

Democratización



Año 3, Número 16

Lecciones preliminares del 21 de noviembre

Paola Bautista de Alemán

En el nombre del pueblo

Armando Chaguaceda

Negociaciones en México: un primer balance y perspectivas

Miguel Ángel Martínez Meucci

Rebelión en las elecciones Regionales y Municipales 2021

Héctor Briceño

Elecciones Regionales y el avance del Estado Comunal

Pedro Méndez Dager

Democratización

Diciembre 2021

Año 3, Número 16

Lecciones preliminares del 21 de noviembre

Paola Bautista de Alemán

En el nombre del pueblo

Armando Chaguaceda

Negociaciones en México: un primer balance
y perspectivas

Miguel Ángel Martínez Meucci

Rebelión en las elecciones Regionales
y Municipales 2021

Héctor Briceño

Elecciones Regionales y el avance
del Estado Comunal

Pedro Méndez Dager

Caracas.

Editado por Instituto FORMA

Lecciones preliminares del 21 de noviembre

Paola Bautista de Alemán

Los análisis sobre la marcha son complejos y demandan cierta osadía intelectual. Sin duda, el tiempo tiende a decantar los juicios y a poner las cosas en su lugar. La distancia ofrece madurez, reposo y tino. Sin embargo, también es cierto que observar, pensar, ordenar ideas y ponerlas en papel puede ayudar a encontrar claves para comprender y caminos para transitar. Consciente de las limitaciones de los razonamientos hechos en caliente, me aventuro a escribir estas líneas que son personalísimas y están abiertas al tiempo. No son premisas concluyentes ni juicios estables. Son reflexiones que buscan animar al necesario debate que exige y vale nuestro país. Y es que -quizás- una de las cosas que más lamento de vivir en dictadura es la desaparición del espacio público y la falta de urbanidad política que abunda en nuestro existir. Venezuela y nosotros... merecemos más.

Visto lo anterior, me dispongo a compartir cuatro notas preliminares sobre las elecciones regionales del 21 de noviembre: Primero, sobre la consolidación de la dictadura. Segundo, sobre los resultados obtenidos. Tercero, sobre las elecciones en entornos no democráticos. Y cuarto, sobre el futuro inmediato de la lucha democrática.

I

Comencemos por la primera nota preliminar: *sobre la consolidación de la dictadura*. La dictadura chavista-madurista es compleja y está consolidada en el poder. Por complejidad entiendo lo desarrollado por Anne Applebaum en *Twilight of Democracy* y, más recientemente, en *Bad guys are winning*: es criminal, la mueve el resentimiento, tiene una cosmovisión propia y teje lazos de solidaridad autocrática que superan en audacia a los mecanismos de apoyo que ofrece el mundo libre. Y por consolidada me refiero a su carácter estable y resiliente. Es un sistema que encuentra en cada coyuntura una fuente de aprendizaje autocrático que le permite superar los escollos y salir fortalecido.

El proceso electoral del 21 de noviembre confirmó este diagnóstico y eso es importante. Para los venezolanos, este dato no es una mera precisión académica. Se trata de una realidad existencial que debe imprimirle asertividad al análisis y virtud a la política. Vivir en dictadura es una imposición que debemos procesar en nuestro mundo interior. No basta con estudiarla, describirla o denunciarla. Es algo sobre lo que debemos reflexionar personal y colectivamente. Porque se trata de un mal profundo que puede animar distintas reacciones humanas. Unas buenas, otras no tan buenas. Y nuestro corazón criollo, especialmente propenso a la fuga, puede tender fácilmente a la huida, a la negación o a la evasión.

Quisiera detenerme brevemente en este aspecto de nuestra expresión cultural. Revisemos el concepto de “patriotismo negativo” que Rómulo Gallegos propuso en “Reinaldo Solar”. Recordemos que esta novela -su primera novela- fue escrita y publicada en el esplendor barbárico de la dictadura de Juan Vicente Gómez. Copio *in extenso*:

Esa teoría de la fuga no es nuestra ni de ahora. Es una aspiración nacional y tan vieja como la nación. Los venezolanos nunca nos hemos encontrado a gusto en la patria, y ya la literatura nacional ha explotado bastante este tema. En realidad, la vida que aquí se nos ofrece es poco halagüeña: pero la patria no va ganando nada con esta teoría de la fuga manoseada. Acaso en todas partes haya descontentos, sin duda los hay, pero en ninguna parte habrá más desertores. No es el caso del que busca un medio más propicio para sus actividades: no me refiero a eso, sino al aspecto de patriotismo que reviste la fuga entre nosotros. Nuestro patriotismo es negativo. Solo se manifiesta en renuncia o en despedida. En nuestra literatura, los que se encierran en sí mismo y los que se van son siempre los que más aman a la patria.

No quisiera que esta referencia nos lleve al amargo debate de “los de adentro” y “los de afuera”. Porque si volvemos a la cita con atención, veremos que Rómulo Gallegos no refiere únicamente a quienes se abren camino hacia nuevos horizontes. El autor también señala a quienes, no pocas veces y queriendo ser ciegos ante el horror, demandamos lo que el hombre le pidió a la Hilandera: téjenos una venda tan gruesa que no podamos ver nada. Sin advertir que, al encerrarnos en nosotros mismos, coqueteamos con la indiferencia, la complicidad o la banalidad. Y todo esto, con el único deseo de sobrevivir.

Quizás también conviene referir en este punto a autores de otras latitudes que también han escrito sobre estas tentaciones de la conciencia: Primo Levi en “Si esto es un hombre”; Hannah Arendt en “Eichmann en Jerusalén”, y Sandor Marai en “Tierra, tierra”. Los refiero porque me alivia confirmar que el desafío que enfrentamos es humano y reitera el carácter universal de las luchas por la libertad. Por eso, me atrevo a afirmar que después

del 21 de noviembre y considerando que nuestro camino hacia la democracia parece extenderse, convendría entrar en una suerte de terapia que nos permita tomar conciencia de la gravedad del momento presente con el propósito de ayudarnos a crecer y de resistir unidos a la dictadura.

II

Veamos ahora dos ideas sobre los resultados obtenidos. La primera reflexión es sobre su interpretación. Analizar los resultados de elecciones realizadas en democracia no es lo mismo que ponderar las hechas en dictadura. El contexto marca la diferencia. Generalmente, los resultados electorales en democracia son una foto nítida del espectro político. En dictadura, esa impresión se torna difusa y cometeríamos un grave error si nos aproximamos a ella dejando a un lado este dato de la realidad. En tal sentido, considero que cualquier análisis de los resultados electorales del 21 de noviembre debe considerar con prudencia el peso del entorno autoritario y tener como única guía la humildad personal y la rectitud intelectual. Quizás así logremos despojarnos de tres males que poco a poco han ido penetrando nuestra dinámica política: (i) el cientificismo exacerbado que busca racionalizar las injusticias y es insuficiente para valorar las dimensiones del daño que padecemos, (ii) la ignorancia supina que entiende que la política es una suma de dos dígitos y (iii) los egos desbordantes que se aproximan a la realidad buscando profecías autocumplidas, ofreciendo una caricatura de nuestra realidad.

Considerando lo anterior, expongo mi segunda idea sobre los resultados: Conviene profundizar en la abstención. Es necesario hurgar en la psiquis de ese venezolano que no se animó a acudir a las urnas. Debemos preguntarnos: ¿Por qué siete de cada diez venezolanos no vio en esta coyuntura una oportuni-

dad para luchar por la democracia? Más allá de la migración y de la tradicional abstención en comicios locales, ¿por qué una parte importante del país no nos acompañó? No hay respuestas únicas ni excluyentes. Pero me atrevo a decir que el problema de fondo es aquello que muchos llaman: *la desconexión de la clase política con el país*. Es decir: se trata de una profunda crisis de representación que no excluye a nadie y que nos debe llamar a la reflexión a todos. Lo refiero de esta manera porque mal piensan quienes se excluyen del problema y lo consideran ajeno. Mal obran quienes aprietan el gatillo de la hipercrítica mientras creen que avanzan en agendas particulares, mientras nos alejamos del bien común.

No existe tal cosa como políticos malos y país bueno. Cobran vida una vez más las palabras que Luis Castro Leiva pronunció en el Congreso de la República el 23 de enero de 1998 (Copio *in extenso*):

...es la sociedad la que los ha creado porque es esta sociedad -la que tenemos- la que concibió estos prejuicios, la que los ha hecho propios y ajenos, la que tira la piedra de su moralismo y esconde la mano de su responsabilidad. Somos nosotros quienes hacemos la vida social posible y real, quienes nos educamos en el escándalo, son nuestras las prácticas que hacen y deshacen la política, su tragedia y su comedia. Porque no se equivoque sobre esto nadie, por lo menos no conmigo. La política que tenemos es la que nuestras "representaciones sociales" han hecho posible y afianzado para bien y para mal; y la hechura del mal que no queremos hacer y del bien que hacemos como podemos es tan nuestra como de nuestros mandatarios. Pues, ¿quién si no nosotros somos los habitantes de esta tierra?

La instalación de la antipolítica es una enfermedad social. Este desprecio por la política nos desarticula. Es una suerte de condena a “lo común”. Ciertamente, esta disposición puede encontrar explicación en los errores que protagonizamos los políticos. Y, aún así, no deja de ser una mala noticia. En democracia, puede ser un síntoma de erosión del sistema y una oportunidad para que actores desleales se cuelen en él para destruirlo. Los venezolanos sabemos de este particular. Pero en dictadura el costo de la instalación de la antipolítica es más oneroso. En dictadura, este rechazo a la política puede significar el surgimiento de una suerte de consentimiento voluntario y colectivo frente a la injusticia. Porque resulta que cuando más necesitamos la Política para resolver nuestros problemas, nos desencantamos profundamente y pensamos que podemos prescindir de ella. Quiero resaltar con estas ideas que el problema de la crisis de representación es profundo, complejo y colectivo. Volver a la Política es y será un camino difícil.

III

Veamos la tercera nota: *sobre las elecciones en entornos no democráticos*. Hay literatura extensa sobre este tema. La he leído, la he pensado y, sobre ella, he reflexionado. Y, aún así, considero que lo que más me ha ayudado a comprender estos procesos ha sido vivirlos una y otra vez durante estos últimos años. Las elecciones en dictadura no son una autopista hacia la democracia. Son un terreno espinoso, frustrante, incierto. Es el día de la marmota, una y otra vez. Porque aún ganando, nada garantiza que se podrá ejercer el poder conquistado. Es peor que una carrera de obstáculos. Hasta el momento, ha sido una suerte de competencia suicida a la que llegamos por medio de negociaciones particulares que abren puertas a cierta flexibilización de la dictadura y que enfren-

tamos en las peores condiciones políticas posibles, preñados de buenas intenciones.

De esta manera, obviamos que las flexibilizaciones de los sistemas autocráticos contadas veces han contribuido con un proceso real de transición hacia la democracia. Y cuando lo han hecho, ha sido porque han sido impulsados y guiados por un insustituible ánimo reformador que se activa desde el seno de la dictadura. Por esta razón, la mayoría de estos fenómenos tienden a ser mecanismos para el reequilibramiento de la injusticia y para el agotamiento moral de la oposición. Recordemos Zimbabue, Nicaragua y Bielorrusia. No quiero decir con esto que las elecciones en dictadura son necesariamente una apuesta perdida. No quiero decir que hay que desecharlas a priori. Lejos de mí los análisis ramplones. Solo quiero destacar que las elecciones en dictadura son procesos extremadamente complejos que hay que asumir con madurez porque demandan una pericia política extraordinaria, aquella que encarnan hombres y mujeres de Estado que son capaces de convertir una coyuntura que aspira a ser “normalizadora” en una ocasión para luchar y sacar al régimen de su zona de confort.

Hablemos ahora de los logros. He escuchado análisis que proponen que el principal avance del 21 de noviembre es el “retorno a la vía electoral”. Lamentablemente, no lo veo tan claro. Creo que es pronto para hacer tales afirmaciones. Sería un exceso de optimismo afirmar que en la Venezuela de hoy hay entusiasmo electoral. Y las recientes sentencias del Tribunal Supremo de Justicia sobre el estado Barinas, la agilidad de la Contraloría General de la República para inhabilitar posibles candidatos, la docilidad del Consejo Nacional Electoral para ejecutar por vía de consenso medidas abiertamente inconstitucionales y la renovada fuerza represiva de la dictadura, no nos proponen un futuro alentador.

Al día de hoy, se observan signos que parecen indicar que la flexibilización obtenida por vías particulares a mediados de año está llegando a su fin. Se cumple así el ciclo clásico de reequilibramiento autocrático: flexibilización, estabilización y consolidación de la dictadura.

Hay logros que deben ser mencionados. El 21 de noviembre permitió que cientos de hombres y mujeres que militan en los partidos políticos que integran la Plataforma Unitaria llegaran a posiciones de poder local. Considero que los espacios parlamentarios son los más relevantes para la lucha democrática. En cada entidad federal de nuestro país hay concejales y diputados regionales que podrán convertir sus curules en enclaves que estén al servicio de nuestra liberación. Cada espacio conquistado debe ser una oportunidad para elevar las denuncias sociales, animar a la reconstrucción del tejido social y regenerar la política. Esto es muy importante. De su desempeño también podrá depender la valoración del país sobre la importancia del voto como instrumento para la lucha democrática. Ahí, en cada Cámara Legislativa Regional y en cada Consejo Municipal, es donde se le verá “el queso a la tostada”.

IV

Llegamos así al último apartado de este ensayo: *sobre el futuro inmediato de la lucha democrática*. A pesar del diagnóstico anterior, soy optimista. Y no es disociación, ni voluntarismo; es, como diría Gramsci: “el pesimismo del intelecto y el optimismo de la voluntad”. El intelecto que advierte la gravedad de la situación y la voluntad que se aferra al sentido trascendente de las cosas para seguir adelante. De esta manera, me voy forjando artesanalmente una suerte de esperanza responsable que debe renovarse día a día para encontrar fuerzas y avanzar. Y así, con la realidad a cuestas,

identifico muchas tareas pendientes, entre las cuales destaca un desafío que considero medular: Regenerar la política.

En otras oportunidades he escrito sobre este particular. Es un tema al que siempre vuelvo. Quizás es porque es existencial. Trabajo en política. Conozco hombres y mujeres que a lo largo y ancho del país trabajan sin descanso por nuestra democracia. No son *influencers*, pero marcan la diferencia. No están redes, pero son reales. Los veo. Me conmuevo. Trabajan en entornos hostiles y son las principales víctimas del control social de la dictadura. Se ponen con orgullo la camisa de su partido político, aunque eso signifique no recibir la caja Clap y pasar hambre. Tienen las sue-las carcomidas, el alma curtida y los afectos regados por mundo. Pelean, sufren, se cansan... y siguen. Siempre siguen. Ellos son la sangre que fluye por las venas de nuestras organizaciones políticas. Ellos nos regeneran y nos comprometen.

Entiendo que regenerar la política es trabajar sin descanso para fortalecer y visibilizar estas comunidades. Robustecerlas con acompañamiento personal y con formación humana. Ofrecerles espacios para intentar llenar los vacíos que dejan la pobreza, la desigualdad y la violencia. Llevarles cultura, alegría, belleza y humanidad. Evitar que se reconozcan como prescindibles y recordarles que cada venezolano es necesario, único e irreplicable. Ciertamente, este itinerario es silencioso y exigente. Se aleja del estrellato de las redes sociales y del liderazgo personalista que estos modos de hacer política potencian. Sin embargo, creo que es una tarea generosa e insustituible que nos espera y sin duda, nos hará mejores.

Este desafío es transversal y nos debe convocar a todos. Ciertamente, los políticos tenemos más responsabilidad frente al bien común. Pero, insisto: es un reto de la sociedad entera. Solo

así podremos reconstruir los vínculos de confianza que nos permitirán enfrentar unidos las realidades descritas anteriormente. Partidos políticos, empresarios, universidades, gremios y organizaciones civiles debemos encontrar caminos comunes de regeneración. Porque lo cierto es que en nuestro país hay muchas cosas que están mal y las dimensiones de nuestros problemas trascienden los límites de la dictadura. Quizás ese es su talante verdaderamente totalitario: aunque no queramos, nos arroja y somos parte él. Evaluémonos con humildad. Hagamos examen y veamos cómo podemos resistir unidos el avance de estos males que tanto daño nos hacen.

No exagero al decir que de la regeneración de la política depende nuestro futuro de libertad, progreso y democracia. Lo reitero: es un deber que nos convoca a todos. Porque, volviendo a Luis Castro Leiva: ¿quién si no nosotros somos los habitantes de esta tierra?

Caracas, 13 de diciembre de 2021.

En el nombre del pueblo

Armando Chaguaceda

La historia humana ha sido, mayormente, un relato de política autocrática. Basada en el predominio de caudillos y camarillas, de disímil credo, sobre sus poblaciones. Sin embargo, con creciente fuerza, la alternativa democrática se volvió mundialmente aceptable en los últimos dos siglos. La idea de que los de abajo pueden ejercer el autogobierno colectivo, eligiendo y sancionando a sus autoridades. Expresarse, con voz y derechos, en el espacio público. Dejar de ser meros súbditos para devenir ciudadanos activos, en el terreno de la política.

La política es esa esfera de la acción humana, orientada al manejo social de los conflictos. Estos habitan cualquier comunidad humana: en su seno existen diferencias –de rasgos, ideas y valores– que las enriquecen, también desigualdades –de recursos, derechos y poder– que las tensionan. Estas comunidades viven bajo la sombra de la disputa entre los aventajados que quieren preservar el *statu quo* y los perjudicados que desean cambiarlo. En búsquedas cruzadas de seguridad, prosperidad y poder. Para resolver esos conflictos y canalizar esas ansias tenemos la política.

La política opera mediante la implementación de decisiones vinculantes –conforme a reglas– capaces de imponerse –mediante la coacción, si fuese necesario– a los miembros de la comunidad. Su carácter vinculante diferencia a la acción política de la fidelidad familiar –fundada en nexos de sangre–, la cooperación social

-basada en la ayuda mutua- y la lógica transaccional de la economía. Con el tiempo, las fronteras de la política se han expandido para regular diversos conflictos de clase, género, creencia, raza, entre otros. La política no es *per se* buena o mala: bajo su manto confluyen dominación y emancipación, conflicto y consenso, en el gobierno de los hombres y la administración de las cosas.

En ese sentido, los regímenes posrevolucionarios son particularmente restrictivos para la apropiación de la política por la ciudadanía. Porque las revoluciones parecen promover, como recuerda Arendt, la restauración de una libertad orientada a la participación en el espacio público. Pero varios de los regímenes autoritarios más longevos del pasado siglo nacieron tras una revolución violenta: la URSS y China, Irán y Vietnam, México y Cuba.

Un cambio revolucionario implanta legados que potencian la durabilidad del orden naciente. Destruye los centros de poder independientes, emergiendo partidos gobernantes cohesionados que, enseguida, instauran poderosos aparatos coercitivos. A diferencia de dictaduras conservadoras -ocupadas en controlar y reprimir *ex post* la sociedad civil- los autoritarismos revolucionarios procuran cooptar y desnaturalizar *ex ante* la iniciativa ciudadana. Eso es justo lo que sucede en Cuba: represión hacia dentro, seducción hacia fuera. El silencio vergonzante y las piruetas verbales ante lo sucedido en Cuba reviven los peores rasgos y momentos de las izquierdas latinoamericanas¹. Vileza, siempre, en quienes hablan en nombre del pueblo mientras asisten impasibles ante quienes lo despojan de pan y libertad.

Rige hoy en Cuba un Estado que pierde legitimidad -sus convocatorias y narrativas de apoyo lo demuestran, al igual que el

1 Claudia Hilb, *¡Silencio, Cuba! La izquierda democrática frente al régimen de la Revolución Cubana* (Buenos Aires, Edhasa, 2010).

rechazo espontáneo de la gente ante actos represivos- que despliega su talante coercitivo con mayor brutalidad. Un Estado con mucho poder, pero poco consenso. Su aparente sobrerreacción -cortes de Internet, campaña mediática, severidad penal, secuestros mafiosos de civiles- revela que, si quienes tienen toda la ventaja sobre el adversario responden de este modo, alguna preocupación deben tener.

¿Y qué hacemos con el pueblo?

Lo popular subsume, en cualquier sitio, la solidaridad comunitaria y la anomia pauperizada. El pobre rebelde, con agencia y civismo, convive con el lumpen cómplice del opresor. Lo que hace potencialmente justicieros ciertos sujetos y reclamos populares es su ubicación subalterna en una estructura determinada, sumada a la decisión de subvertir esta. Si la democracia remite a una lucha permanente por la redistribución del poder, la riqueza y el saber, todo orden jerárquico y extractivo es su opuesto. Y quienes lo sufren, en la base de la pirámide social, deben ser protagonistas y beneficiarios del cambio.

Como ocurre hoy en muchos países, los sectores populares en Cuba han sufrido casi dos años de peso combinado de la pandemia, la pobreza y la represión. El llamado *excepcionalismo* insular, por el cual los cubanos gozaban de algunas prestaciones sociales a cambio del secuestro estatal de sus derechos políticos y cívicos, ha terminado. La excepcionalidad sólo sobrevive en la naturaleza de un régimen cerrado, el único de su tipo en una región mayoritariamente democrática. Un régimen que -a pesar de la Constitución aprobada hace dos años- niega a su pueblo, antes, durante y después del 11 de julio, el derecho a ejercer y exigir derechos.

Ese día decenas de miles de personas, abrumadoramente pacíficas, marcharon gritando consignas sociales y políticas. Las

protestas llamaron la atención por la creatividad, diversidad y masividad de su convocatoria. Todo eso se produjo bajo un régimen político leninista, con mecanismos efectivos de control y movilización oficial de la población. Como lo hicieron los regímenes iraní, nicaragüense o bielorruso ante las protestas populares, el gobierno cubano reprimió la acción popular. Tras la mayor movilización autónoma en 62 años, las autoridades detuvieron a muchos cubanos –más de 1.200 a la fecha–, incluidos menores de edad. Hubo una víctima mortal de la represión; numerosos ciudadanos violentados físicamente. Se ha prohibido a muchos acusados el derecho a una defensa cabal y oportuna y se les ha sometido a juicios sumarios.

Los perseguidos en Cuba no son “gente que se lo buscó” o, como repite la propaganda estatal cubana, “mercenarios del Imperio”. Los reprimen, como en otras partes del mundo, por exigir derechos a un régimen abusivo. No sólo los activistas políticos pueblan las atestadas cárceles de uno de los países con más población penal per cápita del mundo. En una Cuba de bajos salarios y desabasto crónico, sobrevivir diariamente supone comprar casi todo en el mercado negro, lo que basta para tener causa pendiente con el sistema.

El régimen cubano se presenta como Poder Popular, pero en realidad es su antípoda. Porque la política popular coexiste y confluye con la democracia liberal en una arena cruzada de principios, formatos y objetivos. Las asambleas pueden convivir con las elecciones. La movilización de masas con la implementación de políticas públicas. Conflictos redistributivos, diferencias de clase y de léxico pueden distanciarles. El Estado liberal, copado por las élites, suele responder de modo diferenciado a sus reclamos. Pero sólo la autocracia, con su supresión simultánea de toda política –popular y liberal– presenta un límite schmittiano a ambas,

adversando cualquier reclamo de autonomía. En su reinado se torna imposible “imposible pensar en un gobierno de las amplias masas sin una prensa libre y sin trabas, sin el derecho ilimitado de asociación y reunión”². Eso es Cuba hoy.

Con la continuidad de la agenda antipopular del gobierno cubano, las causas de las protestas continúan vivas. En efecto, la represión aumenta el miedo, pero también crece la ira. La legitimidad oficial está en el subsuelo. La gente sabe que hay muchos descontentos, que tienen voz y que, a pesar del miedo, salieron a reclamar sus derechos. Las calles fueron suyas, durante unas horas. Eso es muy poderoso. Algo se quebró a nivel psicosocial aquel domingo. Y la represión es aplica justo para suturar esa grieta.

El Gobierno procura resolver la tensión acumulada abriendo la válvula migratoria, aprobando reformas parciales y reprimiendo las iniciativas populares que emergen. Parece ser lo que ocurre ahora, con la apertura migratoria hacia Nicaragua y la persecución desatada contra cualquier voz medianamente disidente. Existen aún individuos –mayormente envejecidos, desinformados y políticamente subordinados– que justifican las violaciones del Gobierno. Por otro, llas organizaciones de masas –burocratizadas, ineficientes y parasitarias– son incapaces de garantizar derechos o representar a sus miembros.

Ciertamente, los pronósticos son reservados. Los protestantes aparecen aún como minorías, respecto a la población total, que no logran mutar en un movimiento social masivo. Parte de los protagonistas de estos sucesos terminan abandonando el país, lo que quiebra una acumulación de resistencia. El teórico político, intelectual público y activista democrático John Keane nos recuerda

2 Rosa Luxemburgo, *La Revolución Rusa* (1918).

que “las sociedades civiles pueden ser pulverizadas y eliminadas y que su destrucción ocurre típicamente con mucha más facilidad y muchas veces más deprisa que su construcción a cámara lenta y paso por paso”. Éste es el escenario que vemos hoy en varios países de Latinoamérica. Incluida Cuba.

A los actores de la sociedad civil les resulta difícil sobreponerse a su contexto represivo; pero desde allí luchan por revertir esa situación. Pero hay una poderosa razón antropológica para no aceptar la idea de que a los cubanos nos ha sido negada la democracia. Las personas tenemos diversos órdenes de necesidades, imperativos y simultáneos. A la demanda de seguridad, abrigo y alimento, que puede tal vez proveer un déspota ilustrado –especie que no habita dentro de la predadora e ineficiente oligarquía insular– hay que sumar unos reclamos de agencia y libertad básicos, resilientes, universales.

En la isla “excepcional” ya están dados, aunque modestos, procesos de activación cívica. Este año se han producido más protestas, propuestas y manifiestos, en plazas y redes sociales, que en los tiempos anteriores. Los miles de hombres y mujeres que reclamaron sus derechos en Cuba este año hoy, nos hacen descubrir el poder de intentar, celebrar, errar y rectificar, entre todos y con respeto a la diversidad, nuestra agencia y dignidad humanas. En esa búsqueda y acción aparece, nada más y nada menos que el milagro del comienzo. Ese que, como diría Arendt, derrota lo aparentemente eterno y abre los horizontes de un nuevo mundo.

Negociaciones en México: un primer balance y perspectivas

Miguel Ángel Martínez Meucci

Introducción

El tema de los diálogos y negociaciones entre el chavismo y las fuerzas políticas de la oposición ha ocupado buena parte de los análisis sobre la realidad venezolana de las últimas dos décadas. No puede ser de otra manera, cuando hasta la fecha se han celebrado al menos 6 procesos de este tipo con apoyo de actores foráneos, la mayor parte de ellos durante el período de gobierno de Nicolás Maduro. A estas alturas no cabe duda de que la repercusión de dichos procesos de diálogo y negociación sobre el curso de los acontecimientos ha sido notable; por ende, constituyen una realidad que requiere ser estudiada y analizada en detalle. Con el presente artículo se pretende realizar una nueva contribución puntual en ese sentido.

Ahora bien, antes de entrar en materia, considero que es importante brindar atención a un aspecto particular que personalmente me genera una gran inquietud. Me refiero a las reacciones y actitudes que estos procesos de diálogo y negociación han venido suscitando en la opinión pública nacional. De modo particular me llama la atención el modo en que este tema tiende a convertirse en un asunto de fe y no de análisis. Por un lado se

entiende que la realidad política venezolana, marcada como está por una debacle tan profunda como constante durante lo que llevamos del siglo XXI, genere toda clase de pasiones y desbordes. Pero por otro lado, es llamativo el modo en que personas llamadas a adoptar una posición más analítica al respecto asuman de ordinario actitudes muy vehementes, casi como resultado de un proceso de acción y reacción, y aparentemente no de examen y reflexión.

Es probable que la reiteración con la que estos mecanismos de diálogo y negociación han sido empleados, así como lo curiosa que resulta su implementación en un caso ciertamente conflictivo pero que no está marcado por una confrontación armada, hayan contribuido a banalizar el modo en que se aborda su comprensión en Venezuela. Si por una parte la reiteración en el uso de dichos mecanismos evidencia su (hasta ahora) escasa efectividad -lo cual necesariamente ha de suscitar las dudas y el desánimo de buena parte de la ciudadanía-, por otra parte la aplicación de un metodologías generalmente empleadas en conflictos armados (relativamente simétricos al menos en cuanto a una cierta capacidad de los bandos enfrentados para infligir daños físicos y materiales a sus oponentes) no deja de resultar extraña en un caso en el que, más bien, lo que existe es la progresiva asfixia (política, económica, social) de toda disidencia por parte de un régimen crecientemente autoritario.

Lo anterior quizás ayude a entender por qué la mayor parte de la ciudadanía en Venezuela, a pesar de manifestarse a favor de una solución negociada a la grave debacle que vive el país, también se muestre claramente escéptica ante dicha posibilidad. Paralelamente, el debate público conducido por los principales protagonistas y comentaristas se ha inclinado, más que hacia el examen de las condiciones que caracterizan a los procesos exi-

tosos en este sentido, o bien de la pertinencia de los mecanismos empleados, hacia la bondad de conducir o no algún tipo de diálogo y negociación entre chavismo y oposición. No debe descartarse la eventualidad de que, en una situación que, como veremos, es tan asimétrica, el bando más débil se sienta forzado a defender con uñas y dientes cualquier intento de entendimiento con su oponente/victimario.

Ante la necesidad de examinar dichos procesos de diálogo y negociación, y sobre todo el que más recientemente se viene desarrollando en Ciudad de México, el presente artículo ofrece un breve resumen de los procesos anteriores, examina el contexto y los antecedentes de este último, identifica sus elementos y actores principales, y ofrece algunas consideraciones en torno a las perspectivas que se vislumbran en este nuevo intento de entendimiento entre chavismo y oposición.

1. Los diálogos anteriores

Antecedentes y evolución de los diálogos
y negociaciones hasta el proceso de México

En un artículo elaborado conjuntamente con Francisco Alfaro Pareja¹ hemos ofrecido una caracterización de los 5 procesos de diálogo y negociación que se desarrollaron en Venezuela entre 2002 y 2019 con el apoyo de actores facilitadores o mediadores foráneos. A dichos procesos cabe sumar el que actualmente se viene desarrollando en México. La denominación que hemos empleado en dicho artículo para referirnos a este tipo de iniciativas (MADN: Mecanismos Alternos de Diálogo y Negociación)

1 Miguel Ángel Martínez Meucci & Francisco Alfaro Pareja, "Asimetría del conflicto y mecanismos alternos de diálogo y negociación en Venezuela (2002-2019)," *América Latina Hoy* 85 (2020): 9-29. <https://doi.org/10.14201/alh.21885> (2020).

obedece a la necesidad de precisar que dichos diálogos no discurrieron normalmente en el marco de la institucionalidad del Estado y la sociedad civil, sino que, por diversas razones, emergió la necesidad de concebirlos como instancias paralelas ad hoc, para propiciar así la comunicación que se encontraba muy deteriorada entre las partes y canalizar pacíficamente la conflictividad en auge. Los 6 MADN que han tenido lugar entre 2002 y 2021 han sido los siguientes: 1) la “Mesa de Negociación y Acuerdos” (2002-2004); 2) la “Conferencia Nacional por la Paz” (2014); 3) la “Mesa de Diálogo Nacional” (2016-2017); 4) la “Mesa de Diálogo en República Dominicana” (2017-2018); 5) el “Mecanismo de Oslo” (2019); y el “Proceso de Negociación y Diálogo en México” (2021). Todos se han constituido como instancias paralelas al entramado institucional del país y han contado con algún tipo de facilitación foránea.

Ahora bien, ¿por qué no han funcionado durante todos estos años las instancias institucionales que, en democracia, deberían permitir la canalización de las disputas políticas? ¿Por qué se consideró necesario recurrir a estos MADN? Precisamente porque, como consecuencia del avance de un creciente autoritarismo –sustentado a su vez en una *visión revolucionaria* del poder–, lo que ha estado desapareciendo es la democracia, y con ella, las posibilidades de que las instituciones realmente estén al servicio de la ciudadanía. Al decir “revolucionaria” no nos referimos (como podría sugerir un uso más coloquial del término) a algo esencialmente innovador y positivo, sino más bien a la idea de que la realidad política y social puede ser reformada radicalmente de acuerdo con un proyecto que emerge ex novo como algo ajeno a la tradición institucional y al modo de organización social del país. Con la excusa de implementar una nueva realidad, en teoría distinta y genuinamente popular, lo ya existente terminó siendo así desplazado por completo, con el resultado de una concentración

de poder cada vez mayor en las manos de quienes han controlado el Estado durante las últimas dos décadas.

Dicho control del Estado implica, en líneas generales, el manejo efectivo de los cuerpos de seguridad y de las fuerzas armadas, o lo que es lo mismo, el control de los principales medios de violencia. En la medida en que el ejercicio del poder estatal por parte de la coalición gobernante se fue haciendo cada vez más extenso y arbitrario, y menos sujeto al imperio de la ley², mayor ha tendido a ser la asimetría con respecto a la oposición política. Esa creciente asimetría, lógicamente, se ha visto cada vez más plasmada en el modo en que se han desarrollado los procesos diálogo y negociación implementados durante los últimos 20 años.

Ahora bien, si la coalición gobernante (el chavismo, en términos más llanos) ha avanzado progresivamente en el control del Estado y de la sociedad, y si su propósito es precisamente ese, ¿por qué participa en tantos diálogos y negociaciones con la oposición, aceptando la presencia de una intermediación foránea cuando no existe un oponente armado en control de una parte del territorio? Antes que nada cabe señalar que, cuando se implementó el primero de estos procesos entre los años 2002 y 2003, las asimetrías no eran ni remotamente tan pronunciadas como lo son a día de hoy. En otras palabras, no estaba claro que el chavismo estuviera en capacidad de imponer su proyecto revolucionario sin enfrentar fuerzas políticas, sociales e institucionales que podían desalojarlo del Estado. Los hechos del 11 de abril de 2002 demostraron que para aquel momento no existía un claro consenso entre las fuer-

2 Según el *Rule of Law Index 2021*, emitido por el *World Justice Project*, Venezuela presenta por segundo año consecutivo el peor desempeño en cuanto al Estado de Derecho dentro de 139 países evaluados. Disponible en <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021>

zas armadas con respecto a la conveniencia de seguir las directrices de Hugo Chávez, quien por aquel entonces se encontraba absolutamente dedicado a propiciar la polarización social con fines políticos. Asimismo, las multitudinarias movilizaciones de la oposición daban cuenta de un importante sector de la sociedad que no congeniaba para nada con los cambios que Chávez intentaba introducir. El clima de zozobra y enfrentamiento alcanzó tales extremos que se llegó incluso a temer algún tipo de confrontación armada interna entre los bandos enfrentados.

De ahí que, en aplicación de la recién aprobada Carta Democrática Interamericana, los países miembros de la Organización de Estados Americanos decidieran apoyar a su secretario general en la implementación de un mecanismo de entendimiento en Venezuela a partir de mediados de 2002. La asesoría técnica del Centro Carter también fue fundamental en este proceso, el cual generó sensaciones encontradas en el gobierno de Hugo Chávez. Por un lado existía el temor de lo que podría resultar al permitirse este tipo de participación foránea, limitando el avance del proceso revolucionario; por otro, también había conciencia de que ese mecanismo podría ayudar a estabilizar una situación que a Chávez se le había salido de las manos.

Finalmente, la presión opositora que tuvo lugar durante el paro de PDVSA (diciembre 2002-enero 2003) se fue diluyendo, y los negociadores del chavismo (entre los cuales, por cierto, se contaba Nicolás Maduro) encontraron el modo de ir difiriendo una solución electoral mientras no tuvieran un ostensible control de los mecanismos y procesos comiciales; de ahí, por ejemplo, su insistencia en el cambio de la directiva del Consejo Nacional Electoral (CNE), en el que finalmente se impuso a una mayoría chavista, y en la automatización del proceso electoral con una recién creada firma llamada *Smartmatic*. Simultáneamente, entre

el momento que medió entre la firma de los acuerdos de mayo de 2003 (en los que las partes se comprometían con la búsqueda de una salida electoral) y la realización del referéndum revocatorio en agosto de 2004, los precios del petróleo prácticamente se duplicaron, y con ellos, el gasto estatal en forma de nuevos programas sociales (altamente discrecionales) denominados *Misiones*³.

Tales maniobras, unidas al papel ejercido por diplomacias afines como la del Brasil de Lula da Silva, fueron esenciales para que Chávez fuera refrendado en 2004 como presidente de la república, en condiciones que una buena parte de los propios observadores externos posiblemente no hubieran aceptado en sus países de origen. Si bien el proceso de la Mesa de Negociación y Acuerdos no conjuró las causas y razones de la deriva antidemocrática y posterior colapso humanitario que vino después, ciertamente sí permitió una estabilización de la situación política en el país hasta el fallecimiento de Chávez a principios de 2013. La Mesa creó canales y mecanismos de entendimiento entre chavismo y oposición que desde entonces han jugado un papel importante en el desarrollo de la situación política de Venezuela. Además, durante el lapso comprendido entre 2004 y 2012, el precio del petróleo se mantuvo muy elevado, favoreciendo el descomunal crecimiento del gasto público y la canalización de las diatribas políticas mediante mecanismos relativamente institucionales. Fue ese el contexto en el que, tras la disolución de la “Coordinadora Democrática” (vigente entre julio de 2002 y octubre de 2004), la oposición se reorganizó en la “Mesa de la Unidad Democrática” (MUD) para asumir la vía electoral como única forma de lucha política. En resumen, se estableció un *modus vivendi* que, sin ser

3 Información detallada al respecto en Miguel Ángel Martínez Meucci, *Apaciguamiento. El referéndum revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana*, (Caracas: Editorial Alfa, 2012).

plena ni genuinamente democrático, fue bastante estable e hizo lucir innecesaria la implementación de nuevos MADN.

No obstante, un nuevo período de zozobra prolongada se iniciaría tras el fallecimiento de Chávez y la llegada de Maduro al poder, momento en el que las dos grandes bazas del equilibrio alcanzado hasta entonces entraron en crisis. Por un lado, la ausencia del carismático Chávez, líder indiscutible de la heterogénea coalición oficialista y revolucionaria, ineludiblemente repercutió en su cohesión y estabilidad. Luchas intestinas y recelos por la sucesión del tótem del movimiento chavista han incidido en éste desde 2012, desde todo punto de vista. Por otro lado, precisamente hacia 2012 comienza a producirse una drástica caída en los precios del crudo, lo cual sólo podía impactar negativamente en la estabilidad de un modelo económico absolutamente basado en la concentración de facultades económicas en el Estado y en un ritmo acelerado y creciente de un gasto público acompañado de altos niveles de discrecionalidad, clientelismo y corrupción. Las verdaderas consecuencias del inestable y despilfarrador modelo económico que implementó Chávez comenzaron a verse durante la presidencia de su sucesor designado, y se vieron plasmadas en una inflación creciente –finamente convertida a día de hoy, desde noviembre de 2017, en el segundo ciclo hiperinflacionario más largo de la historia⁴ y en la mayor inflación del mundo durante los últimos años– y en el colapso generalizado de la economía nacional, hasta desembocar en una crisis humanitaria compleja y en la segunda mayor crisis de refugiados del planeta⁵, después de la que han venido sufriendo los sirios.

4 Nicaragua ostenta el récord de 58 meses de hiperinflación (1986-1991), mientras que para el momento de escribir estas líneas Venezuela está a punto de batir dicho record.

5 Datos permanentemente actualizados en la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela. <https://data2.unhcr.org/es/situations/platform>

En ese contexto, tras el fin del espejismo económico vivido durante el período de Chávez, era casi natural que la población se rebelase, al menos si atendemos a lo que señala la familia teórica de la *relative deprivation*⁶. Dos grandes ciclos de protesta tuvieron lugar durante la primera mitad de los años 2014 y 2017, ambos con un importante saldo de muertos, heridos, detenidos y torturados⁷. Las protestas suscitaron una importante atención internacional y contribuyeron a develar el profundo carácter autoritario del régimen presidido por Maduro, que tras años de ser calificado como un autoritarismo competitivo pasó a ser hegemónico tras el virtual desconocimiento de la Asamblea Nacional electa en diciembre de 2015, cuando al obtener 2/3 de la cámara, la oposición podría haber promovido cambios en la composición del CNE y del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ). Estos cambios, a su vez, habrían abierto las puertas a un cambio de gobierno. A partir de ese momento el chavismo asumiría todos los costos políticos de implantar un régimen descarnadamente autoritario con el que se han ido anulando las opciones de acción institucional de la oposición política. Y aunque ésta ciertamente se ha hecho cada vez más inoperante como consecuencia de la crisis económica, de la represión estatal y de sus propias desavenencias internas, también es

6 Ver Ted Gurr, *Why Men Rebel* (New Jersey: Princeton University Press; Goldstone, Jack A. -ed- (2003): *Revolutions. Theoretical, Comparative and Historical Studies*. Belmont, California: Wadsworth/ Thompson; Goldstone, Jack A. et al: "A Global Model for Forecasting Political Instability", *American Journal of Political Science* 52, n° 1 (January 2010): pp. 190-208.

7 Ver el "Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela", Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 15 de septiembre 2020, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_33_UnofficialSpanishVersion.pdf y el "Informe de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela", Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 16 de septiembre de 2021", <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A.HRC.48.69%20ES.pdf>

verdad que sus iniciativas, aunadas a las pugnas intestinas dentro del chavismo y a la colosal pérdida de medios experimentada por el país, han contribuido a poner en problemas al régimen chavista.

Todo lo anterior ayuda a entender por qué, ya durante el período presidencial de Maduro –y quizás también como consecuencia de su propia experiencia personal como negociador del chavismo en la Mesa de Negociación y Acuerdos de 2002-2003, como miembro del Grupo de Boston⁸ y como canciller en 2006-2012, entre otras muchas funciones desempeñadas–, el sucesor de Chávez se haya permitido recurrir a nuevos MADN como una forma de gestionar el temporal a través del cual le ha tocado navegar. En otras palabras: la voluntad revolucionaria y de control total que ha caracterizado el avance del proyecto político del chavismo no ha dejado de enfrentar obstáculos importantes ante la resistencia que imponen la sociedad venezolana y algunos actores foráneos, en tanto dicho proyecto ha ido conculcando progresivamente la democracia en el país. Asimismo, la experiencia adquirida durante el primero de estos MADN (la Mesa de Negociación y Acuerdos de 2002-2003) le ha permitido al chavismo comprender que tales mecanismos no necesariamente le obligan a retornar a un sistema plenamente democrático, sino que incluso pueden ser útiles (siempre y cuando el chavismo sólo le reconozca a las instancias foráneas el status de facilitadores, y no de mediadores)⁹ para recuperar la estabilidad perdida en momentos de particular resistencia ante su proyecto político.

8 El Grupo de Boston se creó en 2002 como una instancia relativamente informal para propiciar la comunicación entre el chavismo, la oposición y diversos representantes parlamentarios de los EE.UU.

9 Mientras el mediador está facultado para hacer propuestas, el facilitador se limita a propiciar su búsqueda por parte de las partes en conflicto.

Algunas tendencias registradas a lo largo de los MADN anteriores

El intento de las ciencias sociales de encontrar patrones y regularidades está siempre reñido, en alguna medida, con el libre albedrío humano. Por ello conviene siempre apuntar que ninguna tendencia que podamos registrar debe ser asumida como ley científica, sino que sencillamente nos orienta con respecto a las probabilidades (más que sobre las posibilidades) de que algo suceda, y sobre todo nos llama a pensar sobre las causas o razones de que existan tales tendencias. En este sentido, y sobre la base de lo ya señalado en oportunidades anteriores, apuntamos aquí tres tendencias y patrones más o menos recurrentes en el desarrollo de los 5 MADN que tuvieron lugar hasta finales de 2019 (y que quizás, por tal razón, sean útiles de cara a la evaluación del nuevo intento que se desarrolla en México, sobre el cual ya sabemos varias cosas pero que, al momento de escribir estas líneas, aún no ha conducido a resultados definitivos).

En primer lugar, cabe destacar la presencia de un ciclo recurrente, el cual se compone de las siguientes fases: *bloqueo institucional / escalada de tensiones / aplicación de MADN / discusión de salida electoral sin acuerdos consistentes / desescalamiento / supresión del conflicto*¹⁰. Por lo general, se ha comprobado que el interés y compromiso del gobierno chavista en las negociaciones con la oposición decae en la misma medida en que lo hace también la conflictividad interna. No obstante, el inicio y desarrollo parcial del proceso sí parece tener un efecto real sobre el desescalamiento de las tensiones, y en ese sentido parecer haber sido aprovechado en varias ocasiones por el chavismo.

10 Ver Martínez Meucci y Alfaro Pareja, op.cit.

Una segunda tendencia significativa apunta hacia la *preparación técnica cada vez más cuidadosa y compleja* de los MADN que han tenido lugar durante la presidencia de Nicolás Maduro, al punto de que el nivel de detalle empleado para preparar la negociación, así como la incorporación de actores relevantes que se aprecia en el último de estos procesos (el que actualmente se viene desarrollando en México), sólo son comparables en cierta medida con el proceso de 2002-2003, con la presencia activa del propio Secretario general de la OEA, César Gaviria.

Esta segunda tendencia se combina con una tercera: *el papel cada vez más relevante y directo que ejercen actores foráneos en los sucesos MADN*, no sólo en el papel de facilitadores de los diálogos, sino como actores propiamente dichos de la conflictividad política en Venezuela. Esta última tendencia es tan clara que por ejemplo, a estas alturas, las bazas de negociación de la oposición política no están en sus manos, sino en las de Estados Unidos (nos referimos esencialmente a las sanciones impuestas al gobierno chavista y varios de sus funcionarios), mientras que en el régimen de Maduro pocas cosas suceden sin la anuencia de Cuba.

Esta internacionalización de la cuestión venezolana es en buena medida resultado de los fuertes vínculos y compromisos que la llamada Revolución Bolivariana estableció, desde fechas muy tempranas, con una gran cantidad de actores políticos que en diversas partes del mundo han tenido como común denominador su cuestionamiento al orden demoliberal internacional. Es también consecuencia del intento de la oposición venezolana de obtener apoyos externos en su objetivo de propiciar un cambio de régimen, con Washington siempre como actor crucial. Y es asimismo resultado del desgaste interno que ha venido experimentando el país, un desgaste que lo ha debilitado al punto de perder importantes cuotas de soberanía. Todo esto sucede, además, en

un contexto en el que, por diversas razones, las capacidades del Estado venezolano se han visto severamente reducidas en ciertos ámbitos en los que el desinterés del gobierno por la situación de la población es más que evidente y manifiesto.

Considero, pues, que de estas tres tendencias es posible extraer las siguientes conjeturas, que en conjunto pueden fungir como una conclusión preliminar: hasta ahora, los MADN implementados en Venezuela han logrado disminuir tensiones e intentado prolongar un cierto *modus vivendi*, alcanzado particularmente entre 2008 y 2012 a partir de los patrones de entendimiento que se desarrollaron desde 2003, pero no han podido canalizar la conflictividad política hacia una situación esencialmente democrática y sostenible en el tiempo, en buena medida como consecuencia del peso que ejerce la compleja red de vínculos y compromisos asumidos por el chavismo con actores foráneos no democráticos o contrarios a la democracia liberal. Ese *modus vivendi* finalmente se rompió en el momento en el que la economía colapsó y la oposición política alcanzó, por la vía pacífica, democrática, constitucional y electoral, opciones reales de convertirse en gobierno. Desde entonces, la influencia ejercida por actores foráneos sobre la situación interna de Venezuela no ha hecho sino aumentar, haciendo virtualmente imposible la consecución de acuerdos internos sin que tácita o explícitamente lleguen a acuerdos los actores externos que cuentan con intereses muy concretos en este país.

2. El proceso de México

Junto a la Mesa de Negociación y Acuerdos que tuvo lugar entre los años 2002 y 2003, el Proceso de Negociación y Diálogo de México constituye el MADN técnicamente más sofisticado y mejor diseñado que ha tenido lugar con respeto a la situación de Venezuela durante las últimas dos décadas. Lo anterior se evidencia

en el seguimiento riguroso de una metodología general ampliamente aplicada en este tipo de procesos, así como en la cantidad de actores que, en el cumplimiento de diversos roles, han sido involucrados durante su implementación. En la modalidad específica que ha venido siendo empleada en el Proceso de México, además, se presentan similitudes notables con la metodología desplegada durante el más reciente proceso de negociaciones entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)¹¹, tal como iremos explicando a continuación.

La metodología general

En líneas generales, la metodología base a la que hacemos referencia pasa por varias etapas. En primer lugar, y partiendo de que las relaciones entre las fuerzas en conflicto que se pretende abordar están marcadas por la hostilidad y la desconfianza, y de que también la confrontación ha llegado a un relativo “punto muerto” que prolonga la inestabilidad, se hace oportuno o necesario establecer contactos preliminares que permitan superar esos obstáculos iniciales. Es en ese momento cuando se abre la posibilidad para que un tercer actor o grupo de actores funja como facilitador o mediador. Obviamente, quien aspire a jugar dicho papel habrá de contar con la anuencia de las partes en conflicto, lo cual sólo será posible si se le reconoce un importante nivel de imparcialidad o si el órgano mediador está conformado por fuerzas que, en conjunto, ejercen una influencia equilibrada.

Una vez elegido de común acuerdo el actor facilitador o mediador, éste intentará propiciar contactos discretos entre representantes legítimos de las fuerzas en pugna. Se entiende que

11 Nuestro análisis sobre la primera mitad del proceso colombiano está disponible en Miguel Ángel Martínez Meucci, “Proceso de paz en Colombia: posibles implicaciones para Venezuela”, (Caracas: Friedrich Ebert Stiftung-ILDIS 2013), DOI: 10.13140/RG.2.2.28989.28640

dichos contactos han de ser discretos y escasamente visibles ante la opinión pública local porque ésta, por lo general, se encontrará profundamente sensibilizada y polarizada, víctima como seguramente es del conflicto. A menudo estos primeros canales de comunicación ameritarán que el mediador se comunique por separado con los actores en conflicto, trasladando “pendularmente” las demandas y exigencias de cada parte a su rival.

A través de estos primeros tanteos se busca generar un mínimo de confianza en la posibilidad de una solución negociada y una relación más o menos directa entre los eventuales negociadores, relación que se procura aislar del conflicto como tal. Asimismo, el gran objetivo de esta primera y a menudo decisiva etapa, llamada usualmente de “prenegociación”, es el de construir la agenda de las negociaciones propiamente dichas. La importancia de esta agenda es enorme, al punto de que con frecuencia termina siendo determinante, ya que lo que quede fuera de la agenda posiblemente quedará también fuera de los acuerdos que eventualmente conduzcan a una solución negociada. Junto a la agenda se establecen también las reglas y parámetros de la negociación como tal, determinándose así el sitio en el que se desarrollarán los diálogos (a menudo se procura un sitio alejado del área de conflicto, para reducir posibles presiones y filtraciones), la dinámica de los encuentros, la forma de fijar los acuerdos, el régimen de declaraciones a la prensa, etc.

Obviamente, para que todo lo anterior resulte factible, entre los grupos en conflicto tienen que existir previamente instancias de dirección política claramente constituidas, que estén dotadas de la organización y legitimidad necesarias como dar “tracción” a las decisiones y acuerdos que puedan asumir. Sólo un actor político verdaderamente capaz de representar a un sector importante de la sociedad en conflicto tiene la capacidad para sellar acuerdos

que conduzcan de forma eficaz a una modificación de la situación conflictiva. De igual modo, y de acuerdo con lo que se establezca en la fase de prenegociación, podrá incorporarse a terceros actores que ayuden a generar las condiciones para una salida negociada; papel que sólo podrán desempeñar cabalmente en la medida en que cuenten con una destacada influencia sobre el conflicto como tal. Esto puede verse reflejado en el “Diagrama de McGrath” (ver más adelante la Figura 1, donde dicho diagrama aparece aplicado al actual Proceso de México), donde se indican las fuerzas en conflicto (A y B) y las llamadas “fuerzas de referencia” (C), las cuales ejercen una influencia despolarizadora que refuerza la acción de los actores facilitadores o mediadores.

Una vez determinados los actores de la negociación, así como la agenda y reglas de la misma, es cuando se da inicio a la fase de negociación propiamente dicha, y en el sitio expresamente seleccionado para ello. Por lo general, la idea es ir avanzando en acuerdos progresivos en cada uno de los puntos estipulados previamente en la agenda, y siguiendo el orden que en ella ha sido expresamente planteado. Dependiendo de lo que se haya acordado durante la prenegociación, podrá delegarse el tratamiento de ciertos asuntos concretos a comisiones y subcomisiones. Por lo general suele reservarse para las últimas fases de la negociación el tratamiento de los temas más espinosos; la idea en este sentido es que el acuerdo progresivo en torno a los primeros puntos de la agenda vaya elevando el costo, para todos los actores involucrados, de retroceder o echar abajo las negociaciones.

Finalmente, una vez alcanzados los acuerdos, lo habitual es establecer mecanismos de garantías, seguimiento y verificación de su cumplimiento. Muchos acuerdos fallan a lo largo de esta fase posterior a la negociación propiamente dicha, dado que para esta etapa final una parte importante de las presiones que lleva-

ban a las partes a negociar suele haber desaparecido ya, mientras que varios de los actores que ejercían funciones de facilitación o mediación se han ido alejando de dichas funciones. De ahí la importancia de una cuidadosa planificación y ejecución de estos mecanismos de seguimiento, garantías y verificación de los acuerdos alcanzados.

Por otro lado, y a la vista de los resultados ofrecidos por múltiples procesos de este tipo, se tiene a asumir cada vez más que la resolución de los conflictos es a menudo un objetivo que se encuentra fuera del alcance de este tipo de mecanismos, apostándose más bien por la gestión y transformación del conflicto. Mientras la gestión se concentra en el manejo de la situación conflictiva hasta desactivar algunas de sus peores consecuencias potenciales, la transformación aspira a identificar y aprovechar el potencial constructivo de las fuerzas que causan y protagonizan el conflicto, en el entendido de que éstas responden a valores e intereses profundos de los actores enfrentados.

Fases de la negociación

1. Prenegociación: puntos acordados en el Memorando de Entendimiento

La fase de prenegociación del llamado Proceso de Negociación y Diálogo de México comenzó muchos meses antes de que se iniciaran las rondas de negociación en la capital mexicana. Al haberse encargado el Reino de Noruega de la facilitación del MADN anterior (el Proceso de Oslo, a mediados de 2019), su posición para persistir en el diseño de un intento más completo era inmejorable. Considerando además la persistencia de la delicada situación política en Venezuela, durante el año 2020 los noruegos se dedicaron a conducir las comunicaciones “pendulares” entre chavismo y oposición, con miras a establecer las bases de

un nuevo proceso de negociación. De ahí que buena parte del año 2020 y toda la primera mitad del 2021 puedan ser considerados como la fase de prenegociación del Proceso de México. Tal como indicamos en párrafos previos, en dicha fase se establece qué actores participarán en el proceso, los negociadores o representantes en los diálogos, los aspectos puntuales de la metodología a seguir y, quizás lo más importante, la agenda. En el caso que nos ocupa, todos esos aspectos han quedado registrados en el respectivo Memorando de Entendimiento¹².

Actores facilitadores del Proceso de México

Esencialmente es el Reino de Noruega el principal actor encargado de la facilitación de este nuevo MADN. Hay muchas razones que permiten entender el papel del país escandinavo en este sentido. Es un estado internacionalmente reconocido por su compromiso con la paz en el mundo, que durante los últimos años ha impulsado la búsqueda de la paz en más de 20 conflictos diferentes. En estos procesos los noruegos suelen destacar por su neutralidad, discreción y saber hacer. En su territorio, separado pacíficamente de Suecia a principios del siglo XX, se sigue entregando el Premio Nobel de la paz, y están radicados también algunos de los *think tanks* más antiguos y prestigiosos en materia de estudio y gestión de conflictos. Su neutralidad debe mucho a su historia y ubicación geográfica: no tienen demasiadas fronteras, están relativamente aislados y nunca fueron una potencia colonial. Aunque forman parte de la OTAN, no son miembros de la Unión Europea.

12 El documento completo se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d62443bc624041238af2902d356f949c/memorando-de-entendimiento.pdf>

El hecho de que Noruega se haya visto envuelta como actor facilitador del diálogo en Venezuela revela, por un lado, el nivel alcanzado por la crisis en este país en 2019 (año durante el cual el caso venezolano llegó a ser varias veces considerado en las sesiones del Consejo de Seguridad de la ONU), y por otro, los vínculos que existen con el caso colombiano. La Venezuela de Hugo Chávez y Nicolás Maduro desempeñó un importante papel en el más reciente proceso de paz en Colombia, un papel que comenzó a gestarse cuando el presidente Juan Manuel Santos, quien como ministro del Interior y luego de Defensa de Colombia se había convertido en un duro antagonista del chavismo, súbitamente giró su posición tras ser electo presidente y tener un gesto de aproximación a Hugo Chávez, su “nuevo mejor amigo” como lo llamó a partir de entonces¹³. Desde un principio, Santos tuvo claro que el conflicto en Colombia difícilmente podría ser objeto de una negociación viable sin la participación de la Venezuela chavista, cuyos lazos con las FARC eran innegables.

De este modo, en el marco de un proceso conducido por la mediación de Noruega, Venezuela fue crucial para que muchos miembros del secretariado de las FARC no sólo otorgaran alguna credibilidad a los diálogos con el gobierno colombiano, sino también para que pudieran desplazarse hasta La Habana, sede de las negociaciones. Asimismo, mientras Chile fungió como “país acompañante” del gobierno de Santos, Venezuela hizo lo propio con las FARC. Tras la muerte de Chávez, Maduro heredaría como presidente los contactos previamente desarrollados durante dicho proceso, durante el cual, desde la destacada posición de canciller de Venezuela, continuó familiarizándose con este tipo de mecanismos (recordemos que también había sido negociador por el

13 AP, “Santos dice que Chávez es «su nuevo mejor amigo»”, *Revista Semana*, 8 noviembre 2010, <https://www.semana.com/mundo/articulo/santos-dice-chavez-su-nuevo-mejor-amigo/124284-3/>

chavismo en el MADN de 2002-2003) y, más personalmente, con la figura de Dag Halvor Nylander.

Nylander, quien en efecto fue el principal enviado de Noruega a lo largo del proceso de paz en Colombia, ahora cumple una función similar para el caso venezolano en el Proceso de México. Nacido en 1969, este abogado de la Universidad de Oslo no sólo es conocido por su experiencia en el conflicto colombiano (fue enviado especial del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega y Jefe de Misión de la Embajada de Noruega en Bogotá en el período 2006-2008) sino también por haber sido delegado de su país ante Naciones Unidas (2001-2004) y en la embajada de Noruega en Buenos Aires (1999-2001). Además, Nylander fungió como representante personal del secretario general de la ONU, António Guterres, en las gestiones desarrolladas por dicho organismo para facilitar en 2017 el entendimiento entre Venezuela y Guyana por el litigio fronterizo que mantienen desde 1966.

Se comprende así por qué Noruega es el actor que facilita los diálogos en México, y por qué el actual formato de las negociaciones es esencialmente similar al que se empleó en Colombia. En el caso venezolano, los países acompañantes son Rusia por el lado del chavismo y Países Bajos por el de la oposición. Adicionalmente, otras instancias de las que pueden participar diversos estados también podrían ejercer como “fuerzas de referencia” (ver Figura 1). Según consta en el Memorando de Entendimiento, Noruega también tiene la potestad de invitar y anunciar a los Estados miembros de un Grupo de Países Amigos que puede acompañar el proceso.

Figura 1: Diagrama de McGrath, aplicado al Proceso de México (2021)



Elaboración propia

Actores negociadores en el Proceso de México

En cuanto a los actores negociadores, formalmente se trata del chavismo –actualmente en control de todo el aparato del Estado– y de la oposición política, constituida principalmente por un gran número de organizaciones partidistas que a día de hoy se encuentran muy atomizadas tras haber venido siendo duramente hostigadas desde los órganos del Estado. Lo primero que cabe señalar en este sentido es la gran asimetría que existe entre ambas fuerzas, circunstancia que, tal como iremos viendo, incide de modo decisivo en el desarrollo de estas negociaciones.

La presencia de un partido hegemónico como es el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) contribuye en gran medida a unificar criterios por el lado del chavismo. Desde nuestro punto de vista, la idea de que el régimen chavista es militar o militarista es más bien incorrecta. Sería más preciso señalar que, en

efecto, el chavismo es un proyecto político del cual los militares forman parte esencial, pero no en tanto sujetos que expresan la voluntad política y corporativa de unas Fuerzas Armadas disciplinadas y autónomas, sino tras previa desnaturalización de sus principios organizacionales y mediante la incorporación progresiva de sus cuadros al proyecto político liderado por una cúpula civil, en términos muy similares a los que han venido teniendo lugar durante décadas en la Cuba castrista. De ahí que el PSUV sí sea, en efecto, un mecanismo de canalización de demandas y disputas dentro de la coalición chavista, más allá de sus intrincados conflictos internos. Lo anterior se reflejado, en el contexto del Proceso de México, a través de la designación de las que han sido anunciadas como principales figuras negociadoras del gobierno chavista (todos ellos miembros del PSUV y cercanos a Nicolás Maduro): Jorge Rodríguez, presidente de la Asamblea Nacional que emergió tras los polémicos comicios de diciembre de 2020; Héctor Rodríguez (gobernador del estado Miranda) y “Nicolasito” Maduro (diputado). A estos tres negociadores principales se suman, en funciones ya más secundarias, varios diputados, ministros y viceministros (ver Cuadro 1).

En cambio, por el lado de la oposición se presentan importantes dificultades de coordinación y representación, las cuales necesariamente se han visto reflejadas en la composición de la delegación negociadora en México. Las diatribas existentes en torno a la conducción del “gobierno interino” que preside el diputado Juan Guaidó, no sólo en la oposición en general sino dentro del llamado “G4” en particular –conglomerado conformado por Voluntad Popular (VP), Primero Justicia (PJ), Un Nuevo Tiempo (UNT) y Acción Democrática (AD)–, son sólo uno de los factores que inciden negativamente en este sentido. Más importantes, seguramente, son las consecuencias (a menudo inadvertidas en gran medida por la opinión pública nacional e internacional) que

se han venido acumulando a partir del continuo hostigamiento y persecución de la oposición que, durante años, han ejercido los órganos del Estado que controla el chavismo. Exilio, cautiverio, tortura, precariedad económica, ausencia de estado de derecho e incluso el asesinato son dificultades que han venido marcando el comportamiento de la oposición durante los últimos años. De ahí que las tradicionales diatribas en torno a la conveniencia de unos u otros medios de lucha política no hayan hecho sino incrementarse en estos últimos años, deteriorando las posibilidades de mantener una instancia unificada de coordinación y representación política de la oposición. Como consecuencia de lo anterior, la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) virtualmente había desaparecido para el momento en el que se iniciaron las prenegociaciones, en 2020.

Ante la necesidad (implícita de cara un MADN) de presentarse como una instancia política que, a pesar de su pluralidad inherente, está bien coordinada y se encuentra relativamente unificada, la oposición adoptó la denominación de Plataforma Unitaria de Venezuela. De este modo, y ya de entrada, la oposición se vio obligada a renunciar a la denominación de Gobierno Interino de la República Bolivariana de Venezuela, lo cual no deja de ser un amargo reconocimiento de que dicho status supera sus facultades reales. Sus negociadores en México (indicados en el Cuadro 1) militan o proceden de los principales partidos de oposición, optándose así por sacrificar, quizás, cierto grado de coordinación a cambio de contar con una mayor representatividad. Es asimismo notable el hecho de que sobre varios de sus miembros, como Roberto Enríquez, Tomás Guanipa, Carlos Vecchio o Freddy Guevara, hayan estado pesando órdenes de captura, detenciones arbitrarias o muchos meses de refugio en otros países (o en sus embajadas en Caracas). De entrada, esto revela una gran vulnerabilidad en la posición de los negociadores de la oposición, al

tiempo que permite comprender que este nuevo MADN es, entre otras cosas, un mecanismo de protección para una parte importante del liderazgo político opositor.

| Cuadro 1: Personalidades designadas como negociadores del chavismo y la oposición | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Negociadores designados por el chavismo | Negociadores designados por la oposición |
| <ul style="list-style-type: none"> Jorge Rodríguez (PSUV, presidente de Asamblea Nacional 2021) | <ul style="list-style-type: none"> Gerardo Blyde (ex PJ y ex UNT, actualmente independiente) |
| <ul style="list-style-type: none"> Héctor Rodríguez (PSUV, gobernador del estado Miranda) | <ul style="list-style-type: none"> Carlos Vecchio (VP, posteriormente retirado por presiones del chavismo) |
| <ul style="list-style-type: none"> "Nicolásito" Maduro (PSUV, diputado) | <ul style="list-style-type: none"> Tomás Guanipa (PJ) |
| <ul style="list-style-type: none"> Francisco Torrealba (PSUV, Grupo de Boston) | <ul style="list-style-type: none"> Stalin González (ex UNT, cercano a Henrique Capriles) |
| <ul style="list-style-type: none"> Larry Davoe (Agente del Estado ante el Sistema Internacional de DD.HH.) | <ul style="list-style-type: none"> Mariela Magallanes (Causa R) |
| <ul style="list-style-type: none"> William Castillo (Viceministro de Políticas Antibloqueo) | <ul style="list-style-type: none"> Roberto Enríquez (COPEI) |
| <ul style="list-style-type: none"> Diva Guzmán (diputada PSUV) | <ul style="list-style-type: none"> Luis Emilio Rondón (UNT) |
| <ul style="list-style-type: none"> Genifer Garvett (diputada PSUV) | <ul style="list-style-type: none"> Luis Aquiles Moreno (AD) |
| <ul style="list-style-type: none"> Gabriela Jiménez (ministra de Ciencia y Tecnología) | <ul style="list-style-type: none"> Claudia Nikken (académica) |
| <ul style="list-style-type: none"> Render Peña (viceministro para América Latina) | <ul style="list-style-type: none"> Freddy Guevara (VP, incorporado posteriormente tras estar varios días detenido en el Helicoide) |
| <ul style="list-style-type: none"> Margot Godoy (Ministra de Mujer e Igualdad de Género) | |

Elaboración propia.

La agenda de las negociaciones

En el Memorando de Entendimiento consta que la agenda de las negociaciones girará en torno a 7 puntos, a saber:

1. Derechos políticos para todos;
2. Garantías electorales y cronograma electoral;
- 3, Levantamiento de sanciones y retorno de activos retenidos en el extranjero;
4. Respeto al Estado Constitucional de Derecho;
5. Convivencia política, renuncia a la violencia y reparación de las víctimas de violencia;
6. Protección de la economía nacional y medidas de protección social;
7. Garantías de implementación, seguimiento y verificación de lo acordado.

El carácter genérico de varios de estos puntos salta a la vista, al punto de que un análisis más detallado permite comprobar que esta agenda está planteada como un intercambio de “sanciones por elecciones”. Mientras que el interés básico del chavismo en este proceso es que sean levantadas las sanciones impuestas por los Estados Unidos y la Unión Europea a varios de sus funcionarios (así como a diversas organizaciones del Estado venezolano bajo la dirección y gobierno de éstos), por el lado de la oposición el objetivo está centrado en poder operar políticamente en el país bajo condiciones de relativa normalidad. Adicionalmente, de forma muy amplia y poco precisa, se asume que todo esto debe tener lugar en el marco de un orden constitucional y del imperio de la ley, reparándose a las “víctimas de la violencia” y “protegiendo” a la población y a la economía nacional. Se hace énfasis,

finalmente, en la necesidad de que los eventuales acuerdos cuenten con suficientes garantías de cumplimiento.

Por un lado, el hecho de circunscribir las negociaciones a una serie de puntos concretos tiende a facilitar la consecución de acuerdos. Por otro, el riesgo de dejar por fuera una serie de aspectos cruciales del conflicto puede dar lugar a que éste reemerja una y otra vez, a pesar de los acuerdos que pudieran haberse alcanzado. En este caso, como consecuencia de la debilidad estructural que aqueja al “Gobierno Interino”, parece haberse impuesto una agenda en la que la oposición reduce sensiblemente sus objetivos fundamentales.

Algunos aspectos metodológicos acordados en la prenegociación

Ciudad de México fue elegida como sede de las negociaciones. A primera vista, se trata de la capital de un Estado culturalmente afín a Venezuela, reconocido por su tradicional política exterior de no intervención, así como también por su activa promoción de la paz en Centroamérica y el Caribe. Pero también un país cuya dirección política es hoy, ideológica y programáticamente, bastante afín al chavismo. Difícilmente pudiera haber sido de otro modo, considerando la posición de fuerza relativa con la que el chavismo llega a estas negociaciones.

Según se indica en el Memorando de Entendimiento, las negociaciones se desarrollarán en México según el principio de que “nada está acordado hasta que todo está acordado”. Empleada ya en el reciente proceso de paz en Colombia, esta fórmula estimula a las partes a ir asumiendo acuerdos que no acarrearán un compromiso definitivo, pero que tras haberse avanzado en las negociaciones luego suelen ser políticamente más difíciles de sacrificar. Lo anterior no excluye, sin embargo, la posibilidad de alcanzar

acuerdos paralelos sobre materias específicas a todo lo largo de la negociación principal.

Según comentó el gobierno mexicano en declaraciones a la prensa, el proceso de negociaciones arrancó inicialmente con la esperanza de llegar a acuerdos en el marco de unos 6 meses¹⁴, aunque sin por ello fijar una fecha tope. La realidad ha ido demostrando, entre tanto, que el proceso ameritará de mucho más tiempo si se pretende llegar a acuerdos sustanciales, tal como se verá a continuación.

2. La negociación propiamente dicha

Al momento de terminar este análisis, en México se han celebrado las tres primeras rondas de la negociación. Mientras las dos primeras transcurrieron dentro de lo estipulado y llegaron a generar algún espacio para la esperanza, la tercera se desarrolló en medio de grandes polémicas, sin que desde entonces se hayan realizado nuevas rondas. A continuación, se resumen la bitácora del Proceso de México desde su instalación el 13 de agosto hasta el 15 de noviembre de 2021.

Primera ronda (13-15 agosto): en esta ocasión se realizó el acto de instalación de la mesa de negociaciones en el Museo Antropológico de México, con participación destacada de Dag Nylander y de los jefes de las delegaciones de ambas partes, Jorge Rodríguez y Gerardo Blyde. Éstos dieron a conocer y firmaron el Memorando de Entendimiento, documento que contiene todos los aspectos relevantes que fueron acordados durante la fase de prenegociación (detallados en párrafos anteriores) y que establece los parámetros generales de la negociación. El canciller mexicano,

14 "Diálogo entre chavismo y oposición se inicia con la firma de un memorando de entendimiento", *El Mercurio*, A4, 14 de agosto de 2021.

Marcelo Ebrard, dio la bienvenida tanto a los negociadores venezolanos como a los miembros de la delegación noruega.

A pesar de todo, la instalación del acto se demoró ante las protestas del chavismo por la presencia de Carlos Vecchio (designado por Juan Guaidó como embajador del Gobierno Interino ante los Estados Unidos), a quien la delegación de Maduro no reconoce como negociador legítimo. Este hecho, junto a la circunstancia de que la denominación misma de “gobierno interino” quedara fuera del Memorando de Entendimiento, dio a entender que el chavismo sólo aceptó iniciar las negociaciones en México una vez que todo vestigio presente de dicha aspiración por parte de la oposición (la de que la presidencia legítima del país no estaba en manos de Maduro) hubiera sido al menos simbólicamente retirado de los diálogos.

Segunda ronda (3-6 septiembre): al cerrarse la segunda ronda, ya de negociaciones propiamente dicha y en la que el recién liberado Freddy Guevara (desde el 11 de julio detenido por los cuerpos de seguridad del Estado venezolano) sustituyó a Carlos Vecchio como miembro de la delegación opositora¹⁵, las partes notificaron que habían llegado a “dos acuerdos parciales”. Uno de ellos tuvo que ver con “la ratificación y defensa de la soberanía de Venezuela sobre la Guayana Esequiba”, mientras que en el segundo, según palabras de Jorge Rodríguez, “las partes acordaron la necesidad de rescatar y recuperar los activos pertenecientes a Venezuela así como el dineros y riquezas que se encuentran en el exterior, necesarios para la recuperación económica en la post

15 Europa Press, “Freddy Guevara sustituye a Carlos Vecchio en la delegación de la oposición que negocia en México”, 4 de septiembre de 2021. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-freddy-guevara-sustituye-carlos-vecchio-delegacion-oposicion-venezolana-negocia-mexico-20210904225635.html>

pandemia". En teoría, los recursos así "rescatados" serían destinados para dotar hospitales y comprar vacunas contra el Covid-19.

Tiende a suceder que, en este tipo de procesos, las primeras sesiones sean dedicadas a plantear algunos temas más generales sobre los cuales es más factible alcanzar acuerdos. Ésta no fue la excepción. No obstante, la delegación de Maduro fue clara al conminar al gobierno estadounidense a levantar las sanciones, y a pesar de que la foto publicada en Twitter por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega dejaba entrever formalidad y entendimiento entre las partes¹⁶, el propio presidente venezolano afirmó que "Estados Unidos se buscó un pelele, un imbécil, entrenado, para que hiciera de títere y buscara lo que ellos buscaba: el derrocamiento del gobierno, la destrucción de la revolución bolivariana, la colonización política de Venezuela"¹⁷.

Tercera ronda (25-28 septiembre): esta ronda fue mucho más accidentada que las anteriores, básicamente porque el oficialismo llegó a ella con grandes recelos tras la creciente posibilidad de que dos personajes clave dentro del entramado del poder chavista, como son Hugo "El Pollo" Carvajal y Álex Saab, pudieran ser extraditados en breve a los EE.UU. Carvajal, quien fuera jefe de los servicios de espionaje e inteligencia de Hugo Chávez y acusado por los norteamericanos de participar en actividades de narcotráfico, blanqueo y cooperación con las FARC, fue detenido en Madrid el día 9 de septiembre¹⁸. Y aunque el proceso de extradi-

16 @NorwayMFA, 5 de septiembre de 2021. <https://twitter.com/NorwayMFA/status/1434288729531822082>

17 "La oposición y el Gobierno de Venezuela alcanzan dos acuerdos preliminares", *France 24*, 7 de septiembre de 2021. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210906-venezuela-termina-segunda-ronda-negociaciones>

18 "Detenido en Madrid Hugo Carvajal, exjefe de la inteligencia venezolana reclamado por EE UU", *El País*, 9 de septiembre de 2021. <https://>

ción se encuentra de momento suspendido por tecnicismos legales, cabe destacar que la solicitud de asilo que Carvajal introdujo en España ya fue rechazada por la Audiencia Nacional de ese país.

Para esas fechas ya era también altamente probable que Álex Saab fuera extraditado por el gobierno de Cabo Verde, país donde permanecía detenido desde su captura el 13 de junio de 2020. Saab, ciudadano colombiano repentinamente designado como diplomático venezolano, no sería sólo un testaferro del propio Nicolás Maduro, sino también el arquitecto del complejo esquema de operaciones financieras a través del cual el gobierno de Caracas ha intentado evadir las sanciones foráneas. Ante la posibilidad de su inminente deportación a territorio estadounidense, y ante el malestar que le generaron también al chavismo las palabras de la Primera Ministra de Noruega, Erna Solberg, empleó durante la Asamblea General de la ONU (refiriéndose al deterioro de la democracia y la violación de DD.HH. en Venezuela)¹⁹, la delegación oficialista en México se negó durante varias horas a comenzar la tercera ronda de negociaciones²⁰.

Tras las disculpas y aclaraciones del equipo noruego, el cual reiteró su “imparcialidad”²¹, finalmente se desarrolló una nueva

elpais.com/internacional/2021-09-09/detenido-en-madrid-el-pollo-carvajal-exjefe-de-la-inteligencia-venezolana.html

19 “Comienza la tercera ronda de negociaciones entre el Gobierno venezolano y la oposición”, *Europa Press*, 27 septiembre 2021. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-comienza-tercera-ronda-negociaciones-gobierno-venezolano-oposicion-20210927002739.html>

20 “La tercera ronda del diálogo venezolano se aplaza entre reproches”, *EFE*, 25 septiembre 2021. <https://www.efe.com/efe/america/mexico/la-tercera-ronda-del-dialogo-venezolano-se-aplaza-entre-reproches/50000545-4637945>

21 “El ‘mea culpa’ de Noruega desencalla la negociación de Venezuela”, *EFE*, 25 septiembre 2021. <https://www.efe.com/efe/america/mexico/el-mea-culpa-de-noruega-desencalla-la-negociacion-venezuela/50000545-4638241>

sesión de diálogo que debía tratar lo relativo a una eventual reforma judicial, pero que en definitiva culminó sin acuerdos propiamente dichos y sin fijar fecha a una cuarta ronda de negociaciones. En su lugar, ambas delegaciones expresaron su rechazo por la masiva agresión sufrida en Iquique (norte de Chile) por migrantes venezolanos²² y se comprometieron a iniciar “sesiones de consulta con diversos actores políticos y sociales –nacionales e internacionales– para que se constituya cuanto antes un mecanismo de consulta y participación” con la sociedad civil²³.

La fecha de la cuarta ronda de negociaciones fue anunciada por Noruega el 7 de octubre y pautada para los días 17-20 de ese mismo mes²⁴. No obstante, y a pesar del notable conjunto de gestiones diplomáticas emprendidas por el chavismo, Saab fue finalmente extraditado a los EE.UU. el 16 de octubre²⁵, situación que llevó a Maduro a tomar la decisión de suspender indefinidamente la participación de la delegación chavista en las rondas de México²⁶ y a ejercer una represalia instantánea por la que nuevamente puso bajo custodia a seis ex directivos de la empresa

22 “Diálogo venezolano condena la «xenofobia y violencia» en Iquique”, *El Mercurio*, A5, 29 de septiembre de 2021.

23 “Nueva ronda de negociación entre Maduro y la oposición finaliza sin acuerdos”, *El Mundo*, 28 septiembre 2021. <https://www.elmundo.es/internacional/2021/09/27/61520d3d21efa0703d8b461c.html>

24 “Gobierno y oposición volverán a verse las caras el próximo 17 de octubre en México”, *Voz de América*, 7 de octubre 2021. <https://www.vozdeamerica.com/a/noruega-confirma-nueva-fecha-de-dialogo-entre-las-partes-venezolanas-/6263419.html>

25 “AlexSaab, presuntotestaferrodeMaduro, extraditadoa Estados Unidos tras 16 meses en Cabo Verde”, *El País*, 16 de octubre de 2021. <https://elpais.com/internacional/2021-10-16/alex-saab-presunto-testaferro-de-maduro-extraditado-a-estados-unidos-tras-16-meses-en-cabo-verde.html>

26 “Maduro se retira de las negociaciones con la oposición tras la extradición de Saab a EEUU”, *El Periódico*, 17 octubre 2021. <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20211017/gobierno-maduro-retira-negociaciones-mexico-12277157>

petrolera CITGO, cuya liberación inmediata fue solicitada por el gobierno de Washington²⁷. Por su parte, el día 1 noviembre los facilitadores noruegos se marcharon de México, ya que al parecer no esperaban que el proceso se reactive antes de las elecciones convocadas para el 21 de noviembre en Venezuela²⁸. Aparte del impacto que sobre las negociaciones puedan tener los resultados de los altamente polémicos comicios regionales del 21-N, cabe también preguntarse por la influencia que pudiera tener la apertura, por parte de la Corte Penal Internacional, de una investigación²⁹ al gobierno de Nicolás Maduro por presuntos crímenes de lesa humanidad durante la represión de las protestas ciudadanas de 2017. Tal es la situación al momento de cerrar la redacción de este texto.

3. Consideraciones analíticas y perspectivas de cara al futuro

Tras el análisis fundamentalmente descriptivo presentado en líneas anteriores, corresponde un último comentario de carácter valorativo y prospectivo. De entrada, cabe señalar que hay no resulta fácil vislumbrar perspectivas favorables en torno a la

27 “EEUU instó a la dictadura de Maduro a liberar a los ex ejecutivos de Citgo de forma inmediata”, *Infobae*, 18 de octubre de 2021. <https://www.infobae.com/america/venezuela/2021/10/18/eeuu-insto-a-la-dictadura-de-maduro-a-liberar-a-los-ex-ejecutivos-de-citgo-de-forma-inmediata/> Los seis ex directivos de CITGO son José Pereira Ruimwyk, Tomeu Vadell, Jorge Toledo, Gustavo Cárdenas, José Luis Zambrano y Alirio Zambrano.

28 “Equipo negociador de Noruega abandonó México tras suspensión de diálogo venezolano”, *Al Navío*, 1 noviembre 2021. <https://alnavio.es/equipo-negociador-de-noruega-abandono-mexico-tras-suspension-de-dialogo/>

29 “Qué significa que Venezuela sea el primer país de América Latina en el que la Corte Penal Internacional abrió una investigación formal”, *BBC News Mundo*, 4 de noviembre de 2021. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59109361>

posibilidad de que a través de esta negociación se pueda producir un cambio sustancial en las causas de la grave situación que vive Venezuela. Lo anterior no se debe única ni principalmente al hecho de que los procesos anteriores hayan fallado en este sentido (si bien esto también requiere ser considerado en la evaluación, ya que dicha recurrencia no es fortuita), sino principalmente porque el Proceso de México en sí mismo evidencia características que lo hacen difícilmente operativo en ese sentido.

En primer lugar, la asimetría de poder existente actualmente entre chavismo y oposición implica un desbalance en la negociación por el cual al primero se le hace cada vez menos necesario negociar, a no ser por el apoyo externo con el que cuenta la oposición. En este sentido, el planteamiento implícito de “sanciones por elecciones” que quedó plasmado en el Memorando de Entendimiento revela una debilidad básica en la posición negociadora de la oposición: su principal herramienta de negociación son las sanciones al chavismo, pero éstas no están en sus manos, sino en las de los gobiernos extranjeros que las aplican. Esto quiere decir que la negociación realmente planteada incorpora a los gobiernos europeos, estadounidense y canadiense en calidad de negociadores, aunque esto no quede registrado formalmente, y que en definitiva los términos de un acuerdo negociado serán los que dichos gobiernos foráneos estén dispuestos a aceptar. Pero ello, a su vez, depende en buena medida de lo que países como Rusia o Cuba –con intereses y posiciones bien afianzadas en la cuestión venezolana– también estén dispuestos a conceder desde su posición de abierta defensa del chavismo.

El segundo factor que complica la consecución de resultados estables en esta negociación es la ausencia de una auténtica y bien estructurada “plataforma unitaria” en la oposición, cuyas fuerzas políticas resienten hoy más que nunca el peso de la intimi-

dación, el hostigamiento judicial, la infiltración y la cooptación más o menos forzada por parte del chavismo, por no mencionar el peso de sus propias diatribas internas. Todo lo anterior impide a la oposición operar como un actor relativamente unitario en la mesa de negociaciones. Asimismo, la ausencia de elecciones dignas de tal nombre durante los últimos años complica severamente la capacidad de los partidos políticos de la oposición para representar y movilizar de forma eficaz a amplios sectores de la población venezolana. Como consecuencia, esta situación los lleva a menudo a operar en desconexión con las principales demandas populares, situación que seguramente incide en la ausencia tácita o explícita que se aprecia –en el Memorando de Entendimiento– de algunos temas que son de vital importancia para la ciudadanía en Venezuela.

Como consecuencia de lo anterior, mientras el chavismo concentra todas sus fuerzas en lograr el levantamiento de las sanciones foráneas y en obtener el reconocimiento pleno de su gobierno como el único legítimo en Venezuela, la oposición aspira, no ya a un cambio de régimen (tal como propugnaba la fórmula “cese de la usurpación/ gobierno de transición/ elecciones libres”), sino a una normalización de la vida política bajo estándares algo más democráticos que le permitan, en primer lugar, una cierta convivencia en apego a la ley, y en segundo lugar, un eventual –y aparentemente lejano en el tiempo– cambio de gobierno por vía pacífica y electoral. Mientras más abundantes y variados sean los mecanismos empleados por el chavismo para presionar a la oposición, más probable es que ésta se conforme con magros resultados en las negociaciones. No obstante, la línea final de las concesiones que la oposición pueda hacer depende directamente de lo que los gobiernos foráneos, y sobre todo los Estados Unidos, estén dispuestos a aceptar en un acuerdo negociado. Pero si los norteamericanos y europeos relajan sensiblemente las sanciones,

se daría la paradoja de que los incentivos del chavismo para cumplir los acuerdos también tenderán a reducirse.

De este modo, todo apunta a que, como mucho, y siempre y cuando no se produzca un previo descalabro o fractura de la coalición chavista, los eventuales acuerdos que se podrían alcanzar en México sean acuerdos de mínimos, en donde ciertas sanciones se flexibilicen a cambio de que el chavismo ofrezca algunas garantías de convivencia política a la oposición. Mientras tanto, lo más probable es que las dinámicas profundas que han conducido al notable deterioro de Venezuela en las últimas décadas permanezcan esencialmente intactas y ajenas a los términos de un acuerdo negociado.

Rebelión en las elecciones Regionales y Municipales 2021

Héctor Briceño¹

“El 3 de diciembre de 1989 tuvieron lugar las primeras elecciones de Gobernadores y Alcaldes en el siglo XX, las hubo en el siglo XIX. Fue un paso decisivo para la profundización de la Democracia Federal. Faltan muchos más”.

Rafael Arraiz Lucca²

Introducción

El jueves 13 de mayo de 2021 el organismo de administración electoral venezolano, el Consejo Nacional Electoral (CNE), hizo pública la convocatoria a elecciones Regionales y Municipales, las cuales tendrían lugar el 21 de noviembre de 2021³. Esta se ajustaba al mandato jurídico nacional que estipula la elección cada cuatro

1 El autor agradece los amables comentarios y sugerencias que hicieron al texto Jesús Castellanos y Eugenio Martínez.

2 Rafael Arraiz Lucca, historiador e individuo de Número de la Academia Venezolana de la Lengua, en Twitter: <https://twitter.com/rafaelarraiz/status/1466751403225927685?s=21>

3 Aunque la convocatoria fue realizada por el Rector Presidente del CNE, Pedro Calzadilla, el 13 de mayo de mayo de 2021 (<https://www.youtube.com/watch?v=xqoZ2pdpKso>) y días posteriores fue publicado en la página web del organismo electoral el cronograma electoral, la convocatoria oficial no fue publicada en la Gaceta Electoral hasta el 28 de junio del mismo año (Gaceta Electoral 979). Ver análisis del cronograma electoral

años⁴ de 23 gobernadores, 253 legisladores regionales, 335 alcaldes y 2.471 concejales municipales, aunque sería la primera vez en más de 20 años en que se realizarían de manera simultánea.

El proceso electoral tendrá lugar en un contexto social, económico y político complejo, caracterizado por la profundización de la crisis humanitaria, y enmarcado en un nuevo intento de diálogo entre el gobierno de Nicolás Maduro y la oposición.

En las líneas siguientes analizaremos el contexto político en el cual se desarrollaron las elecciones locales y regionales, examinaremos los resultados y esbozaremos las principales consecuencias e implicaciones que estos tienen para el futuro venezolano. No obstante, debemos señalar que al momento de escribir estas líneas el proceso electoral aún no ha culminado, pues tras conocerse la derrota de Argenis Chávez, candidato del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)⁵ y sus partidos aliados a la reelección en Estado Barinas, frente a Freddy Superlano, candidato opositor miembro del partido Voluntad Popular (VP), la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) a través de dos sentencias⁶, impidió la totalización de votos (sumatoria oficial)

en: https://sumate.org/documentos/Informe_Cronograma_Elecciones_21Junio2021_210721.pdf

4 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999):

Artículo 160. (...) *El Gobernador o Gobernadora será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que voten. El Gobernador o Gobernadora podrá ser reelegido o reelegida.*

Artículo 162. (...) *Los legisladores o legisladoras estatales serán elegidos o elegidas por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos o reelegidas. La ley nacional regulará el régimen de la organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo.*

Artículo 174. (...) *El Alcalde o Alcaldesa será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan, y podrá ser reelegido o reelegida.*

5 Gobernador y candidato a la reelección, Argenis Chávez.

6 Ver Sentencias 78 y 79, del 29.11.2021: <http://www.tsj.gob.ve/decisiones#>

y proclamación del candidato ganador de esa entidad, alegando la inhabilitación política del candidato opositor por parte de la Contraloría General de la República, y ordenando la repetición completa del proceso electoral, el cual se llevará a cabo, según el cronograma presentado, el 09 de enero de 2022.

Contexto político

Las precarias condiciones políticas en Venezuela se deterioraron de manera abrupta luego de la victoria electoral opositora en las elecciones parlamentarias del año 2015. Desde entonces, el gobierno de Nicolás Maduro se vio obligado a arreciar las medidas de represión y persecución contra los partidos políticos opositores, sus simpatizantes, líderes, así como también contra la población en general.

Los partidos opositores fueron ilegalizados e intervenidos, comenzando por la plataforma unitaria Mesa de la Unidad Democrática (MUD), así como los partidos Acción Democrática (AD), Primero Justicia (PJ), Voluntad Popular (VP), entre otros. Muchos de sus dirigentes han sido encarcelados mientras otros fueron empujados al exilio. También partidos políticos aliados del oficialista PSUV hasta 2020, como Patria Para Todos (PPT), Tupamaro y el Partido Comunista de Venezuela (PCV), fueron amenazados y/o intervenidos tras romper con el PSUV e intentar presentar una alianza independiente para las elecciones parlamentarias de 2020⁷.

La grave situación de los Derechos Humanos también se deterioró, tal como reiteró la Alta Comisionada de las Naciones Uni-

7 Para un análisis exhaustivo de los patrones de intervención de los partidos políticos venezolanos ver: <https://www.observademocracia.org/wp-content/uploads/2018/09/InformeEspecialOGCD-PartidosPoliticoseVenezuelaSeptiembre2018-1.pdf>

das para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, en su informe correspondiente al período junio 2020 – abril 2021, en el que reiteró la persistencia de graves violaciones a los Derechos Humanos cometidas por los organismos e instituciones del Estado, denunciadas persistentemente al menos desde el año 2017⁸. La Corte Penal Internacional (CPI) en conocimiento de las denuncias de estas violaciones decidió, tras realizar un examen preliminar, la apertura formal de un proceso de investigación contra Venezuela por “presuntas torturas, ejecuciones extrajudiciales o desapariciones forzadas que hayan ocurrido contra ciudadanos bajo detención del Estado” desde al menos el año 2017⁹. El anuncio fue realizado en rueda de prensa desde Caracas y junto a Nicolás Maduro por el fiscal Karim A. A. Khan QC de la Corte Penal Internacional.

A la compleja situación de los derechos humanos se suma la profundización de la crisis económica que ha sumergido en el año 2021 a más del 94% de la población en la pobreza (ENCOVI, 2021)¹⁰ y obligado a 6 millones de venezolanos a abandonar el país en busca de mejores oportunidades (ONU, 2021)¹¹. Pero si todo ello no fuese suficiente, la crisis sanitaria global producto de la pandemia del Covid-19 a afectado más profundamente a los países más

8 Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Venezuela 2019: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>, Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Venezuela 2021: <https://venezuela.un.org/es/134630-informe-sobre-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-venezuela>

9 <https://news.un.org/es/story/2021/11/1499562>, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59109361>

10 ENCOVI 2021: https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/6153ad6fb92e4428cada4fb7_Presentacion%20ENCOVI%202021%20V1.pdf

11 <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

pobres, entre ellos Venezuela, que presenta la segunda peor tasa de vacunación de Latinoamérica, superando solo a Haití¹².

El deterioro de las condiciones humanitarias y políticas del país desde 2015 no impidió la continua realización de elecciones. Entre el período 2016-2020 se realizaron 6 jornadas electorales: Elección de una Asamblea Nacional Constituyente (2017), elecciones Regionales (2017), Municipales (2017), Presidenciales (2018)¹³, Municipales -Concejales (2018) y Parlamentarias 2020. En ellas, la alianza opositora MUD y sus principales partidos (el G4, grupo de los 4 principales partidos: AD, PJ, VP y Un Nuevo Tiempo -UNT) solo participaron en las Regionales 2017. Luego del año 2017 caracterizado por las protestas políticas y la violenta represión desatada contra ellas por el gobierno a través de los organismos del Estado, la creciente conflictividad, el clima generalizado de desesperanza y una intensa campaña de descrédito contra las elecciones como mecanismo de cambio político llevaron a la oposición a abandonar la arena electoral. Durante este período la desconfianza en la desacreditada institución electoral y sus autoridades se deterioró aún más al aumentar de 68% en 2015 a 81% en 2018. Igualmente, la desesperanza entre los venezolanos se extendió aún más en una población caracterizada por su resiliente optimismo. Así mientras el 30% veía el futuro con pesimismo en 2015, tres años más tarde, en 2018 la desesperanza alcanzaba al 51% de los venezolanos, según los datos de la Corporación Latinobarómetro¹⁴.

12 <https://es.statista.com/estadisticas/1258801/porcentaje-y-numero-vacunados-contra-covid-19-en-latinoamerica-por-pais/>

13 Simultáneamente a las presidenciales 2018 se eligieron los diputados de los Consejos Legislativos Estadales.

14 La pregunta utilizada para medir la confianza en el organismo electoral es la siguiente: ¿Cuánta confianza tiene usted en la institución electoral del país? El porcentaje agrupa la sumatoria de las respuestas “poca” + “ninguna”; mientras que la pregunta para medir la desesperanza sobre

La estrategia abstencionista aunado al deterioro de las condiciones políticas y electorales lograron que gran parte de la comunidad democrática internacional desconociera la elección presidencial de 2018, en la que resultó ganador Nicolás Maduro con el 68%, en una elección signada por una abstención del 54%, y en la que un grupo de 4 partidos políticos opositores minoritarios (Copei, Avanzada Progresista, Movimiento al Socialismo–MAS y el Movimiento Ecológico de Venezuela) decidieron participar unidos bajo la candidatura del dirigente Henry Falcón, concentrando 21% de los votos. Un tercer candidato, el pastor evangélico Javier Bertucci, obtuvo el 11% a través del partido Esperanza por el Cambio. Ambas candidaturas abrirían una primera grieta en el monopolio del liderazgo opositor que había alcanzado la MUD de la mano del G4, y a partir de las elecciones parlamentarias de 2020 unieron esfuerzos en la plataforma Alianza Democrática.

El boicot electoral como estrategia de los líderes de la MUD se mantuvo hasta el año 2020, período durante el cual las diferencias opositoras se incrementaron tras cada proceso electoral, no sin la promoción activa e interesada del gobierno, que no escatimó en utilizar el dinero ni las instituciones públicas para dividir y enfrentar al liderazgo opositor.

Durante este período la oposición de la MUD y el G4 intentó aumentar la presión al gobierno, tanto interna como internacionalmente. En enero de 2019, y como consecuencia del desconocimiento de la elección presidencial de 2018, el dirigente del partido Voluntad Popular (VP) y presidente de la Asamblea Nacional

el futuro es: Y en los próximos doce meses, cree que su situación económica y la de su familia será mucho mejor, un poco mejor, igual, un poco peor, o mucho peor que la que tiene hoy? El porcentaje agrupa la sumatoria de las respuestas: “Un poco peor” + “Mucho peor”. <https://www.latinobarometro.org/>

para el período legislativo 2019-2020, Juan Guaidó, se proclamó presidente interino trazando una ruta para redemocratizar el país. La estrategia se resumía en tres pasos: 1. Cese de la usurpación, que implicaba la deposición del gobierno de Nicolás Maduro; 2. Gobierno de transición, orientado a establecer una administración que construyera condiciones político-electorales, para realizar finalmente, 3. Elecciones democráticas, que permitieran reinstitucionalizar progresivamente el país.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos orientados a dividir a la alianza político militar que sustenta al gobierno liderado por Nicolás Maduro, el chavismo resistió acusando solo fracturas menores que lejos de debilitarlos les ha permitido depurar las solidaridades¹⁵.

El paso del tiempo, el boicot a la elección parlamentaria de diciembre de 2020 junto a la imposibilidad de desplazar el gobierno chavista desgastó la credibilidad nacional e internacional del Gobierno Interino (GI) liderado por Juan Guaidó y de la oposición identificada con la MUD, promoviendo la aparición de nuevas fracturas opositoras. Así, en junio de 2021 y ante la indecisión de los partidos del G4 respecto a la participación en las elecciones Regionales y Municipales convocadas para noviembre, un grupo de líderes locales opositores crearon un nuevo partido político que alimenta la diversidad opositora¹⁶.

Un último elemento debe señalarse dentro del contexto político electoral general es el inicio de un nuevo proceso de diálogo entre gobierno y oposición en México¹⁷, que ha contado con la

15 Sobre las fracturas dentro del gobierno ver: <https://www.posmonicionpolitica.com/2021/09/crisis-ruptura-y-colapso-el-fin-de-la.html>

16 Nos referimos al Partido Fuerza Vecinal: <https://fuerzavecinal.com/conocenos-2/>

17 Actualmente suspendido.

mediación de Noruega y el apoyo de varios países, incluido Estados Unidos, China y Rusia, donde se alcanzaron algunos acuerdos, entre ellos, algunas de las condiciones para la realización de las elecciones Regionales y Locales de noviembre de 2021¹⁸.

Condiciones electorales

Durante los años en que la MUD y sus partidos aliados decidieron boicotear las elecciones, las precarias condiciones electorales en Venezuela se deterioraron aún más. Las violaciones a los más elementales derechos políticos empeoraron. Tal es el caso de las inhabilitaciones ilegales las cuales se extendieron de los partidos opositores para incorporar también antiguos aliados del gobierno como el PCV. La práctica de las inhabilitaciones ilegales impuestas por el gobierno a través de la Contraloría General de la República (CGR) comenzó tan temprano como el año 2002 y desde entonces han aumentado progresivamente¹⁹. Para estas elecciones la lista de personas inhabilitadas ni siquiera fue hecha del conocimiento público (publicada), ni tampoco notificada a los afectados, menos aún comunicada al resto de los poderes públicos, ni siquiera al Poder Electoral tal como han denunciado sus autoridades²⁰. Adicionalmente, y como quedó plasmado en la elección de la Gobernación de Barinas, las inhabilitaciones tam-

18 El más importante de los acuerdos alcanzados en el proceso de diálogo en México hasta el momento es el establecimiento de una normativa para regular el desarrollo del proceso del diálogo, un acuerdo aceptado por ambas partes denominado “memorando de entendimiento”. Ver: <https://www.elmundo.es/internacional/2021/08/13/6116bd52fdddf66448b4699.html>

19 Acceso a la Justicia: <https://accesoaljusticia.org/13-anos-de-inhabilitaciones-politicas-en-una-imagen/>

20 Ver <https://accesoaljusticia.org/el-chavismo-no-renuncia-a-las-inhabilitaciones-politicas-para-asegurar-su-hegemonia/> y <https://twitter.com/rpiconh/status/1437540835340558337?s=20>

bién han sido anunciadas “*ex post*”, luego de realizada la elección, para impedir la proclamación de un candidato ganador.

En cuanto a la participación de los partidos políticos opositores, si bien es cierto que el gobierno permitió el retorno de la tarjeta de la alianza electoral MUD, no levantó la intervención de los partidos opositores Acción Democrática ni Voluntad Popular, mientras que el partido Primero Justicia decidió no participar²¹, aun cuando algunos de sus dirigentes fueron candidatos en distintos circuitos. Así, la oposición contó con la participación de al menos 4 alianzas: 1. La alianza MUD, compuesta por los partidos del G4 (AD, PJ, UNT y VP) más el partido Convergencia y el Movimiento Progresista Venezolano, 2. El partido Fuerza Vecinal, 3. La Alianza Democrática, compuesta por los partidos Avanzada Progresista, Copei, Esperanza por el Cambio (Cambiemos), más las fracciones intervenidas por el TSJ de los partidos Acción Democrática (AD) y Voluntad Popular (VP), y, 4. La Coalición Nacional Independiente, compuesta por partidos minoritarios que construyeron alianzas con todas las coaliciones opositoras en los distintos circuitos²².

Las condiciones para la competencia electoral continúan caracterizándose por el ventajismo oficial y el uso de los recursos públicos, siendo especialmente grotesca en los circuitos más significativos. Así, según el informe de monitoreo de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea la cobertura de los candidatos del PSUV en la televisión pública (VTV) “fue desproporcionada, representando más de la mitad de todas las menciones y apariciones de candidatos en ese canal (mientras que) los candidatos de la Alianza Democrática les correspondió el 28%

21 <https://www.youtube.com/watch?v=n4amEpubeqk>

22 Ver: <https://talcualdigital.com/cuales-son-las-alianzas-entre-partidos-para-los-comicios-del-12n/>

de las noticias y contenidos editoriales (...) Los candidatos de la MUD estuvieron casi ausentes de la televisión estatal, y su cobertura mínima fue negativa”²³. Según el mismo informe, “la presencia constante del vicepresidente del PSUV en los medios de comunicación estatales (desde donde) dirigió encendidos ataques contra opositores políticos, e incluso contra un rector del CNE, va en contra de los estándares internacionales de cobertura imparcial de los medios de comunicación estatales durante los períodos electorales”²⁴. La normativa electoral, especialmente para la elección de cuerpos colegiados a través de sistemas paralelos de elección de cargos nominales y listas, se caracteriza por su resultado desproporcionado que privilegia al partido de gobierno. Así, en el Estado Barinas, a pesar de la victoria (intervenida por la CGR y el TSJ) de la oposición, el poder legislativo regional (Consejo Legislativo Estadal) quedó en control del partido de gobierno PSUV en proporción 6 a 5, gracias al sistema electoral y el diseño de los circuitos electorales.

En marzo de 2020 un incendio en los depósitos del CNE destruyó casi la totalidad de las máquinas que componían el sistema de votación automatizado, obligando al organismo electoral a comprar nuevas máquinas²⁵. Sin embargo, el proceso de adquisición de las nuevas máquinas se manejó con poca transparencia. Se conoce que las máquinas fueron compradas a la empresa argentina ExClé²⁶, pero se desconoce si las condiciones de negociación y contrato cumplieron con la normativa jurídica elemental. Más importante aún, se desconoce quién desarrolló el software que

23 https://eeas.europa.eu/sites/default/files/declaracion_preliminar_venezuela_2021_final_es.pdf, p. 11.

24 *Ibíd.* p. 2.

25 <https://www.efe.com/efe/america/politica/se-queman-casi-todas-las-maquinas-de-votacion-sistema-electoral-venezolano/20000035-4191131>.

26 <https://ex-cle.com>

las maneja²⁷. No obstante, debemos señalar que a pesar de esto último, el sistema de votación fue sometido a una auditoría integral que, según el la organización civil “Observatorio Electoral Venezolano” demostró garantizar “el secreto del voto, la transparencia del voto, la confiabilidad de las cuentas que se hagan y la seguridad del voto, que incluye la no comunicación de las máquinas de votación con un ente externo durante el proceso de votación y antes del escrutinio, y la no comunicación, ni por internet ni por otra vía, del dispositivo captahuellas y con las máquinas”²⁸.

Sin embargo, el cambio más significativo en las garantías electorales más fue la conformación de un organismo electoral menos parcializado, a partir de la designación de nuevas autoridades. Un proceso que inició en enero de 2021 y culminó en mayo con el nombramiento de 15 nuevos rectores, 5 principales y 10 suplentes, entre los cuales se encuentran 5 personalidades independientes (2 principales y 3 suplentes)²⁹.

Estas nuevas autoridades electorales han iniciado su gestión claramente orientados a reconstruir la confianza en el voto como mecanismo de cambio, incluidos los rectores vinculados al chavismo, quienes han mostrado una actuación bastante más equilibrada e imparcial que la desempeñada por las autoridades anteriores, en especial durante el período de la Rectora Tibisay Lucena.

Otro avance significativo en las condiciones electorales es el retorno de la observación electoral internacional, con las misiones de Naciones Unidas, la Unión Europea y el Centro Carter, quienes

27 <https://efectococuyo.com/politica/nuevas-maquinas-de-votacion-casi-60-millones-invertidos-en-una-compra-misteriosa/>

28 <https://oenezolano.org/2021/07/boletin-68-diez-certezas-tras-la-auditoria-al-sistema-de-votacion/>

29 Ver: <https://www.observademocracia.org/monitor-electoral-3/>

podieron desplegarse a lo largo del país para observar el proceso electoral y emitir sus evaluaciones, un mecanismo que, junto a las organizaciones de observación electoral nacional, generan confianza tanto en electores como en partidos y candidatos.

Tres últimos comentarios culminan el panorama general de las condiciones electorales. El primero es el nacimiento de un primer tímido intento de regulación de la campaña electoral en redes sociales a través de dos artículos en la “Normativa Específica sobre Campaña y Propaganda Electoral para las Elecciones Regionales y Municipales 2021”³⁰. El segundo, la promoción institucional desde el CNE de paridad de género en las candidaturas de los partidos, aunque los resultados fueron totalmente decepcionantes.

En tercer lugar, debemos señalar que el Reglamento especial para regular la elección de la representación indígena en las elecciones de Legisladores o Legisladoras a los Consejos Legislativos de los Estados y Concejales y Concejales de los Consejos Municipales 2021 consolida la violación de los derechos políticos más elementales contra las comunidades indígenas venezolanas. Este reglamento establece la realización de elecciones de segundo grado en asambleas comunitarias, vulnerando el derecho al voto directo y secreto. Igualmente, los requisitos para las candidaturas son violatorios de la igualdad política más elemental, al restringir las candidaturas a quienes han “ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad”³¹.

En resumen, las condiciones electorales en las que se realizaron las elecciones Regionales y Municipales 2021 no cumplen

30 <https://efectococuyo.com/politica/cne-campana-electoral-las-regionales/>

31 Ver Reglamento especial para regular la elección de la representación indígena en las elecciones de Legisladores o Legisladoras a los

con los requerimientos mínimos para ser reconocidas como un proceso democrático, no obstante, debemos reconocer la existencia de avances que podrían ser determinantes para la realización de procesos electorales de mayor calidad en el futuro. En especial, los cambios positivos experimentados en tan poco tiempo, ponen de manifiesto el impacto que tiene un cambio en la voluntad política institucional.

21N: el día de la elección

El 21 de noviembre a partir de las 5 a. m. inició el evento electoral para elegir todos los Gobernadores, Alcaldes, legisladores regionales y concejales del país, tal y como estaba planteado. La jornada se caracterizó por una serie de irregularidades de difícil ponderación, que pueden haber tenido impactos diferenciados, pues más que una única elección, se trataba de 3.082 elecciones desarrolladas en una gran diversidad de circuitos simultáneamente. Por ello, mientras algunas irregularidades pueden haber sido irrelevantes en algunos circuitos, en otros pueden haber sido determinantes.

Entre las irregularidades más recurrentes denunciadas tanto por medios de comunicación como por distintas iniciativas de observación electoral nacional y medios se encuentran:

1. Apertura tardía de centros electorales. Según la plataforma Venezuela Documenta³² a las 9:30 de la mañana un 10,9%

Consejos Legislativos de los Estados y Concejales y Concejalas de los Consejos Municipales 2021: http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/lecciones/2021/elecciones_regionales_y_municipales_2021/documentos/resolucion/resolucion_reglamento_indigena_2021.pdf

32 Venezuela Documenta es una base de datos interactiva y colaborativa, diseñada por grupos defensores de los derechos humanos dispuesta para apoyar a los ciudadanos en los registros de las incidencias y patrones

de los centros electorales habrían presentado un retraso de entre 1 y 3 horas³³.

2. Migraciones Arbitrarias. Según la misma iniciativa, 36% de los centros electorales registraron migraciones arbitrarias, es decir, cambios no solicitados por los electores de centro de votación, algunos de los cuales implicaban un cambio de circuito de votación, como por ejemplo de un Estado a otro³⁴.
3. Presencia de puntos partidistas. También se registró presencia de puntos partidistas en las cercanías de los centros electorales en 62,8% de los puntos observados: 55,5% pertenecientes al PSUV y 7,3% a otros partidos políticos, incluidos los partidos de oposición.
4. Propaganda electoral. En 30,8% de los centros se identificó propaganda electoral, según el informe de observación del Observatorio Electoral Venezolano (OEV)³⁵.
5. Acarreo de electores. En 54,2% de los puntos observados por la misma organización también se constató diversos mecanismos de acarreo de electores con recursos públicos³⁶, en su mayoría por parte de instituciones del gobierno nacional, regionales y locales del oficialismo, pero también en menor medida, por gobiernos regionales y locales en manos de partidos de oposición.

vinculados al debilitamiento de la democracia, los derechos humanos, la participación política y los procesos electorales en Venezuela.

33 <https://venezueladocumenta.org/index.php/2021/11/16/apertura-y-funcionamiento-del-centro/>

34 <https://venezueladocumenta.org/index.php/2021/11/21/irregularidades-observadas/>

35 <https://oevenezolano.org/wp-content/uploads/2021/11/Avance-de-resultados-OEV-Observacion-de-la-jornada-electoral-del-21-N.pdf>

36 *Ibíd.*

6. Voto asistido. Igualmente, la organización de observación electoral registró acompañamiento no solicitado, violatorio de las libertades políticas y del secreto del voto en 11,9% de los centros de votación durante la mañana, una práctica que aumentó a 12,3% en horas de la tarde.
7. Cierre tardío de centros electorales. Según el informe del OEV en poco más de la mitad de los centros analizados en su estudio, “las mesas cerraron después de las 7:00 de la noche. Las restantes hicieron lo propio antes, entre las 6:00 p.m. y las 7:00 p.m.”, todo esto cuando la normativa electoral establece que los centros deben cerrar a las 6 p.m., siempre y cuando no haya electores en cola para votar.

Todas estas irregularidades y violaciones al libre ejercicio de los derechos políticos han estado presentes en los procesos electorales durante toda la era chavista, elevando los costos de la participación electoral, especialmente para los votantes, líderes y partidos opositores, quienes deben luchar contra un sistema estructuralmente diseñado para intimidarlos y desestimularlos de participar o de apoyar a alternativas políticas distintas al PSUV y su alianza Gran Polo Patriótico Simón Bolívar (GPPSB), un sistema que cuenta con la participación activa de toda la institucionalidad del Estado, incluidos los poderes públicos.

Pero estas irregularidades adquieren un significado aún más importante en elecciones desarrolladas en circuitos municipales o incluso parroquiales. A modo de ejemplo, la tabla 1 recoge una muestra de 12 alcaldías cuya victoria se reduce a entre 5 y 201 votos, una situación que se agudiza en los circuitos de elección de concejales nominales que presentan las circunscripciones electorales más pequeñas de todo el sistema electoral venezolano³⁷. En

37 No se toman en cuenta elecciones del Estado Comunal.

cada una de estas circunscripciones electorales las irregularidades, que tienden a diluirse en la sumatoria de resultados nacionales, se tornan decisivas en cuanto a la calidad e integridad del proceso electoral y del respeto a la soberanía popular y los resultados.

Debemos señalar, sin embargo, que no todas las irregularidades pueden ser atribuidas a la intencionalidad de los actores políticos y, por tanto, ser consideradas fraude electoral³⁸, sino a problemas de la gerencia y administración electoral. Por mencionar un ejemplo, buena parte de los problemas de apertura tardía de centros electorales tienen como causa principal la inasistencia y falta de capacitación de los miembros de mesas seleccionados por sorteo para el cumplimiento del servicio electoral, una tarea cuya responsabilidad recae principalmente en la institución electoral, que debe actualizar y amoldar sus procedimientos a la sociedad actual, pero también en partidos, organizaciones sociales y medios de comunicación que no difunden suficiente la convocatoria del organismo electoral, así como en los ciudadanos que no atienden al llamado.

Tabla 1. Votos, selección de alcaldías según alianza política, 2021

| Estado | Municipio | Votos GPPSB | Votos Oposición ^a | Diferencia |
|----------|----------------|----------------|---------------------------------|------------|
| Amazonas | Atabapo | 918 | 834 | 84 |
| Amazonas | Autana | 890 | 731 | 159 |
| Amazonas | Maroa | 434 | 274 | 160 |
| Aragua | O. de la Costa | 2.849 | 2.661 | 188 |

³⁸ Fraude electoral se define como todas las “acciones clandestinas para alterar los resultados electorales”, Fabrice Lehoucq, “¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias”, en *Revista Mexicana de Sociología* 69, no. 1 (enero-marzo, 2007): 01-37, p. 2.

| Estado | Municipio | Votos GPPSB | Votos Oposición ^a | Diferencia |
|----------|---------------|----------------|---------------------------------|-------------------|
| Mérida | Rivas Dávila | 2.660 | 2.494 | 166 ^c |
| Miranda | Carrizal | 7.774 | 7.881 | 107 ^b |
| Miranda | Zamora | 28.543 | 28.744 | 201 ^b |
| Táchira | Capacho Viejo | 3.796 | 3.801 | 5 ^{bc} |
| Táchira | J.M. Vargas | 1.941 | 1.798 | 143 ^{bc} |
| Trujillo | Candelaria | 4.251 | 4.132 | 119 |
| Trujillo | La Ceiba | 4.003 | 3.915 | 88 |
| Trujillo | Rafael Rangel | 2.793 | 2.679 | 114 |

Fuente: Consejo Nacional Electoral (CNE), cálculos propios.

Nota: a Votos de la alianza opositora que más votos haya obtenido en el municipio. b Ventaja opositora. c Gobernación bajo dominio opositor entre 2017-2021 con candidatos a la reelección.

En todo caso, aun con las múltiples irregularidades presenciadas durante el día de la votación, el sistema electoral venezolano sigue caracterizándose más por el ventajismo estructural precedente que condiciona severamente la competitividad del sistema, que por las alteraciones ocurridas durante el día de la votación. A ellas debemos agregar también las alteraciones postelectorales, como la inhabilitación del candidato opositor ganador de la Gobernación del Estado Barinas, Freddy Superlano, o la supresión de competencias y recursos a la Gobernación del Zulia, tras la victoria del candidato opositor Manuel Rosales, como las amenazas a varios candidatos ganadores de alcaldías de las diversas alianzas opositoras.

Resultados

Aunque el oficialismo logró quedarse con 19 de las 23 gobernaciones, incluyendo 3 de las 4 gobernaciones en manos opositoras desde al menos 2017 y cuyos candidatos aspiraban a reelegirse

(Anzoátegui, Mérida y Táchira), y con 211 de las 335 alcaldías (ver tabla 2), los resultados representan uno de los peores desempeños electorales del PSUV y sus aliados (solo superado por los resultados a inicios del chavismo cuando el número de electores era poco más de la mitad de los actuales), profundizando la pérdida de apoyos y capacidad de movilización durante una elección en la que el chavismo aspiraba a legitimarse ante la comunidad internacional (ver gráfico 1).

Tabla 2. Gobernaciones y Alcaldías ganadas por alianza

| Alianza | Gobernaciones |
|---------------------|----------------------|
| GPPSB | 19 |
| MUD | 2 |
| Fuerza Vecinal | 1 |
| Alianza | Alcaldías |
| GPPSB | 211 |
| MUD | 63 |
| Alianza Democrática | 38 |
| Fuerza Vecinal | 8 |
| Otros | 15 |

Fuente: cálculos propios.

Ver detalle en: <https://www.elnacional.com/venezuela/lista-de-las-alcaldias-y-sus-alcaldes-segun-el-cne-ultima-actualizacion/>

Un elemento que debe formar parte del análisis es que ningún partido de la disidencia chavista logró romper exitosamente. Los partidos PPT³⁹ y Tupamaro⁴⁰ fueron intervenidos nombrando nuevas directivas leales al PSUV a través del Tribunal Supremo

39 Sentencia 0122, del 21 de agosto de 2020: <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>

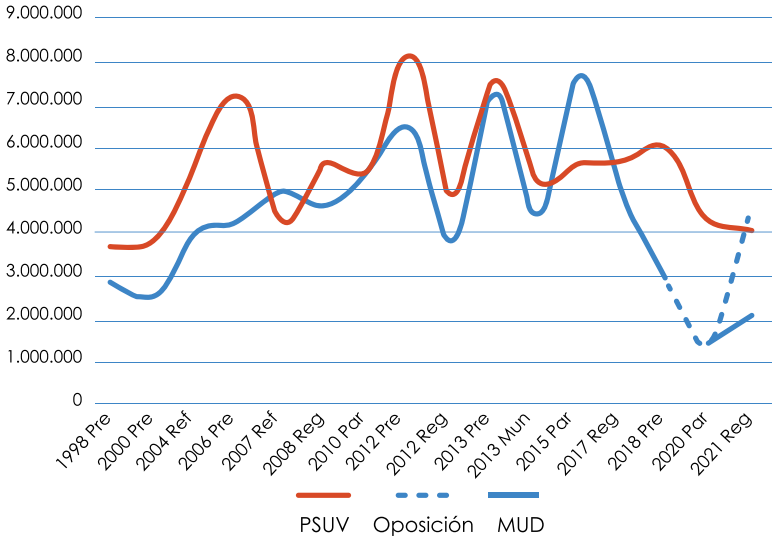
40 Sentencia 0119, del 18 de agosto de 2020: <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>

de Justicia en agosto de 2020 cuando intentaron romper con el gobierno, mientras que el Partido Comunista de Venezuela (PCV) por su parte, también ex aliado del chavismo, no logró ninguna alcaldía. Obtuvo poco más de 154 mil votos a nivel nacional, correspondiente a 1,8% del total de los votos⁴¹. Resultados que ratifican la hegemonía chavista del PSUV y que el gobierno no permite divisiones internas. Para evitarlo tiene a disposición todas las instituciones del Estado a su servicio. Pero adicionalmente, quienes logran escapar a la *jaula institucional*, no han logrado capitalizar apoyo dentro de los simpatizantes chavistas.

Aún manteniendo la hegemonía chavista, el PSUV y sus aliados del GPPSB perdieron una cantidad importante de votos, una gran mayoría en sus tradicionales bastiones, zonas rurales, poco pobladas y económicamente deprimidas, donde los mecanismos de control político y social suelen ser mucho más poderosos y la población más dependiente del estado regional, local y de las estructuras políticas como el PSUV, los Consejos Comunales y los programas sociales. Todo ello sugiere un agotamiento de la maquinaria partidista y que la crisis ha golpeado también al gobierno, deteriorando tanto sus fidelidades como su capacidad coercitiva.

41 Corresponde a votos por candidatos a alcaldes.

Gráfico 1. Votos absolutos PSUV y Oposición, 1998 - 2021



Fuente: 1998 - 2015, CNE; 2017 - 2021, Eugenio Martínez en Twitter (<https://twitter.com/puzkas/status/1465457906577547274?s=20>)

Nota: Los resultados agrupan los votos del PSUV y sus aliados, y de la MUD y sus aliados. Los votos graficados en la línea punteada corresponden en el año 2018 a la sumatoria de los candidatos Henry Falcón y Javier Bertucci, mientras que en el año 2020 corresponden a los votos de la coalición Alianza Democrática. En el año 2021 los datos de la línea punteada corresponden a la sumatoria de los votos de las tres coaliciones opositoras: MUD, Alianza Democrática y Fuerza Vecinal.

Pero la pérdida de votos del chavismo en estas zonas tiene otras causas adicionales. En primer lugar, la votación representa una clara protesta contra el gobierno, pues en estas zonas el colapso de la capacidad del Estado y de los servicios públicos ha impactado más profundamente la calidad de vida e la población.

Simultáneamente, las tasas de participación muestran también una protesta contra la oposición que convocó durante varias elecciones continuas a boicotear las elecciones. A pesar de que la

participación a nivel nacional es relativamente baja incluso para un evento electoral de esta naturaleza, en torno al 42%, no se distribuye de forma homogénea a lo largo de todo el territorio nacional, siendo la principal variable explicativa de la abstención/participación la división urbano rural.

Así, al observar la primera parte del gráfico 2, puede identificarse claramente la relación entre tamaño poblacional⁴² y tasas de participación. Las parroquias más pequeñas (menos de 2 mil quinientos electores) presentan un promedio de participación por encima del 50% de los electores, sin embargo, al movernos en la escala poblacional hacia parroquias con un mayor número de electores, la tasa de participación disminuye progresivamente hasta llegar a las más grandes correspondientes a grandes ciudades del país (aquellas parroquias que contienen 100 mil electores o más), las cuales presentan una tasa promedio de participación inferior a 40%.

El comportamiento diferenciado entre poblaciones grandes y pequeñas nos muestra una doble rebelión de las zonas rurales: participan más, en contra del discurso abstencionista que mantuvo los grandes partidos de la oposición (MUD y G4) durante al menos 3 años consecutivos, y paralelamente castigan más al gobierno.

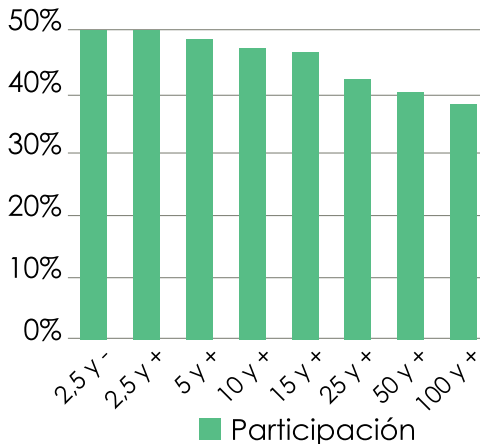
El PSUV y sus aliados del GPPSB disminuyeron el caudal de votos en lugares en los que antes dominaban casi sin competencia, pero también aumentaron su votación en antiguos bastiones opositores: las grandes ciudades, donde la división opositora y la abstención fue decisiva. Así, la gran fortaleza chavista, su desproporcionada votación en pueblos pequeño, cuya sumatoria les

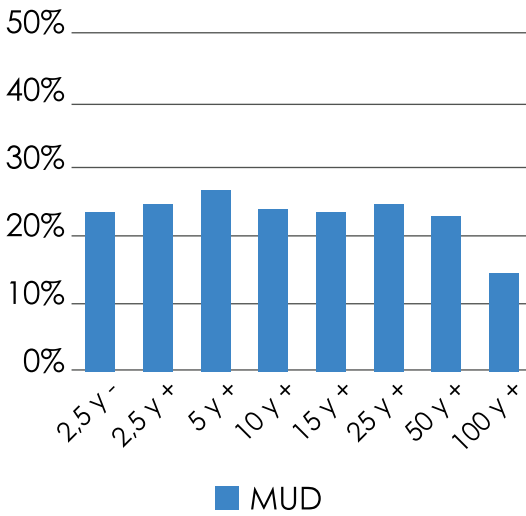
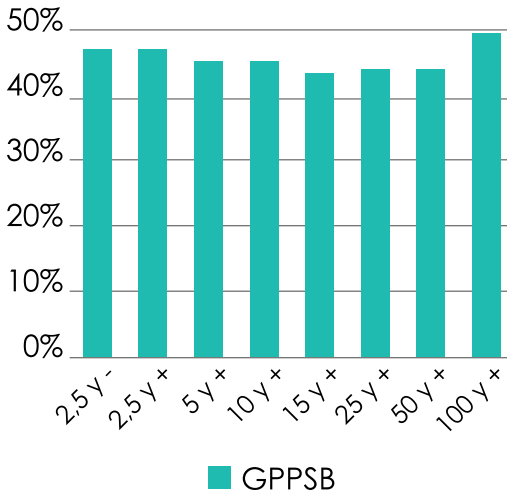
42 La unidad de análisis del estudio son parroquias, agrupadas según el número de electores.

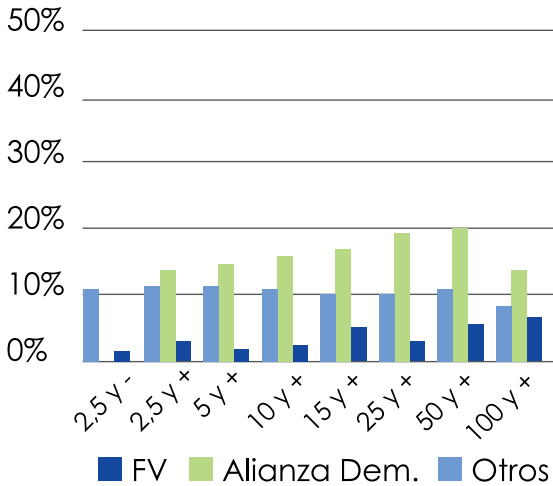
otorgaba una ventaja importante en elecciones nacionales, se vio en esta elección claramente disminuida, mientras irónicamente, crecieron en circuitos de tradicional dominio opositor. Allá votaron más para castigar al chavismo, aquí votaron menos para castigar a la oposición.

Como consecuencia de la doble rebelión, la oposición en general, pero muy especialmente la MUD, aumentó como nunca antes su votación en los circuitos más pequeños donde obtuvo un desempeño por encima de su promedio (ver gráfico 2), aunque perdió espacio en sus bastiones tradicionales, las grandes ciudades (parroquias con 100 o más electores), no sólo frente al chavismo sino también frente a las nuevas coaliciones opositoras, Fuerza Vecinal y Alianza Democrática. Alianzas que siguen el patrón de distribución tradicional de los votos opositores, concentrándose en las grandes ciudades y diluyéndose en los pueblos y zonas rurales del país (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Participación y votos, GPPSB, MUD, FV, Alianza Democrática y otros, según número de electores por parroquias, 2021







Fuente: Consejo Nacional Electoral, cálculos propios.

Nota: Los gráficos están calculados sobre los resultados del voto para alcaldes y con los datos del 2do Boletín oficial del CNE que contiene el 98% de los electores.

Al sumar los votos de las distintas alianzas opositoras a nivel nacional, el saldo a favor de las oposiciones supera al chavismo por más de 400 mil votos o 4,7 puntos porcentuales (50,9% a 46,2% respectivamente - ver gráfico 1). Adicionalmente, y a pesar de la dispersión del voto generada por la división, las oposiciones ganaron con un tercio de las alcaldías (ver tabla 1), su mejor resultado en 20 años.

El resultado opositor muestra también una imagen de la fragmentación interna: mientras que la MUD gana la mitad de las alcaldías obtenidas por las oposiciones, FV y Alianza Democrática suman la otra mitad, un resultado que se reproduce en el voto nacional, el cual se divide en partes casi iguales entre la MUD (46,6% de los votos opositores) y las otras alianzas opositoras (ver tabla 3).

Tabla 3. Distribución de los votos opositores, 2021

| Partido | Votos | % |
|---------------------|--------------|----------|
| MUD | 2.139.543 | 46,6 |
| Alianza Democrática | 1.129.406 | 24,6 |
| FV | 426.156 | 9,3 |
| Otros | 895.907 | 19,5 |

Fuente: CNE, cálculos propios.

Nota: Resultados de votos por alianzas en alcaldías.

A diferencia de lo ocurrido en el bloque chavista, dentro del cual el PSUV mantiene el control hegemónico, entre el voto y liderazgo opositor se consolidó una división que disolvió el monopolio que ejercía la MUD y el G4. Aunque debe señalarse que la división opositora es una característica fundamental de las élites partidistas que no se reproduce más allá de las grandes ciudades donde las tensiones entre alianzas opositoras son más fuertes. Como ha demostrado el periodista Eugenio Martínez⁴³, en gran cantidad de circuitos electorales más pequeños las diversas coaliciones opositoras sortearon las brechas para establecer alianzas entre ellas, resultando ser determinantes para ganar algunas alcaldías importantes. En resumen, el diálogo y negociación entre coaliciones opositoras se dio de hecho en muchos circuitos pequeños.

Consecuencias e implicaciones

Durante las elecciones Regionales y Municipales 2021 los distintos actores políticos pusieron a prueba sus proyectos, tratando de sacar provecho de ellas. El gobierno intentó limpiar su empañada imagen y ganar una mínima legitimidad internacional.

⁴³ Ver Eugenio Martínez en: <https://twitter.com/puzkas/status/1466852171933171713?s=20>

Para ello hizo algunas concesiones con el objetivo de demostrar su voluntad de diálogo. Permitió la elección de un CNE más equilibrado. También permitió el retorno de algunos líderes y partidos políticos opositores, así como la participación de tres organizaciones de observación electoral internacional reconocidas e independientes.

También relajó ligeramente la presión política en una elección que pensaba tener totalmente controlada. Sin embargo, a través de las pequeñas válvulas de escape abiertas, logró colarse mucho más de lo que tenía previsto y de lo que estaba dispuesto a tolerar, en una clara muestra de agotamiento de sus sistemas de control y movilización, debilitados probablemente por la profunda crisis que atraviesa el país. Los resultados electorales reafirman al gobierno que su poder depende del férreo control ejercido a través de una maquinaria que ha dado las primeras muestras de debilidad y cansancio.

Para intentar revertir esta imagen de debilidad, el gobierno utilizó las instituciones del Estado sometidas a su control (tribunales, policías y militares), intimidando a los nuevos alcaldes opositores, confiscando competencias a gobernadores rivales y obligando a repetir las elecciones en el simbólico Estado Barinas.

Por su parte, los partidos opositores agrupados en sus distintas alianzas intentaron defender sus espacios políticos en tres tableros simultáneos: frente al chavismo, frente a cada una de las alianzas opositoras alternativas y frente a la abstención. Frente al gobierno los resultados mostraron que la oposición unida suma más que el gobierno, y no sólo en elecciones nacionales (como ya había pasado en varias ocasiones anteriores), sino también en la mayoría de las regiones y de los municipios. Sin embargo, los resultados también registraron el fin del monopolio político

electoral opositor de la MUD y la consolidación de nuevas plataformas opositoras, planteando nuevos dilemas organizativos y estratégicos, de cara al proceso de diálogo con el gobierno, así como también de cara a las próximas citas electorales⁴⁴.

Si principal debilidad opositora es la división, la votación fuera de las grandes ciudades envió un mensaje claro: en estos circuitos el pragmatismo y la lucha por la democracia convergió con liderazgos locales para imponerse frente al gobierno y la división. ¿Podrá la élite política seguir la ruta trazada por los líderes y electores de estos circuitos?

Los partidos opositores también intentaron tímidamente revertir la desesperanza y la desconfianza hacia el voto, un camino en el que convergieron con otros actores. Organizaciones de la sociedad civil, comunidad internacional, medios de comunicación, y muy especialmente, las nuevas autoridades electorales. Al esfuerzo respondieron principal y sorpresivamente los electores provenientes de los pueblos más pequeños y las zonas más rurales, quienes atendieron la convocatoria electoral en tasas mucho más altas que en las ciudades.

La comunidad internacional, por su parte, atestiguó las graves violaciones a los más elementales derechos políticos de partidos y candidatos, pero también de los electores. Sin embargo, también fueron testigos de pequeños pasos en la dirección correcta⁴⁵ y del

44 Presidenciales 2024, Parlamentarias 2025 y un eventual Referéndum Revocatorio Presidencial en 2022.

45 A pesar de los "déficits democráticos, las negociaciones entre sectores de la oposición y el oficialismo han dado lugar a tres cambios importantes para el ambiente de los comicios: la recomposición del Consejo Nacional Electoral (CNE) de manera concertada por la Asamblea Nacional (AN); la presencia de la observación internacional; y el ciclo de diálogo entre el gobierno y la oposición iniciado en México en agosto", Centro Carter

importante rol que pueden desempeñar en el proceso de reinstitucionalización del país.

Los electores se elevaron por encima de las divisiones y diferencias políticas, apoyando una pluralidad de liderazgos de distinto signo por igual. Distribuyeron premios y castigos a líderes y partidos. Demostraron manejar y dominar información política aún en un proceso electoral sumamente complejo, y más importante aún, demostró una vez más gran madurez a la hora de elegir.

Lejos de lo que había sucedido en casi todos los procesos electorales de los últimos 20 años, en las elecciones Regionales y Municipales 2021 no hay ganadores ni perdedores absolutos. Los resultados dejan la puerta abierta, de par en par, a la política. Ese es quizás el mensaje más importante que nos deja la rebelión democrática del 21 de noviembre de 2021: el futuro estará en manos de aquellos liderazgos que puedan tejer la más amplia red de alianzas, basadas en confianza y en la voluntad de cooperación para enfrentar los retos de la reconstrucción democrática.

(2021) <https://www.cartercenter.org/news/pr/2021/venezuela-120321.pdf>

Elecciones Regionales y el avance del Estado Comunal

Pedro Méndez Dager

El 21 de noviembre de este año, 2021, se realizaron elecciones regionales en Venezuela. Estas elecciones fueron organizadas por un gobierno que ha perdido su legitimidad¹; pero, además, en particular son organizadas por un Consejo Nacional Electoral controlado por el grupo que usurpa hoy el poder en el país y que, a pesar de la incorporación de nuevos rectores, ha sido incapaz de modificar la mayor parte de las condiciones² que deberían garantizar la transparencia de una elección.

Pero más allá de todo lo anterior, estas elecciones son regionales, en ellas se deberían elegir gobernadores estatales y diputados a los consejos legislativos, así como alcaldes y concejales a los concejos municipales. Por lo tanto, cualquier modificación a las

1 Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículos 8 y 9.

2 - Sigue sin haber una auditoría del Registro Electoral Permanente.
- Sigue sin haber observación internacional del proceso completo.
- Las tarjetas de varios partidos políticos siguen secuestradas o inhabilitadas.
- Varios políticos inhabilitados, presos o en el exilio.
- Direcciones regionales y organismos electorales subalternos en manos del PSUV.
- Control oficial de los medios de comunicación.

competencias y presupuestos de estados y municipios y, en general, cualquier alteración al ordenamiento político territorial de la República resulta central para estas elecciones. Contar o no con recursos y herramientas definirá el impacto que tendrán o no en la solución de los problemas de las diferentes regiones y las posibilidades de influir en el avance del cambio político en Venezuela. En cualquier caso, el punto de partida es bastante malo, pues la mayor parte de la descentralización ha sido ya desmontada y en los días posteriores a la elección del 21 de noviembre el Estado Zulia ya ha sido despojado de sus competencias para la administración de peajes y aeropuertos.

Por lo tanto, la aparición en la agenda legislativa del año 2021 de la Asamblea Nacional de facto de una serie de leyes referidas al Estado Comunal³ y en general al ordenamiento político territorial del país, vuelven a poner de relieve el sistemático desmontaje del Estado Federal Descentralizado y por lo tanto es importante reflexionar sobre la influencia de este impulso en el devenir de los gobiernos municipales y estatales luego de estas elecciones.

Este artículo lo dividiremos en 4 partes: a) en primera instancia haremos un breve resumen de lo que fue la experiencia descentralizadora que comenzó en 1989 y que continuó durante los años noventa, b) luego describiremos el proceso de recentrali-

- No hay auditoría del proceso de fiscalización.

- En general en todas las instituciones del Estado, el Sistema Judicial y las Fuerzas Armadas al menos parcialmente actúan en función de beneficiar los resultados que benefician al partido de gobierno.

3 Algunas de las primeras menciones del llamado *Estado Comunal* se encuentran en la transcripción del evento dirigido por Hugo Chávez: Taller de Lato Nivel: EL Nuevo Mapa Estratégico. Noviembre de 2004. Luego en 2005 comienza a aparecer en varios documentos del Gobierno y del partido de gobierno hasta que en 2006 y 2007 aparece como elemento central del giro definitivo hacia el socialismo que comenzó a impulsar en esas fechas el entonces presidente Hugo Chávez.

zación e imposición del modelo comunal desde 1999, c) más adelante analizaremos las leyes que han venido trabajándose en la Asamblea Nacional *de facto* durante el año 2021, d) y por último puntualizaremos algunos aspectos a los que se debe poner atención en los meses por venir para entender en qué medida avanza el Estado Comunal y poder actuar en consecuencia.

La Descentralización 1989-1999

Una de las demandas más claras en torno a la cual trabajó la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) era la necesidad de transferir más poder a las regiones en un país que históricamente había sido centralista⁴. Así, en 1989 y gracias al trabajo de esta comisión, es aprobada la *Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado* que por primera vez permitía la elección directa de alcaldes y gobernadores. A partir de esta ley y hasta 1993 se suceden varios hitos importantes que tienden a profundizar rápidamente la descentralización. Entre ellos es necesario mencionar:

- La Ley Orgánica de Descentralización, 1989.
- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, 1989.
- El Reglamento Parcial número 1 de la LOD, 1993.
- Los 8 reglamentos parciales adicionales de 1993.
- En 1993 se crea el Fondo Intergubernamental para el Desarrollo (FIDES) que sería financiado con parte de los recursos recaudados por el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

4 La Constitución de 1961 en su Artículo 2 rezaba: “La República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución”. Pero en el resto del cuerpo de esa constitución describía un Estado centralista.

Estas leyes permitieron que el fenómeno descentralizador avanzara con velocidad en estos años permitiendo un avance, al menos, en los siguientes 3 aspectos:

1. Se democratizó el gasto público ya que para 1998 casi el 30% del presupuesto nacional se ejecutaba en estados y municipios y un mínimo del 20% del mismo debía invertirse de esta forma.
2. Se acercó la solución de los problemas a la gente, y al lugar en donde ocurrían esos problemas, mediante un proceso complejo pero enriquecedor, en el que estados y municipios asumieron muchas de las competencias del gobierno nacional. Los reglamentos de la LOD vinieron a detallar los aspectos administrativos concretos que posibilitaban en los hechos la idea de la descentralización. Con estas herramientas nacen modelos como el de salud en el estado Carabobo y el de educación en Mérida. A las gobernaciones se les dio la oportunidad de administrar puertos, aeropuertos y peajes generando no solo los recursos necesarios para el mantenimiento de las carreteras y autopistas, sino ingentes recursos para el desarrollo de los estados como lo fue el Puente Rafael Urdaneta en el Zulia.
3. Se enriqueció el universo político del país, pues emergieron nuevos liderazgos de las distintas regiones para competir con fuerza en el debate político nacional, en un coto que, hasta el momento, había estado, casi por completo, reservado para quienes hacían política desde la capital. Así vemos como alcaldes y gobernadores comienzan una sana competencia por hacer mejores gestiones, por innovar y por absorber con inusitada avidez nuevas y complejas competencias. Entre ellos podríamos mencionar a

Oswaldo Álvarez Paz, a Andrés Velázquez y a Henrique Salas Römer, quienes entraron en el panorama político nacional compitiendo en pocos años en las elecciones presidenciales de 1993 y 1998.

Es importante considerar estos 3 aspectos, y otros detalles prácticos de la descentralización, para ponderar los efectos de la destrucción de este modelo y la dimensión de los retos por delante⁵.

El proceso de recentralización a partir de 1999

Si bien a partir de 1989 comenzó el proceso descentralizador al que hemos hecho referencia, en la Constitución de 1999 el legislador constitucionalizó parcialmente algunos aspectos que

5 Partimos del supuesto de que la descentralización puede ofrecer ventajas para los países que la implementan como principio de ordenamiento. En cualquier caso, conviene revisar la literatura el respecto; aquí algunas referencias:

Arikan, Gulsun. *Fiscal Decentralization: a remedy for corruption?* Urbana-Champaign: Department of Economics, University of Illinois. 2004
Arze, Javier; Martínez-Vázquez, Jorge y McNab, Robert. *Fiscal Decentralization and the Functional Composition of Public Expenditures*. Georgia State University. 2005.

Besley, Timothy y Coate, Stephen. Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: a political economy approach. *Journal of Public Economics*. 2003.

Dib, Farah. Fiscal Decentralization and Government Size: reconciling Competing Views with a Special Emphasis on Poland. *Journal of Development and Social Transformation*. 2007.

Gatti, Roberta. *Decentralization and Corruption: Cross-Country and Cross-State Evidence*. World Bank. 1999.

Fan, Simon y Lin, Chen. *Political Decentralization and Corruption: Evidence from around the World*.

Mascareño, Carlos. *Descentralización y democracia en América Latina: ¿Una relación directa?* University of Maryland. 2008.

Manor, J. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington DC. World Bank 1999.

habían sido desarrollados en la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público* aprobada en 1989⁶. A pesar de que esto podría considerarse un avance, inmediatamente después de la aprobación de esta Constitución, comienza un proceso de recentralización del Estado que se ha mantenido por más de 20 años y entre cuyos resultados podemos mencionar:

- Desde 1999 los recursos de estados y municipios han venido disminuyendo. En 1999 el 30% del presupuesto nacional iba a las regiones⁷ con un mínimo establecido en 23%. Hoy en día las regiones manejan menos del 5%⁸ habiendo no un mínimo sino un máximo del presupuesto que puede ser destinado a las regiones.
- En la medida en que comenzó a aumentar el ingreso petrolero, se introdujo una práctica que consistió en subestimar el valor del precio del barril de petróleo en la elaboración del presupuesto y por lo tanto el situado constitucional. Complementariamente, todo excedente era destinado a

Martinez. Vazquez, Jorge. *The Impact of Fiscal Decentralization. Issues in Theory and Challenges in Practice*. Asian Development Bank. 2011.

Martínez-Vázquez, Jorge y McNab, Robert. *Fiscal Decentralization, Macroeconomic Stability, and Economic Growth*. 2002.

Sow, Moussé y Razafimahefa, Ivohasina. *Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery*. International Monetary Fund. 2015.

6 Allan Brewer-Carías. *El "Estado Federal Descentralizado" y la centralización de la federación en Venezuela*. Seminario Internacional sobre Federalismo y Regionalismo. UNAM, México. 2003.

7 Carlos Mascareño. *La Asfixia Financiera de la Descentralización venezolana*. 2020, www.dialogopolitico.org

8 En ausencia de números oficiales y de un presupuesto nacional, es imposible calcular con exactitud el porcentaje exacto. Solo existen datos del situado constitucional.

fondos⁹ que fueron ejecutados con absoluta discrecionalidad por parte del Ejecutivo Nacional en detrimento de las regiones.

- Se convirtió al Concejo Federal de Gobierno en una instancia al servicio de los intereses del ejecutivo nacional¹⁰.
- El Fondo de Compensación Interterritorial y el Situado Constitucional han sido herramientas manejadas también por el ejecutivo nacional¹¹.
- Se recentralizaron los servicios, las autopistas, puertos, aeropuertos y sistemas de agua, y se eliminó la posibilidad de establecer alianzas público/privadas y concesiones para mejorar los servicios en las regiones.
- En 2006 es aprobada la Ley de los Consejos Comunales y el gobierno de Chávez empieza a dejar de reconocer a otras instancias como mecanismo de participación y organización legítimos.
- En 2007 es derrotada mediante un referéndum la propuesta del Gobierno de reformar la Constitución para eliminar el Estado Federal Descentralizado por la llamada *Nueva Geometría del Poder*¹².

9 Carlos Mascareño. *La Asfixia Financiera de la Descentralización venezolana*. 2020, www.dialogopolitico.org

10 “El CFG, previsto en el Artículo 185, apenas se instrumentó 11 años después (2010) y siempre ha funcionado como un ente dependiente de los designios del presidente”. Carlos Mascareño. *El Autoritarismo Venezolano y la Destrucción del Federalismo en Venezuela*. www.dialogopolitico.org 2019.

11 Transparencia Venezuela. *Presupuesto Venezuela 2017*, 2017.

12 “Con este proyecto se pretendía efectuar una radical transformación del Estado y buscaba sentar las bases para: (...) transformar el Estado en un Estado centralizado, de poder concentrado bajo la ilusión del Poder Popular, lo que implicaba la eliminación definitiva de la forma federal (...), imposibilitando la participación política y degradando la democracia

- Alcaldías y gobernaciones, mediante diversos esquemas, fueron privadas de sus competencias, muchas policías municipales fueron intervenidas¹³.
- Muchos alcaldes, gobernadores, diputados regionales y concejales han sido perseguidos, encarcelados y exilados
- Se creó la figura de los protectores de estados y municipios¹⁴.
- En diciembre de 2010 fue aprobado el “paquete de leyes del Poder Popular”:
 - Ley Orgánica del Poder Popular
 - Ley Orgánica de Contraloría Social
 - Ley Orgánica de las Comunas
 - Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal
 - Ley Orgánica de Planificación Pública Popular

representativa; todo ello, mediante la supuesta organización de la población en los Consejos del Poder Popular, como los comunales, que son instituciones sin autonomía política alguna, cuyos miembros se pretendía declarar en la propia Constitución que no fueran electos. Dichos consejos creados en 2006, están controlados desde la Jefatura del gobierno y para cuyo funcionamiento, el instrumento preciso es el partido único”. Allan Brewer-Carías. *La Reforma Constitucional en Venezuela de 2007 y su Rechazo por el Poder Constituyente Originario*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

13 Para 2017, 22 policías estatales y municipales habían sido intervenidas. Luego de las elecciones de gobernadores de 2017 fueron intervenidas las 3 políticas de los estados en que había ganado la oposición.

14 Los primeros antecedentes fueron la creación en 2009 del Gobierno del Distrito Capital a cargo de Jaqueline Farías y luego en diciembre de 2012 la figura del Protector de Estado confiada a Elías Jaua, después de la victoria de Henrique Capriles en las elecciones de diciembre de ese año.

2021: un nuevo avance del Estado Comunal

Como hemos podido constatar, estos 20 años de gobierno chavista han significado el desmontaje casi completo del Estado Federal Descentralizado. Ahora bien, desde el año 2020 se ha venido observando un esfuerzo de reorganización y fortalecimiento de las instituciones que giran en torno a la idea del Estado Comunal con la convocatoria a elección de autoridades de los consejos comunales a finales de 2020. Así, desde muy temprano este año (2021) se han venido dando varios hechos que hacen pensar que el oficialismo busca revitalizar la idea del Estado Comunal y la organización política que sobre este se construye para el proyecto político socialista.

Al iniciar el año 2021 fue propuesta una agenda legislativa para la Asamblea Nacional impuesta por el régimen de Nicolás Maduro el 6 de diciembre de 2020¹⁵. Esta agenda incluye las siguientes leyes, todas ellas referidas al ordenamiento y administración político territorial de la República:

- Proyecto de Ley Orgánica del Parlamento Comunal Nacional.
- Proyecto de Ley Orgánica de las Ciudades Comunales.
- Proyecto de Ley del Consejo Federal de Gobierno.
- Proyecto de Ley de Contralorías Regionales y Municipales.
- Proyecto de Ley Orgánica de Zonas Económicas Especiales.

15 Fecha en la cual Nicolás Maduro, en cadena de radio y televisión informa por primera vez de la idea de aprobar una ley de ciudades comunales para “reforzar la creación de más de 200 ciudades de este tipo en todo el país”.

- Proyecto de Ley Orgánica de Planificación Territorial.

Asimismo, habrá que observar en los meses por venir la aprobación o no y el impacto de las siguientes leyes:

- Proyecto de Ley Orgánica de Ciudades Inteligentes, Sostenibles y Resilientes para Venezuela^{16,17}.
- Proyecto de Ley de Reforma del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Fronteras.
- Proyecto de Ley Orgánica sobre el Derecho a la Ciudad.
- Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Especial para el Desarrollo Socioeconómico y Productivo del Estado Bolívariano de Nueva Esparta.

16 www.asambleanacional.gob.ve/leyes/proyecto

17 Algunos ejemplos del articulado de este proyecto de ley que llaman la atención:

- De la planificación urbana y el Sistema de Planificación Nacional y Popular. Art. 13: "La Planificación Urbana se inserta de manera integral dentro del Sistema de Planificación Nacional y Popular y los principios integrales de la visión sistémica, unidad dentro de la diversidad y categoría de totalidad indicadas en el Plan de la Patria. Mantendrá visión orgánica dentro de la taxonomía espacial nacional, considerando los elementos tanto que la contienen a lo interno, como las comunidades, comunas, corredores urbanos, así como de los que forma parte funcional, en las subregiones y regiones, dentro de la visión integral de nación.
- Art. 14: Se atenderán las formas de organización de la población y el poder popular, de acuerdo a los principios rectores de la Ley Constitucional del Plan de la Patria, haciendo vinculantes las decisiones entre las distintas escalas. En concordancia con la Ley que norme el Sistema de Planificación Nacional y Popular se asumirán las formas específicas en la escala urbana para los planes, decisiones, recursos, competencias, proyectos, gestión y seguimiento, acordes a las formas espaciales de agregación y el sistema de actores respectivos, así como de las formas político organizativas del Poder Popular y ciudad comunal.

Adicionalmente y en orden cronológico se suceden los siguientes eventos:

- El 11 de enero el ministro del régimen Noris Herrera dice haber recibido más de 400 propuestas por parte del “pueblo comunero” para crear leyes para las ciudades comunales y el Parlamento Comunal.
- Ese mismo día la Conferencia Episcopal en su exhortación pastoral afirma: “padecemos los desaciertos de un mal llamado Plan de la Patria que pretende imponer leyes para ir creando el Estado Comunal”.
- El 23 de enero Nicolás Maduro afirma estar esperando que la Asamblea Nacional apruebe la Ley del Parlamento Comunal para elegir a unos 4000 o 5000 diputados a esa instancia.
- El 25 de enero Nicolás Maduro afirma: “El PSUV asumirá la rectoría del Gobierno Revolucionario”.
- El 28 de enero es modificado el Reglamento Interior y de Debates creando la *Comisión Permanente de Desarrollo de las Comunas*.
- El 11 de febrero se realiza el Congreso de las Comunas 2.0 y ese mismo día Nicolás Maduro entrega la Ley del Estado Comunal y la Ley del Parlamento Comunal a Jorge Rodríguez en la Asamblea Nacional.
- Un mes después exactamente, el 11 de marzo es aprobada en primera discusión la Ley de Ciudades Comunales en la Asamblea Nacional.

Las leyes aprobadas en primera discusión, y lo que se sabe de leyes como la de Zonas Económicas Especiales, son en general inconstitucionales:

- Entran en franca contradicción con el Artículo 136 constitucional en cuanto a la distribución del poder público, persiguen vaciar de funcionalidad a municipios y estados abriendo la posibilidad de aprobar o no los presupuestos y de reasignar competencias a las instancias del Estado Comunal.
- Esta asignación de competencias a las instancias comunales amenaza la posibilidad de ejecución real de toda política pública concreta. Con esto nos referimos a que, al sustituir al Municipio, las ciudades comunales pasan a administrar temas como seguridad, infraestructura, servicios públicos, que son competencias del Municipio¹⁸, pero que además requieren de una burocracia especializada, profesional y bien remunerada, además de equipos, maquinarias y los recursos necesarios para prestar estos servicios. La idea de una cierta auto prestación de los servicios es uno de los aspectos irrealizables sobre los que se construye la idea del Estado Comunal.
- Esto, en sí mismo, constituye el límite a la posibilidad cacareado por el régimen del autogobierno y el gobierno protagónico¹⁹.
- En general, todas estas instancias que por agregación va conformando el Estado Comunal, parecieran indicar que

18 Art. 17 del proyecto de la Ley Orgánica de Ciudades Comunales.

19 Allan Brewer-Carías, al referirse al Proyecto de Ley de Ciudades Comunales afirma: “La ausencia en el proyecto de ley de mecanismos de elección mediante sufragio universal, directo y secreto de los “voceros o voceras” de los órganos de la ciudad comunal, obedece a la misma razón,

se buscaría imponer un régimen asambleario²⁰ diseñado para que el líder de la llamada Revolución acumule más poder, y para eliminar todas las instituciones y organizaciones intermedias y los mecanismos reales de participación, al tiempo que se fortalecen los mecanismos de control social.

- Eliminan el derecho al voto universal, directo y secreto, pues el voto en las instancias planteadas es a mano alzada.
- El Parlamento Comunal y sus facultades legislativas, por agregación, crear 4 parlamentos adicionales que finalmente conforman el llamado Parlamento Nacional Comunal que no es otra cosa que un parlamento paralelo a las Asamblea Nacional prevista en la Constitución.
- Asignan discrecionalmente espacios del Territorio Nacional.

¿A qué poner atención después del evento del 21 de noviembre de 2021?

Habiendo verificado el proceso de desmontaje paulatino del Estado Federal Descentralizado y frente a este nuevo avance planteado a lo largo del año 2021, es prudente indicar que cualquier estrategia de la oposición en Venezuela cara a una elección de autoridades regionales y frente a la posibilidad de gobernar en Estados y Municipios, debería tomar en cuenta las posibles conse-

buscándose en definitiva, en nombre de una supuesta “democracia participativa y protagónica,” poner fin en Venezuela a la democracia representativa a nivel local, y con ello, a todo vestigio de autonomía política territorial que es la esencia de la descentralización política y de la participación”. Brewer-Carías, Allan. *Comentarios Sobre el Inconstitucional Proyecto de “Ley de las Ciudades Comunales” o un Paso Más en la Desmunicipalización del Estado, Mediante su Desmunicipalización.*

20 Como el propuesto por ejemplo en el Libro Verde de Omar Ghadafi.

cuencias del avance del Estado Comunal. Todavía está por verse si unas elecciones, que no cumplieron con condiciones electorales y políticas mínimas, podrán ayudar a potenciar los liderazgos de la oposición a ocupar posiciones de poder que faciliten el cambio del país; pero ese liderazgo podría perderse si al final la elección no se traduce en una alternativa real de ejercer ese poder. Ésa es una posibilidad muy concreta frente al avance de la intentona que se camufla con el remoquete del Estado Comunal.

Lo regional y municipal tiene vida propia y más allá de los condicionamientos que necesariamente impone la dinámica nacional siempre pareciera oportuno luchar por mejorar el gobierno en las instancias más cercanas a la gente. Pero, justamente por ser esto importante no puede despreciarse como un tema secundario las competencias y recursos con los que finalmente se cuente para ejercer que esos gobiernos subnacionales actúen.

Por lo tanto, este texto propone dar seguimiento a los siguientes temas para observar lo que pueda ser el avance o retroceso del Estado Federal Descentralizado en los meses posteriores a la elección:

Presupuesto: según datos del profesor Carlos Mascareño y en ausencia de datos oficiales sobre el presupuesto nacional y su ejecución, desde 2009 que estuvo por encima del 20%, la proporción entre ingresos de la República y los ingresos de las regiones ha venido disminuyendo continuamente hasta estar en 2018 alrededor del 8%. El colapso del ingreso petrolero, la caída del PIB del país, el repunte en los números de la diáspora y la emergencia humanitaria compleja nos hacen pensar que esta proporción siguió disminuyendo hasta este año 2021. En un país en el que el más del 65% de los municipios no pueden sostenerse con recaudación propia. Dar seguimiento a esta proporción en medio de la

opacidad oficial es prioritario, es probablemente la variable fundamental. De poco servirá el esfuerzo electoral si no se cuenta con los recursos necesarios para ejercer el poder político conseguido.

Competencias y aspectos jurídicos: Las leyes que avanzan hoy en la Asamblea Nacional de facto prevén, al menos en las versiones de las mismas que han circulado, la transferencia de competencias de gobernaciones y alcaldías a las instancias del llamado Poder Popular. Así tenemos por ejemplo:

1. *Proyecto de Ley Orgánica del Parlamento Comunal Nacional:*

En el llamado *Sistema de Agregación* del Estado Comunal ofrece competencias que vaciarían de capacidades a las instancias legislativas previstas en la Constitución y entrarían en franca competencia con las mismas generando un caos en la asignación de responsabilidades, presupuestos y competencias y en el seguimiento que las contralorías podrían realizar de la ejecución del gasto público, entre otros.

- El Parlamento Comunal se abroga competencias más amplias de los que corresponden a los consejos legislativos, municipales e incluso a la Asamblea Nacional.
- Prevé que el Parlamento Comunal Nacional pueda aprobar o no el presupuesto nacional y en alguna de las versiones revisadas tendría competencias en la política de seguridad y defensa de la República.

2. *Proyecto de Ley Orgánica de las Ciudades Comunales:*

Habrà que observar principalmente la medida en que las instancias del Poder Comunal absorben o no las competencias de gobernaciones y alcaldías y si lo hacen selectivamente en los estados o municipios gobernados por la oposición. La posibilidad o

no de contratar, ejecutar obras, implementar programas, generar empleo y procurar la seguridad ciudadana, en resumen, de llevar adelante las competencias descritas en la Constitución, estará íntimamente relacionada con la probabilidad de que estos gobiernos subnacionales puedan o no contribuir con la mejoría en la calidad de vida de los ciudadanos y con el cambio político en el país. Algunos artículos a tener en cuenta:

- Art. 1²¹: Estado de Justicia, federal y descentralizado vs el Estado Comunal, Socialista y Bolivariano.
- Art. 2: “ámbito de actuación en lo ejecutivo, legislativo, judicial, electoral, poder moral y en el ejercicio de su soberanía tiene ámbito de actuación en lo político, económico, social, cultura, ambiental e internacional”.
- Art. 3: “...contribuyendo al proceso de refundación de la República Bolivariana de Venezuela; como causa que tiene el propósito de construir una nueva institucionalidad a partir de esta Ley, donde emanará una nueva organización política territorial, un nuevo sistema de administración y de gobierno; que tendrá como resulta un nuevo contrato social, los órganos de un nuevo estado en el ámbito local...”

Mientras estas páginas se escriben el día 23 de noviembre y según Gaceta Oficial número 42.261, la gobernación del estado Zulia, ganada por Manuel Rosales, fue despojada de sus competencias para la administración de peajes (incluido el del Puente Rafael Urdaneta) y aeropuertos (incluido el de La Chinita). De la misma forma, al siguiente día, según Gaceta Oficial 42.262 la gobernación del estado Cojedes también le fueron retiradas las

21 Proyecto de Ley Orgánica de las Ciudades Comunales.

competencias para la administración del Aeropuerto Ezequiel Zamora²².

En este mismo sentido, el día 02 de diciembre Nicolás Maduro afirmó en un evento en el estado Miranda que: “vamos a entregarle el poder de las instituciones a las comunas y los consejos comunales, descentralizarlo y dárselos al pueblo para que los dirija y los gestione”.

Estos constituyen graves antecedentes para la descentralización en el país, un ejemplo de la tendencia recentralizadora del régimen de Nicolás Maduro y muestra de que no solo era necesario luchar por condiciones electorales sino también por condiciones políticas que hagan posible el gobierno sub local.

3. Proyecto de Ley Orgánica de Zonas Económicas Especiales:

Preocupa entre otras cosas que los consejos legislativos estatales, los concejos municipales y los ciudadanos de las zonas sujetas a la condición de zona económica especial no están involucrados en la toma de decisiones en torno a la creación de las mismas.

- Art. 7: “La creación de las Zonas Económicas Especiales es una potestad exclusiva del Presidente o Presidenta de la República, quien las establecerá mediante Decreto”.

Asimismo, habrá que observar las posibles intervenciones a las policías municipales o estatales en los espacios gobernados hoy por la oposición. En este mismo sentido convendría da seguimiento al impacto que en las policías regionales puedan tener la *Ley de Reforma del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Esta-*

²² Servicio Autónomo Imprenta Nacional y Gaceta Oficial. <http://spgo.in.imprentanacional.gob.ve/>

tuto de la Función Policial, así como la eventual aprobación del Proyecto de Ley Orgánica de Cuadrantes de Paz.

Protectores y persecución política: aunque en los meses anteriores a la elección del 21 de noviembre Nicolás Maduro afirmó que se eliminaría la figura de los protectores de estados; pero los diferentes intereses regionales y de las diferentes facciones de la coalición dominante podrían revertir esto en cualquier momento.

Así mismo, habrá que dar seguimiento a la persecución de alcaldes, gobernadores, diputados, concejales y otros funcionarios de los gobiernos sub locales. En las horas en que se escriben estas líneas, posteriores al 21 de noviembre de 2021, ya son algunos los concejales y alcaldes electos que han sido hostigados o perseguidos²³. Este hecho dinamita todo sentido de la apuesta hecha en torno a la participación.

Todo lo indicado hasta aquí considera los efectos del avance o retroceso del Estado federal descentralizado. Pero existe una nueva variable utilizada por el régimen de Nicolás Maduro para controlar el devenir político del país que es la promoción de grupos pseudo opositores que buscan dividir el voto opositor. Esto unido al desmontaje del Estado federal descentralizado hace aún más difícil que el universo político del país se enriquezca con liderazgos de las regiones como ocurrió en los años noventa.

23 El alcalde electo del Municipio Arzobispo Chacón, Mérida, Omar Fernández fue detenido el 26 de noviembre junto a 3 miembros de la Comisión de Enlace.

El 26 de noviembre de 2021 el rector de Concejo Nacional Electoral Roberto Picón rechazó la “persecución, hostigamiento y detención arbitraria” de “algunos” alcaldes y concejales. <https://www.elnacional.com/venezuela/roberto-picon-rechazo-la-persecucion-y-detencion-arbitraria-de-alcaldes-y-concejales-electos-el-21n/>

Con la vista puesta en la reconstrucción, la bandera debe ser el Estado federal descentralizado y el desmontaje absoluto del llamado Estado Comunal y todas sus instancias. Debemos repensar el Consejo Federal de Gobierno, para que realmente esté a la orden de la descentralización; multiplicar la magnitud de los fondos destinados a la compensación interterritorial; establecer de nuevo un mínimo y no un máximo del presupuesto nacional que sea invertido en las regiones; impulsar la Ley de Hacienda Pública Estadal, ir hacia esquemas que permitan que porciones más grandes de la recaudación fiscal se queden en la regiones, avanzar en la tributación municipal petrolera; construir los mecanismos para que estados y municipios puedan solicitar y asumir con eficiencia más competencias en servicios, vialidad, transporte y comunicaciones; explorar la posibilidad de descentralizar el sistema de justicia; darle mayor calado a las competencias de los consejos legislativos; recuperar la figura de las juntas parroquiales para atender los problemas sublocales en cada municipio; reconocer las asociaciones de vecinos y otras formas de organización vecinal, abrir la posibilidad de las alianzas público privadas para mejorar la experiencia de los ciudadanos, entre otras muchas políticas que pueden ayudar reconstruir la descentralización y mejorar la calidad de vida en todo el territorio²⁴.

En la Venezuela del futuro recomponer la idea y funcionalidad del Estado federal descentralizado puede convertirse en uno de los elementos que dinamicen con mayor velocidad la reconstrucción del aparato estatal y mejore con mayor velocidad la calidad de vida de los venezolanos.

24 Márquez, Trino. *La Descentralización en la Reconstrucción de la Democracia*. CEDICE. 2016

Autores

Paola Bautista de Alemán

Paola Bautista de Alemán es una política e intelectual venezolana. Se graduó de periodista en la Universidad Católica Andrés Bello, seguidamente cursó estudios de maestría en Ciencia Política en la Universidad Simón Bolívar y en 2019 obtuvo el título de Doctor Rerum Politicarum (Cum Laude) en la Universidad de Rostock (Alemania). Es Presidente del Instituto FORMA, miembro de la Junta de Dirección Nacional de Primero Justicia y preside la Fundación Juan Germán Roscio. Autora de *A callar que llegó la revolución*, editora del libro *Autocracias del s.XXI: caso Venezuela*, directora de la revista *Democratización* y columnista de *Diálogo Político*. Esposa y madre de tres niños.

Armando Chaguaceda

Politólogo e historiador cubano-mexicano cuya línea de investigación es la decadencia democrática, democratización, populismo, autoritarismo y el rol de potencias como Rusia y China en Latinoamérica. Ha sido profesor universitario en la Universidad de Guanajuato (2014-2019), la Universidad Iberoamericana (2016), la Universidad Veracruzana (2013), El Colegio de Veracruz (2009, 2014), y la Universidad de la Habana (2003-2008).

Miguel Ángel Martínez Meucci

Doctor en Conflicto Político y Procesos de Pacificación por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado y Magíster en Ciencias Políticas por las universidades Central de Venezuela y Simón Bolívar, respectivamente. Ha sido profesor investigador en las universidades Simón Bolívar Metropolitana y Católica Andrés Bello en Caracas, y desde

2017 en la Universidad Austral de Chile. Es autor del libro *Apaciguamiento. El referéndum revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana* (Alfa, 2012) y coeditor/coautor de *Transición democrática o autocratización revolucionaria* (Ediciones UCAB, 2016), así como de una docena de artículos arbitrados y más de cien artículos de prensa y divulgación. Actualmente es miembro del equipo directivo del Observatorio Hannah Arendt, del Comité Académico de Cedice Libertad y del Comité Ejecutivo de la Sección Venezolana de LASA.

Héctor Briceño

Sociólogo egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas, Venezuela) y Magister en Ciencia Política por la Universidad Simón Bolívar (Caracas, Venezuela). Se desempeña como Profesor-Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES-UCV). Actualmente es investigador en la Universidad de Rostock, Alemania. Columnista del diario *El Universo* de Ecuador así como de diversos medios internacionales. Sus líneas de investigación son: Democracia, partidos políticos y elecciones.

Pedro Méndez Dager

Licenciado en Estudios Liberales por la UNIMET, especialista en Política Internacional UNIMET (2006), Magister en Gerencia Pública IESA (2015), fue gerente de Planificación Estratégica de la Alcaldía de Chacao, fue Coordinador del Concejo Municipal de la Alcaldía de Sucre, Fundador de la Asociación Civil FORMA Formación y Acción, Presidente de la Fundación ProPetare de la cual dependen los proyectos "Alimenta la Solidaridad Petare", "Faro Comunitario",

“Ciudad”, “Forjando el éxito” y “Esquina de Ideas”, colaborador de CEDICE, Columnista de *Runrunes* y *El Pitazo*, ha hecho publicaciones y se ha especializado en Políticas públicas y planificación estratégica de la ciudad, ha sido asesor de la Subcomisión de Descentralización y Gobiernos Locales de la Asamblea Nacional, es secretario General de Primero Justicia en el Municipio Sucre y actualmente colabora en la Comisión Especial de Plan País.

Índice

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Lecciones preliminares del 21 de noviembre <i>Paola Bautista de Alemán</i> | 2 |
| En el nombre del pueblo <i>Armando Chaguaceda</i> | 12 |
| Negociaciones en México: un primer balance y perspectivas <i>Miguel Ángel Martínez Meucci</i> | 18 |
| Rebelión en las elecciones Regionales y Municipales <i>Héctor Briceño</i> | 53 |
| Elecciones Regionales y el avance del Estado Comunal <i>Pedro Méndez Dager</i> | 81 |
| Autores | 100 |