tipo de transición política a través de

nuevas elecciones libres y justas, como lo establece la Constitución³¹. Si ese fuera el caso, tanto las elecciones presidenciales como las de la Asamblea Nacional, que estarían programadas para 2024 y 2025, respectivamente, se vuelven puntos de cambio potencial para cualquier estrategia alternativa. El principal interés de Maduro en las negociaciones sería mantener intacto el cronograma electoral, como lo establece la Constitución, y que no se repitan las elecciones presidenciales ni legislativas, aunque la comunidad internacional las considere ilegítimas— a cambio de hacer concesiones políticas y electorales con la oposición y aceptar el monitoreo internacional de todo el proceso electoral. Con ello, Maduro podría aspirar a una re-elección limpia. En respuesta, el chavismo exigiría el desmantelamiento de las sanciones tanto económicas como individuales por parte de Estados Unidos así como un marco de justicia transicional de algún tipo.

Con este potencial escenario en mente, si la oposición realmente quiere obtener concesiones sustanciales que sean institucionalmente creíbles en cualquier dimensión del acuerdo, deberá expandir su poder de negociación más allá del mero uso de sanciones internacionales. Estados Unidos también deberá demostrar que está realmente comprometido con el levantamiento gradual de estas restricciones internacionales impuestas al régimen chavista, incluso si la oposición no logra ganar terreno en la arena electoral. La única solución real a este dilema implicará algún acuerdo institucional negociado con respaldo internacional, que podría incluir cambios constitucionales, así como pasos concretos que puedan implementarse rápidamente y que sean fácilmente verificables. En resumen, el acuerdo deberá proporcionar compromisos creíbles que conlleven a la convivencia democrática.

³¹ Abraham F. Lowenthal, “Venezuela’s Elusive Transition,” Wilson Center, Programa Latinoamericano, Agosto 2021, <https://www.wilsoncenter.org/publication/venezuelas-elusive-transition-toward-new-path>.



La Sociedad Civil y la Oposición Venezolana

Como se discutió anteriormente, la oposición adoptó una estrategia de línea dura junto con una mayor presión internacional, para romper la coalición chavista y lograr un cambio político³². A pesar de disfrutar de un considerable apoyo nacional e internacional, la oposición fracasó y su estrategia fue repelida gravemente³³. El aumento de las sanciones económicas e individuales internacionales, la activación de acusaciones selladas y no selladas, la amenaza al régimen con el uso potencial de la fuerza militar, sin ofrecer una alternativa atractiva a las facciones internas del chavismo, no lograron desmantelar la coalición gobernante. En cambio, condujo a una mayor cohesión del régimen.

Irónicamente, también condujo a la fragmentación interna de la oposición, que se dividió en facciones moderadas y “maximalistas”, principalmente debido al tema de la participación electoral, poniendo en riesgo su propia unidad. Indirectamente, durante las olas de malestar social en los meses después de que Guaidó asumiera la presidencia interina, el régimen justificó el uso de mecanismos represivos y encarceló a varios líderes de la oposición y empujó a otros al exilio³⁴. La llegada de la pandemia del coronavirus en marzo de 2020 permitió al régimen desmovilizar aún más a la población y le dio a las fuerzas armadas un mayor control sobre el movimiento de bienes y personas en el territorio nacional³⁵. Fue precisamente en este contexto adverso de la pandemia que el régimen consolidó su control del poder.

³² Phil Gunson, “Where Does the Venezuelan Opposition Go From Here?” Wilson Center, Programa Latinoamericano, Septiembre 2021, <https://www.wilsoncenter.org/publication/where-does-venezuelan-opposition-go-here>.

³³ Ibid.

³⁴ “La Policía bloquea protesta liderada por Guaidó en Caracas,” *Deutsche Welle*, Febrero 10, 2020, <https://www.dw.com/es/la-polic%C3%ADa-bloquea-protesta-liderada-por-guaid%C3%B3-en-caracas/a-52711973> ; “Los venezolanos vuelven a protestar en las calles en contra del régimen de Nicolás Maduro convocados por Juan Guaidó,” *Infobae*, Abril 10, 2019, <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/04/10/los-venezolanos-vuelven-a-protestar-en-las-calles-en-contra-del-regimen-de-nicolas-maduro-convocados-por-juan-guaido/>; Patricia Ramos, “Juan Guaidó convoca manifestaciones en Venezuela,” *CNN Latinoamérica*, Enero 8, 2020, <https://cnnespanol.cnn.com/video/juan-guaido-protestas-venezuela-patricia-ramos-realidades-en-contexto-cnnee/>.

Tras el final del período constitucional de cinco años de la Asamblea Nacional en diciembre de 2020, la oposición enfrentó diversos desafíos importantes para justificar la legitimidad de la presidencia interina ante la comunidad internacional. Ante estos dilemas, la oposición decidió continuar boicoteando su participación en las elecciones alegando que, al igual que la anterior contienda presidencial, la elección legislativa de 2020 también era fraudulenta³⁶. En consecuencia, decidió extender el período de la Asamblea Nacional por un año más aun cuando su mandato constitucional y democrático había expirado y optó por operar bajo una Comisión Delegada con el objetivo de mantener el cargo de Guaidó como presidente interino. Como consecuencia, varios países que anteriormente reconocían a la Asamblea Nacional dejaron de hacerlo, dejando a Estados Unidos y un puñado de otros países como los únicos en reconocer formalmente a Guaidó como presidente legítimo de Venezuela³⁷. Sin embargo, ninguno de los países que dejaron de reconocer la presidencia interina reconoció a la nueva Asamblea Nacional, ahora controlada por una super-mayoría de legisladores chavistas. Fue así como Venezuela entró en un mayor vacío institucional y con una oposición aún más dependiente de Estados Unidos.

Esta crisis provocó mayores fisuras dentro de la oposición y desilusionó a las principales organizaciones de la sociedad civil, que procedieron a retirar mucho de su crucial apoyo. Por un lado, las facciones más moderadas de la oposición comenzaron a cuestionar esta estrategia de línea dura impulsada por Guaidó y a preguntarse si abandonar la vía electoral seguía teniendo sentido. Por otro lado, diversos grupos y organizaciones de la sociedad civil comenzaron a exigir acuerdos políticos que abordaran la compleja crisis humanitaria agudizada por la pandemia del COVID-19. De esta forma, las necesidades más apremiantes y los debates entre ambos grupos, pasaron a generar

³⁵ “Venezuela: Estado policial avanza en el contexto del Covid-19,” *Human Rights Watch*, Agosto 28, 2020, <https://www.hrw.org/es/news/2020/08/28/venezuela-estado-policial-avanza-en-el-contexto-del-covid-19>.

³⁶ Brian Ellsworth y Sarah Kinosian, “‘Vote for What’? Venezuelan Opposition Boycotts Parliamentary Election,” *Reuters*, Diciembre 6, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-election-idUSKBN28G056>.

³⁷ “EU No Longer Recognizes Juan Guaidó as Venezuela’s Interim President,” *Euronews*, Enero 7, 2021, <https://www.euronews.com/2021/01/07/eu-no-longer-recognises-juan-guaido-as-venezuela-s-interim-president>; Michael Stott, “EU Drops Recognition of Juan Guaidó as Venezuela’s Interim President,” *Financial Times*, Enero 6, 2021, <https://www.ft.com/content/aa372f3a-a1ac-41da-848a-46355fc3ec4f>.



demandas para retomar las negociaciones, el fortalecimiento de la oposición en la arena electoral y la atención de la crisis humanitaria. Estas demandas generaron un contrapunteo importante con el ala política más dura, que insistía en ejercer la “máxima presión”, incluso si esto se traducía en mayores costos sociales.

A principios de 2021, el ala más moderada de la oposición, con el apoyo de grupos de la sociedad civil abiertamente críticos con el enfoque de “máxima presión”, aprovechó esta coyuntura interna para buscar acuerdos parciales con el régimen, incluida la liberación de más de 110 presos políticos³⁸. Otro paso clave fueron las negociaciones que hicieron posible el nombramiento del nuevo Consejo Nacional Electoral (CNE)³⁹. Si bien el nuevo CNE siguió dominado por el chavismo, también logró incluirse la participación de actores vinculados al movimiento democrático con credenciales adecuadas. La Unión Europea respaldó la decisión, considerándola un paso en la dirección correcta. La aceptación tácita de Estados Unidos del nuevo CNE sorprendió a los más intransigentes de la oposición, que habían cuestionado la relevancia y pertinencia de estas negociaciones secretas. En el frente humanitario, la sociedad civil venezolana logró acuerdos con el oficialismo para la compra de vacunas contra el COVID-19, la entrada del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas para atender la crisis nutricional de más de 1,5 millones de estudiantes y miles de docentes de escuelas públicas, y se respaldó los trámites diplomáticos para una evaluación preliminar del sistema electoral venezolano por parte de la Unión Europea⁴⁰.

³⁸ Ana Alonso, “Maduro indulta a 110 presos, entre ellos 50 políticos, para blanquear sus elecciones,” *El Independiente*, Septiembre 1, 2020, <https://www.elindependiente.com/politica/2020/09/01/maduro-indulta-a-110-presos-entre-ellos-50-politicos-para-blanquear-sus-elecciones/>; Andreína Itriago, “El indulto, la astuta jugada de Maduro de cara a las elecciones,” *El Tiempo*, Septiembre 1, 2020, <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/regimen-de-maduro-concede-indulto-a-110-perseguidos-y-presos-politicos-535154>; Naky Soto Parra, “Gobierno libera presos políticos y levanta medidas,” *Cinco8*, Septiembre 1, 2020, <https://www.cinco8.com/periodismo/liberadas-110-personas-presas-investigadas-con-medidas-cautelares-y-hasta-en-libertad/>.

³⁹ Florantonia Singer, “Venezuela elige un nuevo consejo electoral con mayor presencia opositora,” *El País*, Mayo 4, 2021, <https://elpais.com/internacional/2021-05-05/venezuela-elige-un-nuevo-consejo-electoral-con-mayor-presencia-opositora.html>.

⁴⁰ “Actores de la sociedad civil exigen a políticos cumplir acuerdo para acceder a vacunas,” *Efecto Cocuyo*, Marzo 27, 2021, <https://efectococuyo.com/politica/actores-de-la-sociedad-civil-exigen-a-politicos-cumplir-acuerdo-para-acceder-a-vacunas/>; “WFP to Provide School Meals in Venezuela,” United Nations World Food Programme, April 19, 2021, <https://www.wfp.org/news/wfp-provide-school-meals-venezuela-0>.

En parte debido a esta serie de eventos, el gobierno interino tuvo que cambiar su política de “máxima presión” y hablar públicamente de la necesidad de buscar una salida política negociada facilitada por la comunidad internacional⁴¹. Guaidó presentó el Plan de Salvación Nacional, que se basa en tres puntos centrales: la disposición de la comunidad internacional a suavizar gradualmente las sanciones si se establece un cronograma electoral aceptable; el restablecimiento de las garantías electorales (incluyendo la des-judicialización de la intervención administrativa de los partidos políticos) y el cese del uso de inhabilitaciones. Finalmente, el plan también incluye la necesidad de introducir mecanismos de justicia transicional que reduzcan los riesgos asociados con cualquier forma de transición política⁴². Estos tres puntos descansaban sobre la premisa que toda negociación debía ser amplia e integral, y no incremental, y que contaría con la comunidad internacional como garante, incluyendo la facilitación de Noruega.

En los meses siguientes, el régimen de Maduro expresó públicamente su interés en explorar negociaciones, una vez más, con el apoyo de Noruega⁴³. También afirmó que no haría concesiones reales a menos que primero se retiraran las sanciones y que la oposición aceptara la necesidad de diseñar acuerdos parciales y no integrales. Maduro también afirmó que no estaría dispuesto a negociar cualquier forma de cronograma electoral que no estuviese ya establecido en la Constitución. El régimen también manifestó que no aceptaría en ninguna circunstancia negociaciones directas con la presidencia interina; las conversaciones facilitadas por Noruega debían realizarse solo con actores de la oposición que no estuvieran directamente relacionados con la presidencia interina de Guaidó.

Aunque algunas de estas demandas parecían excesivas, dada la profundidad de la crisis de gobernabilidad en el país, sí reflejaba la visión

⁴¹ Ana Rodríguez Brazón, “Venezuela: Gobierno y oposición firman acuerdo para inicio de diálogo,” *El Tiempo*, Agosto 14, 2021, <https://efectococuyo.com/politica/actores-de-la-sociedad-civil-exigen-a-politicos-cumplir-acuerdo-para-acceder-a-vacunas>.

⁴² “Acuerdo de Salvación Nacional: La propuesta del gobierno interino para alcanzar la democracia,” *El Diario*, Mayo 11, 2021, <https://eldiario.com/2021/05/11/acuerdo-de-salvacion-nacional-propuesta-juan-guaido/>.

⁴³ Yurany Arciniegas, “El Gobierno de Venezuela y la oposición inician la segunda fase de sus diálogos en México,” *France24*, Septiembre 4, 2021, <https://www.france24.com/es/américa-latina/20210904-venezuela-dialogos-oposicion-gobierno-crisis>.

de Maduro, que no se involucraría sin concesiones serias de Estados Unidos y sin que la oposición aceptase abiertamente que la idea de una presidencia interina ya había sido derrotada. Estas demandas, aunque poco realistas, presionaron a los diplomáticos noruegos a rediseñar un proceso de negociación con una agenda y un formato diferente a las negociaciones que transcurrieron fallidamente en Oslo y Barbados durante el 2019.

Las Negociaciones de México y Más Allá

La oposición venezolana ha comenzado a aceptar que, a pesar de todo el apoyo internacional que tiene y la presión que las sanciones internacionales han ejercido sobre el régimen de Maduro, su única opción es negociar. Las conversaciones realizadas a principios de agosto de 2021 en el Museo de Antropología de la Ciudad de México, y mediadas por Noruega, marcaron el inicio de una nueva ronda de negociaciones⁴⁴. La nueva ronda de conversaciones fue respaldada por todos los países que han estado, de una forma u otra, directamente involucrados en el conflicto político venezolano, incluidos Estados Unidos, la mayoría de las naciones europeas, Rusia, Turquía y China⁴⁵. Ambas partes acordaron nominalmente, en un comunicado conjunto, que el principal objetivo de las negociaciones es construir un proceso que restablezca la convivencia democrática y el orden constitucional. La suspensión de las conversaciones por parte del régimen en octubre de 2021 demostró nuevamente la fragilidad del proceso y la profunda desconfianza entre las partes.

Sin embargo, al igual que la oposición, hay fuertes razones para concluir que sectores claves dentro del chavismo también se dan cuenta de que las negociaciones son necesarias. Estos sectores saben que es imposible levantar las sanciones en su contra u obtener algún tipo de reconocimiento político sin un acuerdo político respaldado

⁴⁴ “La agenda que el régimen de Maduro y la oposición negocian en México,” *Semana*, Septiembre 3, 2021, <https://www.semana.com/mundo/articulo/la-agenda-que-el-regimen-de-maduro-y-la-oposicion-negocian-en-mexico/202156/>.

⁴⁵ Ibid.

internacionalmente. Maduro ha invertido muchos recursos, ha empleado la represión para profundizar las divisiones dentro de la oposición— incluyendo su intento de construir y cooptar una oposición leal—para desplazar a los partidos políticos de mayor representatividad. Su gobierno también ha tratado de negociar directamente con Estados Unidos sin ningún tipo de intermediación opositora. Hasta ahora, todos estos esfuerzos han fracasado. Diversos sectores del régimen chavista aparentemente han aceptado que la única forma en que puede normalizarse políticamente y reintegrarse internacionalmente es a través de un acuerdo con la oposición, que incluye tanto a sus facciones moderadas como de línea dura, y que sea facilitado por Noruega.

El camino hacia el éxito de las negociaciones es extremadamente frágil. Si bien la oposición no tiene una alternativa real a la mesa de negociaciones, el régimen de Maduro si puede continuar resistiendo las presiones externas y si puede profundizar su régimen autoritario, incluso si eso conlleva a mayores riesgos políticos y sociales en el mediano y largo plazo. La idea de que el régimen dejará el poder en el corto plazo, o que no se protegerá políticamente si pierde unas elecciones, es más una aspiración que una realidad. En el mejor de los casos, la oposición estará negociando una apertura política que potencialmente podría terminar en un proceso de transición si la oposición logra reunificarse y recuperar el apoyo popular. Los incentivos para negociar entre la oposición y el chavismo también pueden plantear serios dilemas para la implementación definitiva de cualquier acuerdo. La oposición tendría que vivir con un acuerdo, si se llega a uno, que conceda no solo muchas garantías judiciales a los chavistas, sino que también ceda gran parte del control sobre el momento y la ejecución de cualquier acuerdo político.

Otra dificultad que enfrenta la oposición es que las sanciones internacionales contra el régimen de Maduro se han vuelto menos efectivas como herramienta de negociación porque los militares y el oficialismo han aprendido a convivir con ellas⁴⁶. Esto no significa que los militares y el PSUV no prefieren que estas se eliminen, pero sí implica que la oposición perdió cierto “*momentum*” aunque no del todo. Algunos en el régimen también creen que la propia supervivencia del chavismo a

⁴⁶ Charles Larratt-Smith, “Here’s Why Venezuelan President Nicolás Maduro Is Still in Power,” *Washington Post*, Agosto 14, 2019, <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/08/14/heres-why-venezuelan-president-nicolas-maduro-is-still-power/>.

largo plazo requiere del apoyo popular y de poder ganar elecciones. Restablecer ese apoyo popular requiere una mejora del panorama social y económico, y este progreso socio-económico depende a su vez del cese o levantamiento de las sanciones. Además, a diferencia de las negociaciones de 2019, también mediadas por Noruega, Maduro ha aceptado participar en las conversaciones organizadas por México, buscando el reconocimiento político y la legitimidad internacional, y no solo la eliminación de sanciones económicas, financieras e individuales. El chavismo sabe que ese proceso de negociación requerirá cumplir con la mínima concesión que exige la comunidad internacional: elecciones libres y justas.

Ambas partes, con la facilitación de Noruega, han rediseñado elementos en la arquitectura de las negociaciones que permiten una mayor flexibilidad en el proceso. Primero, las partes han reconocido que las negociaciones deben ser en principio integrales; lo que significa que los puntos de la agenda solo se considerarán concluidos una vez que todos los puntos hayan sido negociados⁴⁷. Ambas partes también han aceptado que pueden avanzar en las negociaciones a través de fases o acuerdos parciales en la medida en que las partes estén de acuerdo⁴⁸. Estados Unidos, por su parte, ha declarado públicamente que las sanciones pueden eliminarse progresivamente si se alcanzan acuerdos parciales, aunque existe poca claridad sobre el contenido de estas etapas o cómo se implementarían.

En segundo lugar, los partidos de oposición parecieran estar más dispuestos a seguir el calendario electoral establecido en la Constitución de 1999, en lugar de exigir un calendario electoral diferente. De acuerdo con la Constitución, el calendario electoral incluye elecciones regionales y locales en 2021 (que ya fueron realizadas), elecciones presidenciales en 2024 y elecciones legislativas en 2025. Según la opinión de la oposición, las elecciones presidenciales y legislativas deben repetirse porque tanto las elecciones de 2018 como las de 2020 fueron consideradas

⁴⁷ Francesco Manetto, “Una agenda de siete puntos y la urgencia de acuerdos humanitarios: Venezuela inicia la negociación en México,” *El País*, Agosto 13, 2021, <https://elpais.com/internacional/2021-08-14/una-agenda-de-siete-puntos-y-la-urgencia-de-acuerdos-humanitarios-venezuela-inicia-la-negociacion-en-mexico.html>.

⁴⁸ Esto también se estableció en las negociaciones de Oslo/Barbados pero la oposición se resistió a un acuerdo que no fuera estrictamente integral.

fraudulentas y, por lo tanto, ilegítimas. A nivel internacional, sin embargo, ningún país, incluido Estados Unidos, ha vuelto a pedir elecciones anticipadas o la salida del poder de Maduro. En cambio, han exigido enfáticamente el restablecimiento de todos los derechos políticos y civiles y el otorgamiento de garantías electorales como resultado mínimo necesario para las negociaciones. Estados Unidos también ha dicho que seguirá reconociendo a Guaidó como presidente interino de Venezuela, aunque sea simbólicamente, hasta que se realicen elecciones libres y justas.

Dados los grados de libertad creados por la arquitectura de las negociaciones, tanto el régimen de Maduro como la oposición, se comprometieron con ciertos principios y reglas que otorgaron mayor apoyo internacional y transparencia al proceso de negociación. En el documento que describe el objetivo compartido, así como las reglas de las negociaciones, la delegación de Maduro firmó como gobierno de Venezuela mientras que la oposición firmó como la Plataforma de la Oposición Unitaria. Al hacerlo, la oposición reconoció implícitamente el control del régimen de facto sobre el territorio nacional, aunque no lo considere legítimo; y reconoció la insostenibilidad del gobierno interino como instrumento político, sin abdicar el control actual de la presidencia interina sobre los activos en el extranjero. El chavismo, por su parte, al aceptar los términos del proceso de negociación mediado por Noruega, reconoció que los representantes de la oposición que se sentaron en México son los únicos con la autoridad para llevar a cabo el proceso de negociación. Este paso inicial de reconocimiento mutuo constituyó un avance fundamental.

A pesar de un inicio relativamente prometedor, las negociaciones fueron suspendidas sorpresivamente por el chavismo en octubre de 2021⁴⁹. La excusa estuvo vinculada a la extradición de Alex Saab desde Cabo Verde a los Estados Unidos, argumentando que esta persona era miembro de la delegación chavista. En el fondo, el chavismo veía que las negociaciones no le traían mayores beneficios de corto plazo y tenía miedo que el proceso pudiese generarle diversos compromisos de mediano y largo plazo. El chavismo al sentarse demandó, por ejemplo,

⁴⁹ Rachel Pannett, “Venezuela Suspends Talks with Opposition After Maduro Ally Extradited to the United States”, *Washington Post*, Octubre 17, 2021, <https://www.washingtonpost.com/world/2021/10/17/venezuela-saab-extradition-citgo-opposition-talks/>.

que el Fondo Monetario Internacional (FMI) desembolsara los derechos de giro a Venezuela⁵⁰ que mantenía retenido y que habían sido aprobados para todos los países miembros para enfrentar la pandemia⁵¹. El FMI argumentó que no reconocía ni al interinato ni a Maduro, y que aún con un acuerdo político parcial en México, esos fondos no podrían ser desembolsados hasta que el problema de legitimidad no estuviese resuelto. El chavismo también demandó la flexibilización de las sanciones petroleras sin encontrar mayor apoyo para ello por parte de los Estados Unidos, y tampoco por parte del interinato, quienes condicionaron cualquier concesión a avances “irreversibles” en materia institucional y electoral. Con ello, el chavismo veía poca disposición de Washington DC a flexibilizar sanciones.

Por otro lado, durante las conversaciones, la delegación opositora decidió centrar su estrategia en las garantías y las reformas judiciales, asumiendo que el chavismo valoraría conversar sobre justicia transicional, sin antes haber llegado a acuerdos sobre los otros temas previos. La oposición quería con ello hablar sobre la renovación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia cuyos periodos estaban por vencer y que debían ser nombrados por la nueva Asamblea Nacional ahora controlada por el chavismo. Curiosamente, la oposición decidió posponer la discusión sobre el tema electoral, en especial del cronograma y las condiciones para las elecciones presidenciales y legislativas, a pesar de que este tema era el aspecto medular de la negociación. Sin embargo, la oposición hábilmente logró traer a la mesa el tema humanitario y se acordó la creación de una comisión técnica para atender esta problemática. Lamentablemente, la suspensión de las conversaciones impidió el nombramiento de sus miembros.

Al suspender las conversaciones, el chavismo aprovechó el “hiatus” para bloquear por la vía judicial una potencial convocatoria de un referéndum revocatorio presidencial, que constitucionalmente podría activarse a

⁵⁰ Patricia Laya y Eric Martin, “The IMF won’t let Venezuela access its share of new SDRs”, *Bloomberg*, Abril 16, 2021, <https://www.aljazeera.com/economy/2021/4/16/venezuela-shunned-out-of-5b-handout-in-imfs-new-reserves>.

⁵¹ Leonardo Fernandez Vilorio, “Venezuela Says IMF has not Delivered COVID-19 Funds, Blames US Veto”, *Reuters*, Septiembre 22, 2021, <https://www.reuters.com/world/americas/venezuela-says-imf-has-not-delivered-covid-19-funds-amid-dispute-2021-10-06/>.

partir de enero de 2022⁵². Igualmente, aprovechó para proceder a nombrar los nuevos miembros del Tribunal Supremo de Justicia, sin consenso con grupos opositores, garantizando un control pleno de todas las salas⁵³. Con estas decisiones, el chavismo mostró su disposición a seguir avanzando en su control institucional, consolidar su permanencia en el poder por la vía no democrática; mientras que la oposición se mantenía con poco que ofrecer en el corto plazo en materia de sanciones para atraerlos nuevamente a la mesa de negociación; y especialmente porque los chavistas estaban convencidos que no había disposición por parte de Estados Unidos a entregar concesiones previas en materia de descongelamiento de recursos internacionales y relajamiento de sanciones.

Un factor sorpresa tuvo un impacto inesperado: la invasión rusa a Ucrania en febrero de 2022 cambiaría los incentivos para los Estados Unidos. En una visita sorpresiva a Caracas a comienzos de marzo, altos funcionarios de la Casa Blanca asistieron a Miraflores para conversar sobre temas energéticos y también sobre temas geopolíticos con Maduro. Aunque no existe un registro preciso de los temas tratados, pareciera que se habló de la posibilidad que Venezuela volviera a surtir petróleo a los Estados Unidos para sustituir las importaciones rusas de crudo pesado que habían sido prohibidas por el Congreso; se exploró la posibilidad que Chevron comercializara y aumentara su producción en el país; y se mencionó la conveniencia que Venezuela se apartara geo-políticamente de Rusia⁵⁴. Maduro recibió la delegación con beneplácito, liberando a dos de los seis ejecutivos americanos de Citgo que seguían presos⁵⁵. Y la Vice-presidente, Delcy Rodríguez, hizo una declaración pública que sugería un cambio de política exterior de apoyo incondicional a Rusia a

⁵² Daisy Buitrago, “Venezuela’s Electoral Commission Says Maduro Recall Cannot Move Ahead,” *Reuters*, Enero 27, 2022, <https://www.reuters.com/world/americas/venezuela-electoral-commission-says-maduro-recall-cannot-move-ahead-2022-01-27/>.

⁵³ Adreina Itriago y Nicolle Yapur, “Venezuela Appoints New High Court with Government Allies,” *Bloomberg*, Abril 26, 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-27/venezuela-appoints-new-high-court-packed-with-government-allies>.

⁵⁴ Annie Linskey, Samantha Schmidt y Ana Vanessa Herrero, “White House Reaches Out to Foe Venezuela Amid Russia Crisis,” *Washington Post*, Marzo 7, 2022, <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/03/07/biden-venezuela-oil-russia/>.

⁵⁵ Vivian Sequera, Matt Septalnick y Diego Oré, “Venezuela Frees Two Americans After Talks With US,” *Reuters*, Marzo 9, 2022, <https://www.reuters.com/markets/rates-bonds/venezuela-frees-least-two-americans-after-talks-with-us-sources-2022-03-09/>.

una posición que abogaba por una salida negociada y pacífica del conflicto en Ucrania⁵⁶. Maduro también informó posteriormente al Alto Mando Militar sobre las conversaciones con los Estados Unidos. La expectativa del chavismo era que la posibilidad de un relajamiento de la política de sanciones estaba a la vuelta de la esquina.

Tanto la Casa Blanca como el Departamento de Estado, reiteraron su posición que cualquier flexibilización de sanciones estaría sujeto, no sólo a retomar las negociaciones en México, sino también a mostrar avances concretos hacia la democratización en el país.

La visita sorpresa de estos altos funcionarios americanos a Venezuela fue duramente criticada por diversos senadores miembros del Comité de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos. Incluso, algunos de los senadores amenazaron con promover una ley que impidiese cualquier cambio en la política existente en materia sancionatoria hacia el país. Ante esta situación, tanto la Casa Blanca como el Departamento de Estado, reiteraron su

posición que cualquier flexibilización de sanciones estaría sujeto, no sólo a retomar las negociaciones en México, sino también a mostrar avances concretos hacia la democratización en el país. En función de ello, los Estados Unidos hizo un anuncio, filtrado por algunas agencias internacionales, que afirmaba su intención de modificar una licencia para permitirle a Chevron negociar con PDVSA un acuerdo petrolero, que solo podría ser implementado en la medida que las conversaciones políticas se retomaran y que las partes llegaran a acuerdos específicos en Ciudad de México⁵⁷. También permitieron que operadoras internacionales europeas como ENI y Repsol pudiesen retomar sus actividades comerciales en Venezuela para el repago de su deuda previa con PDVSA.

Esta posición ha permitido que tanto el chavismo como la oposición retomen un diálogo exploratorio sin que ello implique reiniciar formalmente el proceso. Ambos declararon que habían iniciado una

⁵⁶ Florantonia Singer, “El Chavismo Juega a Dos Bandas con Estados Unidos y Rusia”, *El País*, Marzo 14, 2022, <https://elpais.com/internacional/2022-03-15/el-chavismo-juega-a-dos-bandas-con-ee-uu-y-rusia-en-medio-de-la-crisis-por-la-invasion-a-ucrania.html>.

⁵⁷ Mariana Parraga y Mat Spetalnick, “US Prepares Renewal of Chevron’s Venezuela License Without Broader Terms,” *Reuters*, Mayo 24, 2022, <https://www.reuters.com/business/energy/us-prepares-renewal-chevrons-venezuela-license-without-broader-terms-sources-2022-05-24/>.

conversación sobre el futuro que permitiese restaurar el “espíritu” de México. El chavismo pareciera que ve este diálogo exploratorio con cierto escepticismo, pues esperaba concesiones reales en materia petrolera por parte de los Estados Unidos y ahora perciben que sólo existe una promesa que no saben si es posible que se cumpla o no ante las exigencias adicionales de los senadores. En respuesta a ello, el chavismo ha puesto sobre la mesa la necesidad de ampliar la representatividad de los actores de la oposición en México, redefinir la agenda e incluso cuestionan la necesidad de la mediación noruega⁵⁸. La oposición, por su parte, ha reiterado que las potenciales concesiones en materia de sanciones podrán ser activadas una vez que la negociación sea iniciada nuevamente y haya avances reales. A pesar de los rumores de una potencial flexibilización por parte de la Casa Blanca, los Estados Unidos anunció que no modificaría la licencia a Chevron sin avances en México⁵⁹.

Desafortunadamente, la oposición pareciera entrar a estas nuevas rondas de conversaciones preliminares en un punto aún más débil y con una dependencia aún más grande de los Estados Unidos. Si realmente quiere aprovechar la oportunidad que ofrecen las conversaciones de México, debe adoptar una serie de acciones basadas en las fortalezas que aún tienen, que van más allá de las sanciones, y que también deben desarrollar en paralelo. De lo contrario, dado su débil poder de negociación, cualquier potencial apertura política será mucho más limitada y, la probabilidad de traducir esa oportunidad en un proceso verdadero de democratización, mucho más bajo.

Los pasos necesarios incluyen:

Reconstruir la Unidad: El gobierno ha logrado dividir a la oposición usando una represión selectiva y manipulando las reglas electorales. Esto ha tenido como resultado que la capacidad para coordinarse entre los actores de oposición y promover un proceso de democratización se ha mermado por las tensiones reinantes entre ellos y por la pérdida de apoyo

⁵⁸ Diego Ore, “Venezuela Opposes as Facilitator For Political Talks With Opposition,” *Reuters*, Mayo 25, <https://www.reuters.com/world/americas/venezuela-opposes-norway-facilitator-political-talks-with-opposition-2022-05-25/>.

⁵⁹ Tim Ahmann y Mariana Parraga, “US Renews Chevron’s Venezuela License Through November With Same Restrictions,” *Reuters*, Mayo 27, 2022, <https://www.reuters.com/business/energy/us-renews-chevrons-venezuela-license-through-nov-under-same-restrictions-2022-05-27/>.

de diversas facciones. Estas divisiones están marcadas por diferencias sobre si reanudar una ruta electoral e involucrar a actores internacionales en ese proceso y cómo hacerlo⁶⁰. Estas tensiones, tal como se indicó anteriormente, podrían afectar seriamente el poder de negociación de la oposición, así como su futura eficacia política en cualquier proceso electoral. A pesar de estas tensiones, tanto el ala dura como la moderada de la oposición, han llegado a una visión compartida, en la que convergen en la visión que se necesita un proceso de negociación con apoyo internacional.

Ante esto, sería beneficioso que todas las ramas de la oposición resolvieran sus diferencias y ampliaran su representación para incluir a grupos sociales más amplios. De igual forma, necesitan establecer lineamientos claros para la toma de decisiones. Hasta este momento, la oposición ha girado en torno al gobierno interino, que incluye la representación de varios partidos políticos. Esta estrategia, sin embargo, se ha agotado y ahora requiere fuertes mecanismos de resolución de conflictos. Estas nuevas reglas para la toma de decisiones deben abordar los temas relacionados con la representación política y expandir la coalición para incluir grupos más plurales de la sociedad civil. Sin estas correcciones, la oposición corre el riesgo de que su popularidad se deteriore aún más, incluso con un acuerdo en México. Afortunadamente, la oposición ha logrado, después de una reunión en Panamá, acordar nuevas reglas e incluso nombrar a una especie de secretario ejecutivo. En esa reunión también se ha consensuado la necesidad de realizar primarias antes de finales del 2023 para escoger un candidato presidencial unitario. No obstante, la plataforma unitaria ha mantenido su rechazo a incorporar a otros grupos políticos de oposición que observa con suspicacia. Sin embargo, sin una oposición que aglutine a todos los factores, existe el riesgo que las primarias fracasen en generar un candidato único para enfrentar al chavismo.

Elecciones Regionales: Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá expresaron de manera conjunta su apoyo a las negociaciones en México, al mismo tiempo que señalaron que las elecciones regionales y locales de noviembre 2021 podrían representar, bajo ciertas condiciones, un

⁶⁰ Maryhen Jiménez, “Contesting Autocracy: Repression and Opposition Coordination in Venezuela,” *Political Studies*, 2021, <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0032321721999975>.

primer paso hacia la verificación de la independencia del Consejo Nacional Electoral (CNE)⁶¹. Este CNE designado consensuadamente fue una de las primeras concesiones cruciales en las negociaciones entre el partido gobernante, la sociedad civil venezolana y el ala más moderada de la oposición.

Esas elecciones arrojaron resultados verdaderamente sorprendentes para la oposición a pesar de su gran fragmentación en la presentación de candidaturas. Primero, el chavismo no pudo obtener la mayoría del voto nacional, aunque sí obtuvo la mayoría de las gobernaciones como resultado de la dispersión del voto opositor. Esta contienda representó para el chavismo su peor desempeño electoral en décadas. Segundo, fue el mejor resultado opositor en número de alcaldías (más de 120 de ellas) que haya obtenido desde 2013, incluyendo el triunfo en municipios rurales en donde tradicionalmente había ganado el chavismo. Tercero, el chavismo perdió el voto simbólico en Barinas que es el estado natal de Hugo Chávez Frías. Debido a lo desestabilizante de esa pérdida simbólica, el chavismo utilizó el sistema judicial para anular la elección. A pesar de ello, en vez de abstenerse, una oposición mejor coordinada, logró movilizar nuevamente a la población para derrotar al chavismo en esa entidad con otro candidato. Con ello, la oposición logró demostrar que podía derrotar electoral y políticamente a Maduro, aun cuando el sistema electoral fuese judicializado para obligar a repetir los comicios en Barinas.

Finalmente, la Comunidad Europea mostró su voluntad de monitorear el proceso electoral de noviembre de 2021. Con la misión electoral, la Comunidad Europea logró evaluar y verificar las condiciones electorales objetivas, así como proponer mejoras para las venideras elecciones

⁶¹ “Venezuela: Joint Statement by the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, the Secretary of State of the United States of America and the Minister of Foreign Affairs of Canada,” Agosto 14, 2021, https://www.eeas.europa.eu/eeas/venezuela-joint-statement-eu-high-representative-foreign-affairs-and-security-policy-0_en.

Si las negociaciones no incorporan temas más amplios sobre la institucionalidad que busquen contrarrestar las características de “el ganador se lo lleva todo” que posee el diseño constitucional de Venezuela, las elecciones no evitarían otra crisis de gobernabilidad sistémica, inherente a un régimen hiper-presidencialista, que carece de controles

presidenciales y legislativas. El informe de esa misión internacional representó una evaluación valiosa que podría ser utilizada como parte del proceso de negociación en México, para mejorar las condiciones electorales, de cara a las presidenciales en 2024. Entre las recomendaciones más importantes se encontraron la necesidad de impedir la judicialización del sistema electoral, el uso arbitrario de inhabilitaciones, fallas en la convocatoria de los miembros de mesa, desigualdad en el acceso a los medios de comunicación y un uso desmedido de recursos públicos para la campaña oficialista. Al mismo

tiempo, el informe también reconoció los avances en la conformación de la directiva del Consejo Nacional Electoral y la integridad y el funcionamiento adecuado de la tecnología para el conteo de votos.

La Cuestión Institucional: La oposición ha dicho que su principal objetivo en la mesa de negociación es un cronograma para elecciones libres y justas. Este es sin duda un objetivo fundamental pero no es suficiente. Si las negociaciones no incorporan temas más amplios sobre la institucionalidad que busquen contrarrestar las características de “el ganador se lo lleva todo” que posee el diseño constitucional de Venezuela, las elecciones no evitarían otra crisis de gobernabilidad sistémica, inherente a un régimen hiper-presidencialista, que carece de controles⁶². Por lo tanto, la discusión debe abordar la renovación de los poderes públicos en un marco que restablezca el estado de derecho a través de la reforma judicial. Adicionalmente, la discusión debe incluir reformas constitucionales que reduzcan los poderes presidenciales y otorguen mayor autonomía financiera a los gobiernos regionales y locales. Las reformas deben reducir los riesgos de mantener el poder y los costos de estar en la oposición. Estas reformas constitucionales

⁶² Francisco Monaldi y Michael Penfold, “The Rise and Decline of Democratic Governance in Venezuela,” en *Venezuela Before Chávez: The Anatomy of a Collapse*, ed. Ricardo Hausmann y Francisco Rodríguez (State College: Pennsylvania State University Press, 2013). Para ver una versión más reciente de este argumento consultar Maryhen Jiménez, “Negotiations in Mexico Won’t Get Rid of Maduro: So What Is Next?” <https://www.americasquarterly.org/article/what-venezuelas-negotiations-wont-change>.

también deberían eliminar la reelección indefinida para la presidencia, las gobernaciones y las alcaldías. Esto permitiría una salida honorable de Maduro en 2024 y una renovación del chavismo, y limitar la capacidad del ejecutivo para convocar elecciones y consultas sin ningún tipo de controles previos. Para finalizar, se deben introducir reformas al sistema electoral que garanticen una representación proporcional efectiva, equilibrada e inclusiva, para representar a los diferentes grupos de todo el espectro político. El sistema de representación proporcional actual es frecuentemente manipulado para disminuir la capacidad de la oposición que pueda coordinar el voto y ganar la representación; también es manipulado para reducir el tamaño de los distritos y así reducir su número de escaños de acuerdo con el tamaño de su votación, especialmente en las zonas urbanas y zonas ricas donde el chavismo suele ser más débil. Estas manipulaciones han silenciado el efecto de un sistema de representación proporcional que funciona, en la práctica, más como un sistema mayoritario.

Emergencia Humanitaria: Encuestas revelan que más del 50 por ciento de la población apoya una salida negociada al conflicto político venezolano⁶³. Sin embargo, el porcentaje de quienes creen que se podría producir un cambio político en el país es muy bajo. La percepción general es que tanto las élites chavistas como opositoras están desconectadas de las realidades socioeconómicas de los venezolanos, especialmente cuando se trata del alto costo de la vida asociado con un proceso de dolarización informal de la economía, el escaso acceso a los alimentos y el deterioro de los servicios públicos. La pandemia COVID-19 ha exacerbado aún más esta percepción pública.

Aunque los venezolanos culpan en gran medida a Maduro de la mayoría de estos problemas, la oposición no representa una alternativa creíble para muchos. Por lo tanto, los actores de la oposición deben seguir apostando por acuerdos que apunten a abordar la crisis humanitaria, ganando así mayor visibilidad y credibilidad entre la población. Los acuerdos humanitarios deben incluir la expansión del Programa Mundial de Alimentos en Venezuela, la consolidación de un programa nacional de vacunación contra el COVID-19, el desarrollo de un programa orientado a la retención de docentes en las escuelas públicas, el aumento de los

⁶³ Datanálisis Omnibus, Septiembre 2021.

magros salarios en el sector de la salud pública y mayor atención a la crisis del sector eléctrico. Es mucho más probable que la población apoye las negociaciones si reciben beneficios tangibles de los primeros acuerdos. Vale la pena también señalar que, para financiar cualquier programa de asistencia, las partes negociadoras deberán estructurar acuerdos que efectivamente permitan el acceso a los recursos necesarios para su ejecución. Estos incluyen, entre otros, los activos congelados del país en el exterior y el apoyo financiero de organismos multilaterales.

El papel de la sociedad civil: Todos los procesos de negociación anteriores han fracasado, en parte, porque las negociaciones han carecido de partes o “*stakeholders*” interesados. Cada vez que muere un proceso de negociación, algunas personas protestan y algunas otras celebran. Hasta ahora, los líderes sociales, académicos, religiosos, empresariales y sindicales han estado ausentes. Cuando las organizaciones de la sociedad civil venezolana han participado en un proceso de negociación, como en República Dominicana en 2018, lo han hecho como parte de la delegación opositora y no como potenciales beneficiarios globales de los acuerdos. Su apoyo muestra la necesidad de incorporarlos como actores clave en blindar cualquier proceso de negociación. La forma más efectiva de lograr este objetivo es contar con un mecanismo de consulta plural y complementario que cuente con el aval de las partes; y que pueda apoyar el desarrollo de la agenda de negociación, y así validar los aspectos técnicos y socioeconómicos de los acuerdos y su implementación⁶⁴. Este paso es fundamental para asegurar la calidad de los acuerdos, la probabilidad de implementarlos dentro de los plazos acordados y poder ampliar el número de actores interesados en el éxito de las negociaciones.

Las Fuerzas Armadas: Las fuerzas armadas juegan un papel central en cualquier apertura política concebible que pueda conducir a un proceso de democratización que avance por fases. Dada su importancia, cualquier solución debe incorporar sus intereses organizacionales y al mismo tiempo distinguir claramente entre sus intereses legítimos e ilegítimos. De lo contrario, la implementación de cualquier acuerdo

⁶⁴ El acuerdo de Ciudad de México menciona explícitamente la necesidad de desarrollar y diseñar este mecanismo.

político será menos probable dado su poder dentro de la coalición oficialista. Según el reconocido historiador y expresidente venezolano, Ramón J. Velásquez, las fuerzas armadas han actuado históricamente como un partido político: ninguna transición anterior ha sido posible sin su apoyo y beneplácito. Sin embargo, en los últimos dos años, la oposición venezolana ha recurrido, sin éxito, al uso de la fuerza en su contra. Dado este curso de acción, y su fracaso, los militares desdeñan a la rama radical de la oposición. Si bien la oposición ha prometido una amnistía y la protección individual a aquellos militares que intenten derrocar al régimen, la oposición también ha participado en operaciones —como el intento de levantamiento del 30 de abril de 2019 y las incursiones mercenarias en mayo de 2020— que socavaron su credibilidad a los ojos del sector castrense⁶⁵. Además de estos actos de fuerza, la oposición ha sido poco clara con respecto a la participación de los militares en la reconstrucción del país en un proceso de democratización futura.

Las fuerzas armadas juegan un papel central en cualquier apertura política concebible que pueda conducir a un proceso de democratización que avance por fases.

Para mitigar estas debilidades, la oposición debe desarrollar una propuesta sólida que mejore su credibilidad frente a los militares, y que también comunique claramente el rol participativo y legítimo de sus instituciones en el proceso de democratización. Lamentablemente, la oposición no lo hizo mientras controlaba la Asamblea Nacional. En lugar de tender puentes prometió una amnistía que los militares rechazaron porque no sintieron la necesidad de ser perdonados por errores que ellos mismos percibían que no habían cometido. Una forma de lograr este objetivo sería convocar a un grupo de expertos para desarrollar una propuesta clara, con el apoyo de varios grupos de la sociedad civil, para re-institucionalizar a las fuerzas armadas y fortalecer su capacidad operativa, además de presentar beneficios socioeconómicos para sus distintos componentes. Esta propuesta podría publicarse como un libro blanco o “*White Paper*” que podría comunicar de manera creíble a los

⁶⁵ Ciara Nugent, “Clashes in Caracas After Venezuelan Opposition Leader Calls for Military Uprising,” *Time*, Abril 30, 2019, <https://time.com/5580215/venezuela-opposition-military-uprising/>; “Venezuela Arrests Two US ‘Mercenaries’ After Alleged Raid to Capture Maduro,” *France24*, Mayo 5, 2020, <https://www.france24.com/en/20200505-venezuela-arrests-two-us-mercenaries-after-beach-raid>.

militares lo que pueden esperar si la oposición adquiere el poder por la vía electoral.

Justicia Transicional: La justicia transicional debe ser un componente central de cualquier proceso de negociación, dada la violación sistemática de los derechos humanos en el país (y corroborado por las Naciones Unidas); la extensión de una economía paralela basada en la minería ilegal, el narcotráfico y la trata de personas; corrupción masiva documentada por varias organizaciones no gubernamentales internacionales; y la existencia de procedimientos judiciales y penales internacionales en curso tanto en los Estados Unidos como en La Haya. Venezuela no puede dejar de documentar, investigar, verificar o juzgar todos estos casos. Ninguna forma de amnistía puede fomentar el “olvido”. En cambio, si es posible crear un marco para la justicia transicional que considere el marco legal nacional y los tratados internacionales que permitan que el proceso político sea más viable. En el caso del acuerdo de paz colombiano, la justicia transicional fue el tema legal más complejo y el que más retrasó el acuerdo final de paz y se convirtió en el más divisorio, como se reflejó en el triunfo del “No” en el plebiscito del acuerdo de paz. La discusión del tema llevó varios años. En el caso de Centroamérica, especialmente El Salvador y Guatemala, las Naciones Unidas jugaron un papel clave en la conducción de este proceso. En el caso de Venezuela, sería beneficioso contar con los mejores expertos nacionales e internacionales para desarrollar rápidamente un marco apropiado y que sea consistente con los objetivos y principios de las negociaciones. Su participación puede aumentar considerablemente la probabilidad de los actores de llegar a un acuerdo político y que además pueda ser ejecutado en su totalidad.

El dilema del cronograma electoral: El régimen de Maduro quiere mantener el cronograma electoral actual porque este asegura que las elecciones presidenciales previstas para 2024 se celebren con él en el poder y que el chavismo eleve sus probabilidades de ser más competitivo en esos comicios. El chavismo también quiere mantener la mayoría calificada de la Asamblea Nacional hasta 2025. En otras palabras, si la oposición ganara las elecciones presidenciales en 2024, lo haría con un parlamento dominado por el chavismo y un poder judicial controlado por el oficialismo. Como dicen algunos chavistas, “aunque perdamos la presidencia, les podríamos dar una buena dosis de lo que vivimos cuando

nos intentaron derrocar”. Ante esto, una opción podría ser adelantar las elecciones legislativas y acordar una reforma al sistema electoral que asegure un sistema más balanceado y proporcional. Con esta reforma constitucional el poder legislativo estaría más equilibrado y tendría que negociar la renovación de todos los poderes públicos para obtener los dos tercios que exige la Constitución para sus nombramientos. En todo momento, aún con este ajuste en el cronograma, la oposición necesita enfocarse fuertemente en aumentar su unidad y ampliar su penetración social.

Levantamiento de sanciones: Maduro ha dicho públicamente que no aceptará ningún acuerdo a menos que se levanten todas las sanciones (financieras, petroleras, individuales y secundarias) ⁶⁶. Por su parte, con el apoyo de Estados Unidos, la oposición ha dicho que está preparada para solicitar el levantamiento gradual de sanciones siempre y cuando (1) el levantamiento de sanciones sea el resultado de un acuerdo político de carácter electoral en México; (2) que estos acuerdos estén en línea con el progreso del cronograma acordado por las partes; y (3) los cambios en las condiciones políticas y electorales sean “definitivos” y puedan ser observados y verificados internacionalmente. Bajo estos términos, Maduro debe aceptar que, sin un restablecimiento de los derechos políticos y civiles, con la adopción de garantías electorales ajustadas a los estándares internacionales, y un cronograma electoral acordado, la Casa Blanca no levantará las sanciones. Sin embargo, los Estados Unidos debe considerar que el chavismo verá un alto riesgo en que se le vuelvan a imponer sanciones, como fue el caso de Irán y Cuba, si ellos consideran unilateralmente que las promesas no fueron cumplidas. El chavismo también argumenta que debido a la presencia de sanciones no puede competir “electoralmente”. Asimismo, la oposición responde a esta crítica que, debido a las inhabilitaciones y las limitaciones legales a los partidos políticos, tampoco puede competir en igualdad de condiciones.

Ante la complejidad de esta situación, y las dificultades de “comerciar” sanciones por “concesiones democráticas irreversibles” dado los altísimos niveles de desconfianza, Estados Unidos y la oposición si optan

⁶⁶ Alonso Moleiro, “Maduro condiciona el diálogo con la oposición al levantamiento de todas las sanciones contra Venezuela,” *El País*, Mayo 26, 2021, <https://elpais.com/internacional/2021-05-27/maduro-condiciona-el-dialogo-con-la-oposicion-al-levantamiento-de-todas-las-sanciones-contra-venezuela.html>.

por levantar gradualmente las sanciones económicas, también deberán estar preparados para responder a las demandas y concesiones en otras áreas valoradas por el régimen de Maduro, como el levantamiento de algunas sanciones individuales, la reubicación la Embajada de EE. UU. desde Bogotá a Caracas; y la disposición a reconocer a Maduro como presidente desde el momento del acuerdo final hasta 2024. El régimen de Maduro también debe reconocer que Estados Unidos puede estar más dispuesto a levantar las sanciones, aunque sea gradualmente, si las elecciones presidenciales del 2024 y las elecciones legislativas del 2025 se adelantan.

La discusión sobre la escala del levantamiento de sanciones, así como el cronograma electoral, serán puntos centrales en un proceso de negociación. Para resolver estos problemas, el chavismo necesitaría adelantar las elecciones para incentivar un levantamiento inmediato de las sanciones, o correr el riesgo de que se levanten las sanciones y luego se restablezcan. Estados Unidos también debería exigir un compromiso y acciones concretas por parte del régimen de Maduro para que el régimen acepte eliminar las operaciones financieras opacas que viene realizando para “bypasear” las restricciones internacionales con el apoyo de varios de aliados internacionales como Irán, Turquía, China y Rusia.

Conclusión

La salida de Venezuela de su trágica situación actual requiere de una fuerte reconstrucción institucional. Esta solo puede surgir de algún tipo de acuerdo político que resulte de las negociaciones iniciadas en Ciudad de México y que actualmente se encuentran suspendidas, aunque con esfuerzo especial de todos los actores involucrados por reestablecerlo. Cualquier solución también exigirá un compromiso honesto de ambas partes. La gobernabilidad democrática efectiva es la clave para la coexistencia pacífica, la armonía social, la protección de los derechos humanos fundamentales, la reconstrucción institucional, la recuperación económica y la estabilidad política de Venezuela⁶⁷.

⁶⁷ Lowenthal y Smilde, “Venezuela.”

Estos acuerdos en este momento lucen todavía más un deseo que una realidad. La desconfianza y la asimetría de poder entre las partes ha seguido creciendo. El chavismo, aún con sanciones, percibe que tiene una alternativa a la negociación que pasa por seguir resistiendo en el poder, por profundizar sus alianzas internacionales, por afianzar su alianza con el sector castrense y por dejar que el paso del tiempo siga debilitando internamente a la oposición. Por su parte, la oposición depende cada vez más de las sanciones como su único instrumento restante de negociación, precisamente, porque sus fortalezas en el plano interno se han ido debilitando progresivamente. Su crisis de liderazgo, su fragmentación, su faccionalización y la merma de su credibilidad lo han dejado cada vez más vulnerables a las vicisitudes de la política interna de los Estados Unidos, para poder mantener vigentes el peso de las restricciones internacionales. Ante esta situación, se han vuelto cada vez menos relevantes domésticamente como actores sociales que promueven el cambio político. Sin una corrección de estos desbalances por parte de la oposición, más allá de la idea que se requiere de una salida negociada al estancamiento prolongado del conflicto político actual -o lo que algunos llaman el empate catastrófico-, es prácticamente imposible que el país encuentre nuevos senderos hacia la democratización.

Este informe ha intentado describir de manera concisa aspectos clave de la historia reciente y la situación actual de Venezuela. Ha identificado diversas causas del declive del país y ha intentado delinear de manera realista los pasos imaginables y factibles que podrían mejorar las posibilidades de lograr el progreso que la mayoría de los ciudadanos quieren promover y que la mayoría de los miembros de la comunidad internacional podrían apoyar. La mayoría de los ciudadanos piden negociaciones de buena fe que puedan traducir los objetivos originales acordados en la Ciudad de México en acuerdos implementables. Este informe ha tratado de explicar por qué estos objetivos son de interés para

La salida de Venezuela de su trágica situación actual requiere de una fuerte reconstrucción institucional. Esta solo puede surgir de algún tipo de acuerdo político que resulte de las negociaciones iniciadas en Ciudad de México y que actualmente se encuentran suspendidas, aunque con esfuerzo especial de todos los actores involucrados por reestablecerlo.

quienes han apoyado el movimiento chavista, para quienes se han opuesto a él y para el resto de los venezolanos.

El informe recomienda una resolución de la crisis venezolana a través de una solución negociada que incorpore normas e instituciones democráticas. También es cauteloso sobre las perspectivas de soluciones “irreversibles”. Para lograrlo, el informe usa un poco de historia para esclarecer cómo Venezuela llegó a su trágico impasse político actual; pero su énfasis no está en asignar culpas ni evaluar el pasado en detalle. Más bien, explora y persigue caminos factibles y constructivos en los que los actores políticos, sociales y los miembros de la comunidad internacional puedan comprometerse para avanzar hacia un escenario compartido y deseable. Como demuestra el estancamiento actual, sería ingenuo suponer que cualquiera de estos caminos será fácil, corto o seguro. Sin embargo, el enfoque que se ha esbozado a lo largo de este informe, tiene muchas más posibilidades de revertir la actual espiral descendente e incluso lograr avances; en comparación con aquellas estrategias y tácticas que han seguido hasta ahora el régimen de Maduro, la oposición organizada y destacados miembros de la comunidad internacional, cada uno con su propia perspectivas e intereses, pero sin una visión positiva y compartida sobre el futuro.

El enfoque que se recomienda aquí se basa en una premisa simple: la situación actual es terrible y destructiva. La responsabilidad más grande para detener el declive del país y cambiar el rumbo debe ser asumido por los venezolanos, incluidos aquellos que hasta ahora han estado activos en la vida pública y aquellos que se han sentido alienados e incapaces de moldear positivamente el futuro del país y el suyo propio. Este enfoque requerirá un liderazgo más reflexivo y, de igual manera, requerirá una amplia participación de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil y de quienes han estado ejerciendo el poder en el gobierno nacional, regional y municipal y en las fuerzas armadas, la policía y los organismos de seguridad. Ninguna potencia extranjera asumirá los riesgos y dedicará la energía necesaria para resolver las múltiples crisis que enfrenta Venezuela, pero varias de esas naciones si pueden tener intereses y recursos como para comprometerse y apoyar los esfuerzos concertados en aras de la reconstrucción nacional.

Claramente es necesario asegurar la realización de elecciones libres, justas y creíbles con reglas y procedimientos acordados y un monitoreo adecuado. Pero dada la naturaleza del régimen político con el que lucha la oposición, es posible que ese tipo de solución sólo se logre por etapas en el tiempo. La oposición podría, con el apoyo de la comunidad internacional, e incluso con el visto bueno de facciones dentro del chavismo, promover una apertura tanto institucional como electoral del régimen, pero sería imprudente que su dirección política llegase a creer que con ello la democratización estaría garantizada. Más bien, la oposición debe repensar seriamente su estrategia en términos más realistas, reorganizar y reconstruir sus redes sociales en todo el país; y ganar la fuerza electoral en el ámbito interno que se requerirá para transformar cualquier apertura potencial en un proceso de democratización definitiva. Sería un error seguir delegando esta responsabilidad en la comunidad internacional, o en un gobierno interino, cada vez más débil y simbólico. Esta estrategia implicará asumir riesgos políticos, es decir, aprovechar las ventanas de oportunidad que vayan surgiendo, en lugar de simplemente esperar activamente mejores condiciones en algún momento del futuro cercano; especialmente si las negociaciones no producen los resultados esperados.

También es una prioridad urgente fomentar la convivencia democrática pacífica entre venezolanos de diferentes perspectivas y asegurar la adecuada protección de los derechos humanos fundamentales. La adopción de principios y procedimientos de justicia transicional bien diseñados, que tomen en cuenta las circunstancias particulares de Venezuela, requerirán de negociaciones confidenciales, recurriendo a expertos judiciales calificados y representantes de las fuerzas de seguridad y también de sus víctimas. Los venezolanos, aceptando sus diferencias ideológicas y políticas, deben reforzar este impulso de reconciliación enfatizando lo que los une y seguir trabajando para salvar sus diferencias restantes.





WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

LATIN AMERICAN PROGRAM

ONE WOODROW WILSON PLAZA

1300 PENNSYLVANIA AVENUE NW

WASHINGTON, DC 20004-3027