

ELEMENTOS PARA UNA TRANSICIÓN INTEGRAL EN VENEZUELA  
VISIÓN DESDE LO LOCAL

# El Estado de Derecho y los desafíos de **una transición** integral e incluyente en Venezuela

JESÚS MARÍA CASAL

---

Actualización del capítulo del libro

Agosto 2021

---

Este documento hace parte de la actualización de los distintos capítulos del libro *Elementos para una transición integral en Venezuela: Visión desde lo local*. Como miembros del Grupo Experto para Venezuela (GEV), creado por el Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT, por sus siglas en inglés), los autores hacen en sus capítulos análisis y propuestas pertinentes para contribuir a una salida negociada a la crisis venezolana y lograr una transición sostenible e incluyente.

## 1. Introducción

Cada vez es mayor la convicción de que el país no puede esperar más. El gobierno de Maduro se aferra a tácticas autoritarias de supervivencia, carente de futuro democrático y empeñado en contener la aspiración legítima del pueblo a ser dueño de su destino. La oposición resiste ante los embates de la criminalización y proscripción infligidas por los órganos que, en contra de su configuración constitucional, están subordinados políticamente a ese gobierno. Se encuentra aún en búsqueda de una ruta que aproveche el apoyo de la comunidad internacional y simultáneamente recupere la lucha nacional por atender las necesidades impostergables de la población.

En el medio se encuentra el país real de ciudadanos asfixiados por la emergencia humanitaria compleja, las precarias condiciones de vida en todos los órdenes, la desinstitucionalización y el caos hecho rutina. La pandemia ha acrecentado los riesgos y vulnerabilidades preexistentes y su manejo ha hecho patentes los rasgos del funcionamiento del aparato estatal y de los servicios públicos: ausencia de transparencia, prescindencia de la legalidad y administración discrecional o caprichosa, postración de la red sanitaria nacional y abandono de los más pobres a su suerte.

El desmantelamiento del Estado constitucional, que es responsabilidad fundamental del oficialismo, se agudiza cuando, en lugar de procurar levantar los pilares básicos de un orden institucional, construyendo al mismo tiempo la transición a la democracia, se opta de una u otra forma por una estrategia de tierra quemada. La represión constante, que comprende detenciones arbitrarias, maltratos contra detenidos o torturas, inhabilitaciones de líderes políticos y cancelaciones o tomas judiciales de partidos, violaciones a la libertad de expresión y otros desafueros son prácticas que se han enquistado porque el oficialismo ha decidido mantenerse en el poder aun en contra de la voluntad del pueblo.

La desinstitucionalización acelerada favorece la pérdida de presencia o control estatal sobre parte del territorio, ocupado por movimientos guerrilleros, o sobre parcelas de las zonas urbanas, que están en manos de la delincuencia común u organizada. Igualmente, los denominados colectivos rivalizan con la Fuerza Armada Nacional y los cuerpos policiales. La demolición de la institucionalidad del Estado de Derecho y de la democracia propicia además la corrupción como sistema. La captura de la administración pública y de los órganos judiciales por grupos de poder y redes de venalidad se agiganta y en parte se convierte en fuerza aglutinante de un oficialismo decadente en sus propias bases ideológicas e inconsecuente con ellas en la forma de vida de sus cuadros dirigentes. Así mismo, el manejo de fondos en el exterior por algunos sectores de la oposición con reducida transparencia y controles, en medio de denuncias graves de desviación de recursos, replica en lugar de contener estos problemas.

Por estas y otras razones similares resulta impostergable pensar y trabajar la

ruta de la recuperación institucional de Venezuela, con realismo, espíritu nacional elevado y ambición democrática. Muchos sectores del país se han ido moviendo en la dirección de asumir que la lucha por la salvación nacional no es una tarea que se iniciará cuando estén dadas las condiciones óptimas para hacerlo o cuando se haya logrado el objetivo de salir del régimen autoritario, sino una que debe comenzar ahora, aunque no sea posible conseguir de inmediato el cambio de gobierno y la sustitución radical de las políticas. Esta orientación se aprecia en muchas organizaciones de la sociedad civil, en agrupaciones empresariales y en representantes de la Iglesia Católica y otras confesiones religiosas.

Cabe sostener que de la postura mayoritaria a comienzos del 2019 de conseguir el cese de la usurpación para luego desarrollar negociaciones se ha evolucionado hacia posturas más matizadas y flexibles. Lo esencial e innegociable desde la visión de la transición a la democracia es que se avance hacia la democratización, es decir, que la transición sea hacia la democracia y no hacia nuevos estadios o estaciones dentro de un proceso autoritario. Nadie puede tener la certeza de que al dar un paso así no se esté prolongando el marco autoritario, pero este riesgo, del cual hay que estar consciente para procurar evitarlo, es preciso correrlo cuando se ha llegado a un punto en el cual el costo para la nación de la espera a la solución ideal es demasiado alto y hay que buscar realizaciones graduales en la dinámica política concreta. Un componente fundamental de los esfuerzos que deben darse para alcanzar una negociación democratizadora consiste justamente en definir las señales de alarma y fijar las líneas rojas que no deben ser cruzadas, para preservar el carácter democrático de los eventuales acuerdos. La propia estructura y garantías de la negociación debe atender a esta orientación.

Desde el ángulo del oficialismo debería ser primordial también la ruta de la reinstitucionalización, porque la actual situación de dualidad de poder, de pérdida de legitimidad, de aislamiento internacional y, en pocas palabras, de ausencia de perspectivas de gobernabilidad y de desarrollo de políticas para el progreso, resulta insostenible para la dirigencia gubernamental y es altamente perjudicial para Venezuela. Soy de los que piensan que el gobierno de Maduro se perfila como régimen autoritario, por sus acciones y por la herencia recibida, pero esto no excluye que dentro de las fuerzas civiles y militares que lo sustentan haya corrientes que estimen preferible un acercamiento hacia la democracia que la perpetuación del actual orden político. No ha de perderse de vista además el posible efecto sobre las partes de la intensificación de la radicalización de la lucha política en los últimos años. Los incentivos y mecanismos de generación de confianza que pueden facilitar la concertación de acuerdos, con el apoyo de naciones comprometidas con la causa democrática venezolana y dentro del marco de los principios jurídicos internacionales, pueden jugar un papel relevante para decantar las tendencias internas del oficialismo en esa dirección.

En suma, si lo que es importa es Venezuela, es urgente intentar llegar a una solución negociada que detenga el hundimiento nacional y sienta las bases para la recuperación en el plano institucional, económico y social. En el libro de IFIT [Elementos de una Transición Integral e Incluyente en Venezuela: una visión desde lo local](#), tuvimos la oportunidad de realizar un primer diagnóstico de la situación

del país en el campo institucional y de los derechos humanos, así como de mostrar el marco jurídico de oportunidades y límites para una negociación política y de formular propuestas para la construcción del Estado de Derecho y de la Democracia. Ese primer estudio fue elaborado fundamentalmente en el 2018 y comienzos del 2019, y se publicó en el 2020. En esta ocasión pretendemos poner al día ese análisis y esas propuestas, atendiendo a los cambios que se han producido desde entonces, que no han hecho más que acentuar la necesidad de explorar una salida a la crisis nacional mediante una negociación política.

## 2. La actual situación institucional venezolana

El desmantelamiento de la institucionalidad democrática a que nos referimos en el informe anterior no ha cesado y en algunos aspectos se ha agravado significativamente. Esto comprende el cierre de los cauces democráticos para celebrar elecciones libres; la expulsión de la Asamblea Nacional (AN) legítima de su sede natural de sesiones; la ejecución de planes fraudulentos para sustituir al Diputado Juan Guaidó en la Presidencia de la AN, en enero de 2020; el uso continuado de la espuria Asamblea Nacional Constituyente (ANC) como instancia usurpadora de las funciones de la AN, entre ellas la de autorizar el enjuiciamiento de sus miembros, de manera concertada con el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ); la permanente persecución política y la criminalización de la sociedad civil y de voces críticas o disidentes, mediante un aparato judicial instrumentalizado; la utilización del estado de emergencia económica y, a partir de marzo de 2020, del estado de alarma como medios para consolidar el gobierno por decreto; la invocación de la pandemia como pretexto para desmovilizar a la sociedad democrática; la violencia continuada desde el Estado contra los ciudadanos, que incluye ejecuciones sumarias y otras graves violaciones de derechos humanos.

En el campo electoral la realidad ha sido desoladora. El ventajismo oficial, las medidas de persecución o discriminación política contra líderes de la oposición o las de ocupación de organizaciones partidistas, la falta de credibilidad del Consejo Nacional Electoral (CNE) y de garantías electorales, que motivaron el desconocimiento por la mayoría de los partidos de oposición de la convocatoria a los supuestos comicios presidenciales del 2018, no fueron subsanados en las pretendidas elecciones parlamentarias de diciembre de 2020. En esta última ocasión a los vicios conocidos se agregó la modificación a conveniencia y al margen de la Constitución y las leyes del número de integrantes de la AN y del sistema electoral aplicable. La designación de cuatro nuevos rectores en el CNE con antelación a la convocatoria a elecciones parlamentarias no alteró la composición predominantemente progubernamental de esta instancia ni contribuyó a superar la falta de equilibrio e imparcialidad que ha distinguido a este ente electoral. Esa designación no provino de la AN, como dispone la Constitución, sino del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), que dictó sin asideros jurídicos una sentencia de inconstitucionalidad por omisión. Nuevamente se produjo el desconocimiento o abstención de la oposición agrupada en torno al gobierno interino del Diputado Juan Guaidó y al denominado G-4.

Hubo iniciativas dirigidas a lograr un acuerdo entre el gobierno y parte de la oposición para la integración del CNE y la fijación de las condiciones electorales, pero aquellas no prosperaron con el alcance esperado. No obstante, el gobierno cumplió con varios acuerdos a los que había llegado con el sector liderado por Henrique Capriles, que se tradujeron en la revocatoria de la decisión judicial cau-

telar que designó a una junta ad hoc para asumir la conducción del partido Primero Justicia y en la liberación de varios presos políticos, con carácter humanitario.

Recientemente, con miras a la celebración de comicios estatales y municipales a finales de 2021, se designó un nuevo CNE, en el que solo uno de sus antiguos miembros continúa ejerciendo funciones. Detrás de esta renovación del CNE hubo un proceso o canales paralelos de conversación en los que participaron principalmente tanto sectores de la sociedad civil, como fuerzas políticas de oposición cercanas a Henrique Capriles y a la llamada Mesa de Diálogo Nacional, conformada por pequeñas organizaciones que afirman ser de oposición y a la vez mantienen proximidad con el oficialismo.

Este proceso de designación de rectores en el CNE arrastra todavía muchos vicios de la fase precedente, pero al mismo tiempo muestra elementos de novedad. Entre tales vicios se encuentra la intervención de una AN de precaria legitimidad en la elección de los rectores. Al mismo tiempo, se observa que hubo un acuerdo no solo retórico sino sustantivo detrás de la integración del CNE, que lo ha aproximado a un relativo equilibrio. Sigue siendo mayoritario el oficialismo, pero con un perfil en la Presidencia del organismo que hasta el momento exhibe menor militancia política. Dos de sus miembros son, además, figuras que pueden suscitar mayor confianza en la oposición. Aún estamos lejos del modelo constitucional de imparcialidad partidista de todos los rectores del CNE, aunque se dio un paso hacia un cierto equilibrio, todavía reducido pero acaso suficiente para generar una cierta credibilidad y promover la participación. Habrá que juzgar a los rectores designados en función de sus obras, sobre todo atendiendo a las acciones que tomen para construir condiciones electorales aceptables. Estas acciones y la respuesta de la oposición frente a ellas serán decisivas para determinar si se está produciendo una modificación importante en la dinámica política, que la oriente hacia una competencia política que incluya de una vez los escenarios electorales, sin que ello implique abandonar otras arenas de lucha.

Si tiene lugar este cambio, seguramente se abrirán otros espacios para la negociación y la reconstrucción gradual de las instituciones democráticas. El alcance del giro dependerá mucho de la amplitud del espectro político opositor que resuelva participar en los respectivos comicios. En cualquier caso, no es descartable que, tras las elecciones –esperamos que merezcan tal nombre– de Gobernadores, Alcaldes y de los cuerpos deliberantes correspondientes, se plantee en la AN oficialista la renovación, al menos parcial, en la integración del TSJ y de los titulares de los órganos que conforman el Poder Ciudadano (Fiscal General de la República, Defensor del Pueblo y Contralor General de la República). Luego formularé algunas propuestas al respecto. Basta por ahora con señalar que, probablemente, ese proceso se avecine y tenga características semejantes a la reciente renovación del CNE. Sin embargo, si la experiencia de las elecciones regionales y locales es positiva en términos democráticos, el impacto de las modificaciones aludidas será mayor y será posible considerar esa renovación del vértice judicial y del Poder Ciudadano sobre mejores fundamentos.

### 3. Ámbitos prioritarios de reforma institucional

Desde la óptica del Estado de Derecho, sigue siendo primordial acometer cambios que permitan levantar un Estado constitucional y democrático de Derecho. El primero de ellos es colocar a la idea del Estado de Derecho en el centro de la agenda pública. Dicha idea y principio constitucional fue desechado por el actual régimen desde sus inicios. Pero hubo muchas deficiencias para su realización en el ciclo político anterior, aunque al menos formaba parte del horizonte político. No es admisible que el Estado de Derecho solo se aduzca para intentar justificar decisiones políticas ya tomadas o que solo rija subsidiariamente, cuando no estén de por medio intereses políticos del alto gobierno. Bajo esta premisa, resulta perentorio adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

1. Renovar completamente al TSJ, integrado al margen de la Constitución, por la forma en que fueron designados los Magistrados del TSJ en diciembre de 2015, por la falta de evaluación de méritos profesionales en procedimientos de selección anteriores a este, regidos principalmente por la lealtad partidista, y por la subordinación política que, en general, han mostrado en su desempeño. El nuevo TSJ debe surgir de procesos transparentes y participativos basados en los méritos profesionales o académicos y la honorabilidad de los aspirantes.

Tras esta renovación, debe iniciarse la reinstitucionalización de todo el Poder Judicial, con base en concursos de oposición públicos, que aseguren una escogencia fundada en la formación y la cualificación, y de acuerdo con las exigencias de carrera judicial y de participación ciudadana en la veeduría de los procedimientos de selección, según lo previsto en la Constitución (art. 255 CRBV).

2. Renovar a todos los titulares de los órganos del Poder Ciudadano, que son reflejo de una fase de absoluta radicalización de la lucha política, en la cual el oficialismo escogió a figuras públicas incondicionales para ejercer tales funciones, especialmente en la Fiscalía y en la Contraloría General de la República. El Fiscal General fue designado por la espuria ANC, en el fragor del enfrentamiento de esta instancia con la Fiscal General Luisa Ortega Díaz. Su militancia política y su actuación como abogado del gobierno es un hecho público y notorio, como también sucede con el Contralor General. El Defensor del Pueblo llegó a esa responsabilidad a la sombra del Fiscal General y no ha tenido una gestión que haya estado a la altura de la misión constitucional de esta institución. Después de efectuar esas designaciones, se pasaría a la reinstitucionalización de los órganos correspondientes, en conformidad con parámetros similares a los antes mencionados en relación con el Poder Judicial. Conviene apuntar que tales designaciones deberían realizarse antes de la renovación del TSJ, ya que el Poder Ciudadano interviene en el proceso de selección de los Magistrados del TSJ.



3. Evaluar el desempeño del CNE recientemente elegido para determinar la urgencia de su renovación, conforme a los requerimientos constitucionales.
4. Elegir una AN de legitimidad incuestionable, como lo ha sido la AN electa en diciembre de 2015. Recuérdese que esta última instancia ha tenido una legitimidad fuera de duda, pues tanto la oposición como el oficialismo la han considerado legítima. El oficialismo se dedicó a bloquearla y demolerla funcionalmente, pero no porque objetara la legitimidad del proceso electoral correspondiente. Evidentemente, el oficialismo estima que su mandato venció a comienzos de enero de 2021, pero no es este el asunto que ahora se está abordando, sino la necesidad de contar con un parlamento que cuente con el pluralismo y representatividad que reclaman la democracia y la sociedad venezolana, en toda su diversidad política. Esto presupone la realización de reformas legales que sustituyan a las reglas fijadas inconstitucionalmente por el CNE en 2020, que sean fruto de una amplia consulta y deliberación democrática y sean compatibles con la Constitución. Debe sancionarse asimismo la legislación sobre los referendos, de acuerdo con la Constitución.
5. Celebrar elecciones presidenciales libres, para superar la falta de legitimidad que afecta a la permanencia de Nicolás Maduro en la Presidencia de la República y la dualidad que se ha generado en el ejercicio de las funciones presidenciales.
6. Reinstitutionalizar a la Fuerza Armada Nacional, para que se perfile efectivamente como la instancia esencialmente profesional, sin militancia política, que esté al servicio de la nación y no de una parcialidad política, como establece la Constitución.
7. Asegurar la autonomía del Banco Central de Venezuela, como prescribe la Constitución, y respetar los principios constitucionales sobre la estabilidad macroeconómica, la política monetaria y las reservas internacionales.
8. Reconducir los consejos comunales y demás instancias del llamado poder popular al esquema constitucional de pluralismo político y de distribución constitucional del poder público, de modo que aquellas queden vinculadas a los Estados y Municipios, con estricta observancia de sus competencias constitucionales y de su ámbito territorial, y sean libradas de la subordinación ideológica y ejecutiva previstas en las leyes correspondientes.
9. Poner fin a la práctica de declarar estados de excepción como mecanismo de rutina y abandonar los criterios jurisprudenciales que desconocen el alcance del control que la Constitución encomienda a la AN respecto de la aprobación de los estados de excepción y de su prórroga.
10. Crear condiciones adecuadas para promover la iniciativa privada en la esfera económica y para la garantía de la propiedad privada. Esto comprende tanto una intensa reforma legislativa y de interpretación jurisprudencial como la adopción de nuevas prácticas y modos de relacionamiento con el empresariado.

Junto a estas acciones de reforma institucional, hay otras urgentes que se refieren directamente a las políticas y prácticas llevadas a cabo por las autoridades. Deben ser liberados los presos políticos y debe cesar la persecución contra líderes o militantes de oposición y dirigentes sociales. Deben ser garantizadas las posibilidades de actuación de todas las organizaciones políticas, lo que supone reconocer la inscripción de los partidos que fueron cancelados alegando que no habían cumplido con los procedimientos de renovación de militancia, que fueron fijados y aplicados arbitrariamente. Deben revocarse, igualmente, las medidas judiciales cautelares que han designado ilícitamente juntas ad hoc en partidos de oposición.

Es preciso, además, emprender una reforma profunda de los cuerpos de seguridad, en su formación, integración y planes u operativos, así como poner fin al funcionamiento impune de colectivos armados. Ha de darse cumplimiento, igualmente, a las decisiones de la Comisión Interamericana y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que no han sido ejecutadas por el Estado venezolano. Esto implica, entre otras cosas, suprimir de la legislación la facultad del Contralor General de la República de dictar inhabilitaciones políticas y dejar sin efecto las que han sido impuestas hasta el presente, así como corregir los criterios y reglas de organización del Poder Judicial que han conducido a que esté formado principalmente por jueces provisorios y a que el ingreso a esta función se realice con base en nombramientos fruto de la discrecionalidad política.

## **4. Elementos conceptuales y fórmulas jurídicas para una transición negociada a la democracia**

El análisis hasta ahora desarrollado y las consideraciones que siguen parten de premisas que conviene hacer explícitas. La primera estriba en que la Constitución de 1999 puede ser un marco jurídico adecuado para orientar una transición a la democracia. Pese a sus defectos regulativos y a las discusiones referidas a los rasgos de su proceso de gestación, es un instrumento normativo que no puede ser ignorado al sentar las bases de una negociación política. El chavismo la ha violado sistemáticamente, pero no puede desconocerla como legado de Hugo Chávez. La oposición, por su parte, la ha incorporado a su discurso y a su estrategia de lucha, como lo demuestran la campaña que desplegó en el 2007 para evitar la reforma regresiva de la Constitución y, desde el 2019, la tesis de la asunción por Juan Guaidó, en carácter de encargado, de la Presidencia de la República, dada su condición de Presidente de la Asamblea Nacional. Más allá de estos episodios, las objeciones de la oposición y de la sociedad civil contra medidas abusivas del gobierno se han apoyado principalmente en la Constitución.

Como refuerzo a lo indicado ha de tenerse presente que, tal como lo revela la experiencia reciente sobre algunos ensayos de un acuerdo político, que las partes o sus aliados internacionales promovieron, los intentos que prescindan de la Constitución están llamados a encontrarse con ella más adelante, como obstáculo insuperable para la viabilidad de aquellos. Lo dicho no excluye interpretaciones flexibles de sus disposiciones, fundadas en los acuerdos alcanzados. En especial, han de admitirse lecturas de la Constitución que atiendan a los grandes principios sobre la paz, la democracia, el Estado social de Derecho y los derechos humanos, lo cual comprende a las obligaciones internacionales del Estado en esta materia. En otras palabras, parece razonable dar cabida a una interpretación de la Constitución favorable a los acuerdos, en aras de la paz y de la recuperación de la democracia, siempre que con ello no se afecten tales obligaciones internacionales.

La segunda premisa que interesa comentar es que las propuestas que se enunciarán se refieren al marco jurídico de una eventual solución negociada, la cual implica una gradualidad o aplazamiento en la consecución de determinados objetivos políticos. Esto no supone, sin embargo, renunciar a las metas que podamos perseguir desde nuestra cosmovisión y concepción política. Simplemente se parte de la constatación de que no es posible una solución unilateral de la problemática nacional y de la convicción de que es necesaria una transición negociada y ordenada a la democracia. Con todo, el marco jurídico al que nos referimos traza ya unos límites que deben ser observados y que pertenecen a la esencia intangible del orden democrático que se quiere construir.

En tercer lugar, conviene aclarar que por negociación para la democratización entendemos un proceso en el que avanzamos hacia la instauración de un siste-

ma democrático, pero lo hacemos pacíficamente y considerando a los distintos actores involucrados en el conflicto que se quiere resolver. La negociación es un camino largo y signado por logros pero también por concesiones, que tomaríamos en lugar de optar por una solución rápida y homogénea e intransigente desde la óptica de nuestros postulados y aspiraciones. Los hechos demuestran que este segundo camino no es realista.

Bajo estas premisas, a continuación se señalan mecanismos constitucionales que pudieran ser útiles en el contexto de una ruta negociada hacia la democratización. Damos por supuesto que ambas partes adoptarían medidas de generación de confianza y que se identificarían los principales incentivos de cada una, referidos al cambio político, en lo concerniente a la oposición, y al levantamiento o atenuación de las sanciones internacionales y al reconocimiento, en lo que respecta al gobierno de Maduro.

#### 4.1 El referendo sobre las bases de la transición

La evolución de los acontecimientos nacionales ha llevado a que este informe aluda a la celebración de un referendo mediante el cual el pueblo confiera o niegue su respaldo a un esquema general de negociaciones que sea sometido a su consideración. No se trata de convocar un referendo para validar los acuerdos logrados, sino de celebrarlo durante el proceso negociador, para darle la mayor legitimidad posible y ofrecer a la sociedad venezolana, cargada de fundado escepticismo ante cualquier ensayo de diálogo, un mensaje claro sobre la dirección en que todos debemos centrar nuestros esfuerzos. Se aprecia que en buena parte de la oposición prevalece una crítica o un escepticismo paralizante, que fortalece el autoritarismo por más que pretenda defenestrarlo. Otra razón que favorece la iniciativa de un referendo es que la oposición celebró a finales del 2020 una consulta, cuyo resultado no excluye una solución negociada, pero a menudo es invocado para objetar una salida de este tipo. De allí la importancia de que sea la misma ciudadanía la que resuelva esta cuestión. Y en el oficialismo se observa la inclinación a no tomar suficientemente en serio la negociación política, por decir lo menos, o a torcerla sobre la marcha, lo cual podría ser contrarrestado mediante dicho referendo.

Un mandato popular referido a los aspectos básicos del proceso de negociación marcaría un norte y trazaría el marco en el que aquel habría de desarrollarse. Esto supone que antes del referendo se lleven a cabo conversaciones y, en el fondo, negociaciones preliminares para definir esas condiciones, lo cual debe ocurrir con la mayor participación posible.

El referendo para la negociación política podría ser un referendo consultivo (art. 71 CRBV), surgido preferiblemente de la iniciativa popular, o podría ser un referendo aprobatorio de una enmienda constitucional, que cuando proviene de la iniciativa popular no requiere de tramitación y sanción en la AN (art. 341 CRBV). En esta segunda modalidad, las bases o aspectos medulares de la negociación se incluirían en la Constitución. Esto podría comprender la determinación genérica de los actores, de la agenda, de los plazos, de los mecanismos de verificación del

cumplimiento de los acuerdos y de eventuales formas de validación o ratificación popular de lo acordado. La vía de la enmienda sería la indicada, no la del referendo consultivo, si se estima conveniente introducir fórmulas de gobernabilidad concertada en algunos ámbitos, que no tengan cabida en la actual regulación constitucional, aplicables en el periodo intermedio que transcurriría hasta la celebración de elecciones presidenciales y parlamentarias o incluso después de estas, por el plazo que se fije.

Dicha agenda debería abarcar, entre otros temas, como los sociales y económicos, las elecciones presidenciales y parlamentarias. La anticipación de estas elecciones podría lograrse mediante la renuncia de los titulares de los cargos correspondientes, junto a la previsión en la enmienda de la convocatoria a elecciones para un nuevo periodo, en todo caso de falta absoluta ocurrida antes del último año del periodo correspondiente. La enmienda resolvería también lo relativo a quién asumiría la función de Presidente encargado mientras se celebra la elección respectiva. La aprobación de la enmienda implicaría tácitamente una solicitud popular de renuncia dirigida a los titulares de las respectivas funciones (lo cual habría sido aceptado por los firmantes del acuerdo preliminar).

Como fórmulas saludables que podrían preverse en la enmienda constitucional, con efectos a partir de las elecciones adelantadas antes mencionadas, se recomienda prever la supresión de la reelección inmediata para cargos ejecutivos, con acortamiento del periodo presidencial a cinco años. Esto daría mayor perspectiva de alternancia para quienes no resulten favorecidos en tales elecciones. Por otro lado, el restablecimiento del bicameralismo, con un Senado perfilado como Cámara de defensa del federalismo y de los intereses de los Estados, con igual número de representantes por entidad federal y un periodo de seis años y con renovación por la mitad cada tres años, ofrecería un factor de contención frente a la mayoría en el gobierno y la Cámara de Diputados que surja de esas elecciones.

La vía de la consulta popular presupone que se haya resuelto o reducido significativamente la problemática de la poca credibilidad en el CNE, de la escasa confianza en los procesos electorales que organiza y de la ausencia de garantías suficientes para la participación electoral.

## 4.2 El Consejo de Estado y el Consejo Federal de Gobierno

En el marco de una enmienda constitucional o sin ella, hay dos instituciones constitucionales que pueden ser aprovechadas en un contexto de negociación política. La primera es el Consejo de Estado. Al estar integrado por cinco personas designadas por el Presidente de la República, además de los representantes del Ejecutivo Nacional, de los Gobernadores, del TSJ y de la AN (art. 252 CRBV), es posible convertirlo en una instancia plural en que se incluya a personalidades de la oposición y de la sociedad organizada. Allí se podrían concertar políticas que luego se plasmarían en actos jurídicos formales. Si se adopta la alternativa de la enmienda constitucional, se podrían reconfigurar el Consejo de Estado para hacerlo más amplio y plural y dotarlo de mayores atribuciones.

Algo similar puede decirse del Consejo Federal de Gobierno, en el que junto

a los Gobernadores y Alcaldes, y los miembros del Ejecutivo Nacional que lo integran, se prevé la participación de representantes de la sociedad civil (art. 185 CRBV). La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su reglamento han circunscrito esta participación a instancias del poder popular, pero la reforma de este último instrumento bastaría para abrir el espectro de la participación, en consonancia con la Constitución. Si se efectúa una enmienda constitucional, el Consejo Federal de Gobierno podría tener mayor representatividad política y social y más facultades, en relación con el proceso de descentralización.

### 4.3 La Vicepresidencia Ejecutiva

En un periodo intermedio, hasta la celebración de elecciones adelantadas, podrían aplicarse las disposiciones constitucionales que permiten dar mayor protagonismo al Vicepresidente Ejecutivo y descargar al Presidente del ejercicio de determinadas atribuciones. En tal sentido, se podría acudir a la delegación de atribuciones presidenciales al Vicepresidente Ejecutivo (art. 239, numeral 9, CRBV), e incluso a la posibilidad de que este presida reuniones del Consejo de Ministros (art. 242 CRBV). El Vicepresidente Ejecutivo podría ser una figura consensuada entre las partes, que desarrollaría un liderazgo relativamente independiente respecto del Jefe de Estado.

### 4.4 El referendo revocatorio

La Constitución prevé el referendo revocatorio como instrumento que permite al pueblo revocar el mandato que confirió a los gobernantes o representantes (art. 72 CRBV). Este referendo es expresión de uno de los rasgos esenciales que debe distinguir al gobierno en Venezuela, según la Constitución: el carácter revocable de los mandatos (art. 6 CRBV). Es además ejercicio del derecho a la participación política (arts. 62 y 70 CRBV).

A partir del 10 de enero de 2022 puede presentarse ante el CNE la iniciativa popular para el referendo revocatorio del mandato (cuestionado) de Nicolás Maduro. Esto supone que debería admitirse que antes de esa fecha se recojan las firmas o manifestaciones de voluntad correspondientes. No obstante, aquí comienzan las complicaciones que pueden suscitarse, como la experiencia demuestra, si se impulsa el revocatorio al margen de un acuerdo con el oficialismo sobre elementos de la transición política. Existe sin duda el derecho a promover unilateralmente el revocatorio, sin negociación alguna con el gobierno, pero la estructura autoritaria que ha sido impuesta en estos años dificultará seguramente su ejercicio.

Los filtros o barreras principales se encuentran, desde el punto de vista normativo, en la inconstitucional exigencia de una recolección previa de manifestaciones de voluntad de al menos el 1% de los electores, sin lo cual no sería posible organizar la recolección del 20% contemplado en la Constitución. A ello se suma el criterio infundado de la Sala Electoral del TSJ conforme al cual el 20% de solicitudes o firmas requerido para activar el revocatorio debe reunirse en cada una de las entidades federales. Se trata no solo de barreras normativas, sino de

normas que son útiles para introducir en los hechos obstáculos fraudulentos que impidan alcanzar el umbral constitucional, los cuales se emplean también en la fase de verificación de las firmas o manifestaciones de voluntad. Todos estos condicionamientos indebidos deberían desde luego suprimirse, para respetar la Constitución, y tal vez una lucha ciudadana decidida pueda desmontar algunos de ellos o incluso superarlos y lograr la celebración del revocatorio. En este caso, para revocar el cuestionado mandato de Maduro habría que obtener un número de sufragios partidarios de la revocatoria igual o superior a los que, según el CNE, recibió Maduro con motivo de la supuesta elección del 2018. Todo esto ha de tenerse en cuenta al momento de definir la ruta a seguir.

El referendo revocatorio podría teóricamente estar enmarcado en una negociación política, que asegurara al oficialismo algunas posiciones de representación y poder político aun después de una eventual revocatoria del mandato de Maduro. Allí entrarían en juego también temas como las elecciones parlamentarias y la renovación institucional, según lo antes comentado.

#### **4.5 La amnistía y otros instrumentos similares**

La justicia transicional no es el objeto de este trabajo, pero interesa dejar apuntado, como se hizo en el estudio original, que la Constitución prevé la amnistía (art. 187, numeral 5, CRBV) y que esta pudiera tener alguna relevancia en un proceso de negociación. En este informe de actualización conviene indicar, no obstante, que esta no puede ser vista como un mecanismo aislado o autosuficiente y que proponerla de este modo puede resultar contraproducente. La amnistía tendría sentido en el marco de un proceso global de negociación y, junto a una posible comisión de la verdad y la reconciliación, puede facilitar la consecución de la solución negociada. Ello presupone que se respeten los límites constitucionales e internacionales de las amnistías, particularmente los referidos a la responsabilidad penal por la comisión de delitos relativos a graves violaciones de derechos humanos o a crímenes de lesa humanidad (art. 29 CRBV). Conviene no olvidar que la justicia transicional es justicia y reconciliación, no impunidad.

## **5. Reflexión final**

Hay razones para pensar que pueden estarse generando las condiciones para una negociación política que sea exitosa. Todavía es muy frágil e incierto el intento de reanudar conversaciones al que se ha hecho mención por actores diversos, pero son muchos los factores que hacen difícil eludir las corrientes que, en distintos espacios sociales, favorecen una negociación política. Ya se están abriendo en varios ámbitos canales de negociación a pequeña escala, que terminarán impactando en la globalidad. Falta no obstante una estructura o diseño del proceso que le otorgue confiabilidad y sostenibilidad. Uno de los elementos que ha de tenerse en cuenta para construir un proceso de negociación para la transición a la democracia que reúna esas características es el marco jurídico-constitucional e internacional que ha de regirlo. Al mismo tiempo, la Constitución ofrece fórmulas y mecanismos que en este contexto pueden ser de especial utilidad.