

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

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

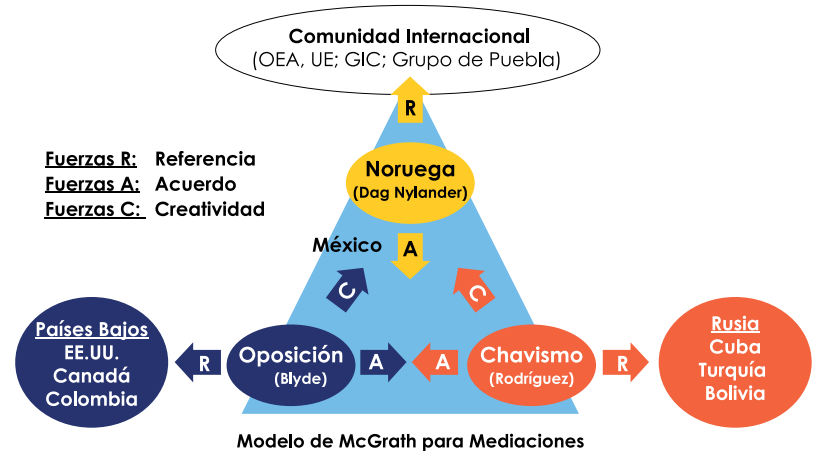
13 AP, “Santos dice que Chávez es «su nuevo mejor amigo»”, *Revista Semana*, 8 noviembre 2010, <https://www.semana.com/mundo/articulo/santos-dice-chavez-su-nuevo-mejor-amigo/124284-3/>

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 acarrean 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.efecom.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.efecom.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, extraditadoaEstadosUnidostras 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.