

# NEGOCIANDO UN RETORNO A LA DEMOCRACIA EN VENEZUELA

Perspectivas de participantes en las negociaciones de  
Oslo-Barbados de 2019

JULIO DE 2021

Por Geoff Ramsey, Keith Mines, David Smilde y Steve Hege



INFORME DE  
INVESTIGACIÓN



Incidencia a favor de los derechos humanos en las Américas



UNITED STATES  
INSTITUTE OF PEACE  
Making Peace Possible

# HALLAZGOS PRINCIPALES Y RECOMENDACIONES

---

Al preparar este informe, los autores organizaron entrevistas de profundidad con figuras de la oposición venezolana y del gobierno de Maduro, incluyendo a varios miembros de ambos equipos negociadores que participaron en las negociaciones de Oslo-Barbados en 2019. También entrevistamos a altos funcionarios estadounidenses y otros diplomáticos internacionales familiarizados con las negociaciones.

## HALLAZGOS PRINCIPALES

- **Los equipos de negociación lograron avances en la discusión de problemas que se pensaban irresolubles.** Mientras negociadores del gobierno en Oslo y Barbados rechazaron una propuesta para que Nicolas Maduro renunciara para ceder el poder a un “Consejo de Estado” mixto para supervisar elecciones, las dos partes discutieron la posibilidad de nuevas elecciones presidenciales—enfocándose más en las condiciones electorales que en la cuestión de quién estaría en el palacio presidencial mientras ocurriera el voto.
- **Los miembros del equipo de negociaciones desarrollaron un nivel mínimo de confianza y entendimiento mutuo.** Mientras ambos equipos se mantuvieron firmes en sus posiciones centrales, desarrollaron suficiente familiaridad con las limitaciones de sus contrapartes que en ocasiones pudieron imaginar soluciones más pragmáticas a problemas difíciles.
- **Ambos equipos negociadores se enfrentaron con sectores de línea dura.** Fuentes gubernamentales describen el retroceso de

sectores resistentes a las concesiones. Fuentes de la oposición sugirieron que la falta de avances y el apoyo poco entusiasta de los Estados Unidos redujeron su capacidad para generar aceptación de la necesidad de negociar entre todos los actores en su coalición.

- **Tanto el gobierno de Maduro y la oposición tenían alternativas a una solución negociada, y recurrieron a ellas cuando las conversaciones se estancaron.** La oposición declaró fallidas las conversaciones con el fin de afirmar que se necesitaba más presión contra el gobierno de Maduro y que el proceso sólo le proporcionó al gobierno legitimidad y prestigio internacional. El éxito de las negociaciones no fue necesariamente el objetivo primordial de ninguna de las partes.
- **El gobierno de Maduro buscó aprovechar las divisiones de la oposición para marginar la facción liderada por Juan Guaidó y empoderar una facción más amena.** Cuando las discusiones en Barbados comenzaron a deteriorarse, Maduro entró en un diálogo paralelo con partidos minoritarios de la oposición, ofreciendo concesiones mínimas.
- **Los Estados Unidos fue percibido por ambas partes como indispensable para las negociaciones del 2019, pero las divisiones entre el Consejo de Seguridad Nacional (NSC) de la administración de Trump y el Departamento de Estado complicaron su participación en el proceso.** Funcionarios anteriores y negociadores de la oposición señalan tensiones claras: los diplomáticos del Departamento del Estado apoyaron las discusiones, pero funcionarios del NSC las vieron simplemente como una herramienta para profundizar las divisiones dentro del Chavismo.
- **La falta de voluntad de los Estados Unidos para flexibilizar las**

**sanciones le dio un poder de veto que fue ejercido de manera contraproducente.** El rechazo de la Casa Blanca de considerar la idea de alivio de las sanciones sectoriales a cambio de nuevas elecciones con mejores condiciones pero con Maduro todavía en su cargo, por ejemplo, dejó a los negociadores con poco poder para influenciar al gobierno. Las nuevas sanciones de los Estados Unidos anunciadas en agosto de 2019 presentaron una excusa para que Maduro paralizara las discusiones y para que la oposición declarara un fin al proceso.

## RECOMENDACIONES

Con nuevas discusiones posiblemente en el horizonte, ofrecemos una serie de recomendaciones basadas en nuestras entrevistas y análisis. En resumen, son:

- **La mesa de negociación debe ser reestructurada para incorporar un conjunto más amplio de actores.** Futuras negociaciones deben tener más paridad de género, e incluir un espacio claro para consultar con organizaciones de la sociedad civil, grupos de derechos humanos y víctimas. La mayoría de los entrevistados estaban abiertos a la participación de la sociedad civil en una manera indirecta, convencidos de que podría servir para ampliar tanto aportes como apoyo público a las conversaciones.
- **El Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega sigue siendo el actor mejor posicionado para facilitar futuras negociaciones.** Mirando hacia adelante, las negociaciones podrían requerir una participación más activa de los facilitadores para incluir propuestas creativas para superar los obstáculos, y

trabajar más libremente con participantes para alentar caminos hacia delante en conjunto con otros actores internacionales.

- **Publicando la agenda básica de cualquier negociación futura e informando periódicamente al público sobre el estado de las conversaciones puede ayudar a generar confianza en el proceso.** Sin embargo, las conversaciones deben ser confidenciales. Futuras negociaciones deben aprender de los errores de procesos previos como el de la UNASUR y el Vaticano en el 2014, que fue televisado, creando incentivos para el posicionamiento mediático y reduciendo su eficacia.
- **Un camino a la re-institucionalización, en lugar de buscar una solución inmediata a la crisis venezolana, probablemente tendría más éxito.** Fuentes gubernamentales suelen afirmar que les interesa una solución que vaya más allá de las elecciones y que incluya garantías para la coexistencia política. Fuentes de la oposición describen una nueva apertura a un nuevo acuerdo en el cual los dos lados trabajan para avanzar un camino de largo plazo para reconstruir las instituciones y la confianza—con incentivos como el alivio gradual de sanciones adjunto a cada paso. Ambos requieren una estrategia a más largo plazo.
- **Cualquier solución va a requerir elecciones libres y justas, pero también la formulación de un resultado que permita un lugar seguro para el Chavismo en el paisaje político del país.** Una solución viable tendrá que asegurar un futuro para este movimiento mientras defina sus propios líderes y su dinámica interna, sin la imposición de soluciones con la intención de marginalizar o eliminarlo en el futuro.
- **Los Estados Unidos debe comprometerse a negociaciones para asegurar su éxito.** Ambos entrevistados, del chavismo y de la oposición, enfatizaron que, para tener éxito, una nueva ronda

de negociaciones requiere que Los Estados Unidos no solamente acceda a las conversaciones o que las apoye desde una distancia, sino que esté involucrado sustancialmente.

- **Los Estados Unidos debe abandonar su enfoque de “todo o nada” para la presión, y dejar claro que el avance de la implementación en los puntos acordados puede conducir a un alivio gradual de las sanciones sectoriales, medidas que se podrían revertir en caso de incumplimiento.** Fuentes de opposition cerca a las negociaciones de Oslo-Barbados expresaron una frustración clara con la falta de voluntad de la administración anterior de EE.UU. para ofrecer alivio a las sanciones, una demanda fundamental de los negociadores chavistas, a cambio de cualquier concesión que no incluya la renuncia inmediata de Maduro.
- **Actores estadounidenses deben tener cuidado de evitar expresar mensajes contradictorios.** Las divisiones entre el Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional que retrasaron las conversaciones de 2019 subrayan la importancia de la coordinación entre todos los actores políticos estadounidenses en cualquier proceso futuro.
- **Los actores internacionales más allá de EE.UU. deben tener la oportunidad de jugar un papel de apoyo en las negociaciones, ya sea como garantes u observadores.** Esto puede conducir a una mayor aceptación del proceso, pero al mismo tiempo hay que construir el proceso de tal manera que los actores internacionales no tengan la posibilidad de imponer sus intereses en las negociaciones ni de mandar mensajes contradictorios.
- **Los actores internacionales relevantes deben trabajar para hacer que las alternativas a la negociación creíble sean poco atractivas, tanto para el gobierno como para la oposición.**

Los actores internacionales pueden apoyar los avances en las negociaciones, dejando claro que ninguna alternativa a la negociación (la normalización de relaciones con Maduro por un lado, o el reconocimiento incondicional e indefinido de Guaidó en el otro) sea viable.

## **SOBRE WOLA**

WOLA es una organización líder en investigación e incidencia que promueve los derechos humanos en las Américas. Nuestra visión es lograr un continente en el cual las políticas públicas protejan los derechos humanos y reconozcan la dignidad humana, y en donde la justicia prevalezca sobre la violencia.

## **SOBRE LOS AUTORES**

Geoff Ramsey es el director para Venezuela para WOLA. Keith Mines es el director para América Latina del Instituto de Paz de EE.UU. David Smilde es Asesor Principal para WOLA y es el Charles A. y Leo M. Favrot Profesor de Relaciones Humanas en la Universidad de Tulane. Steve Hege es el subdirector regional para América Latina del USIP.

## **SOBRE LA FOTO**

Un colaborador opositor sostiene una tela con los colores de la bandera venezolana antes de una demostración en el barrio Montalbán de Caracas, Venezuela el 11 de enero de 2020. Fuente: AP Photo/Matias Delacroix

## **AGRADECIMIENTOS**

Los autores agradecen a Kristen Martínez-Gugerli, Asociada de Programas para Venezuela para WOLA, por su labor inestimable en publicar este informe.