



INSTITUTE FOR INTEGRATED TRANSITIONS

GUILLERMO TELL AVELEDO | JUNIO 2021

Antecedentes de Acuerdos Comprehensivos en el Contexto Venezolano

Este documento hace parte del proyecto del Grupo Experto para Venezuela del Instituto para las Transiciones Integrales

El presente texto pretende describir las líneas generales de las lecciones aprendidas en experiencias previas históricas de acuerdos comprehensivos en el marco de situaciones recientes de tensión derivadas de la crisis política, democrática y humanitaria de Venezuela, buscando también identificar los actores y sus intereses.

1. Antecedentes de Procesos Comprehensivos en Venezuela

El desarrollo histórico venezolano ha estado repleto de conflictos que hacen ver la etapa contemporánea como una continuación, más que una aberración, de procesos estructurales no resueltos, y de frecuente apelación a resoluciones de fuerza. Sin embargo, en general se trató de acuerdos para la regularización de procesos políticos sin una visión transformadora de la situación previa (como los Tratados de Santa Ana (1820) o de Coche (1863), o de concesiones comprehensivas desde el poder que no implicaron procesos previos de acuerdo con la sociedad (como el Programa de Febrero (1936)). Puede decirse que el gran proceso comprehensivo exitoso en la historia fue el derivado del Pacto de Puntofijo (1958), que no solo reconocía la existencia legítima de antiguos adversarios y la preponderancia de reglas, sino que proyectaba un programa de gobierno común con líneas maestras, que serían desarrolladas posteriormente en los acuerdos, avenimientos y medidas de los próximos lustros, en una lógica que derivaría y sobreviviría la vigencia del acuerdo inicial; claro está, el problema de la legitimidad estaba resuelto, en el adversario común de las partes, y *spoiler* de la apertura estaba fuera de juego.

2. Procesos Comprensivos Recientes en Venezuela (2002–2019)

El contexto general de los intentos de acuerdos comprensivos intentado durante las dos décadas recientes ha sido el despliegue del proceso revolucionario liderado originalmente por Hugo Chávez Frías, y luego por Nicolás Maduro, desde la llegada del primero al poder ejecutivo en 1999. Esto implicó no sólo la sustitución de una élite política con un juicio acerbamente condenatorio de la democracia representativa previamente existente, sino una visión crecientemente expansiva de los sectores no incluidos en la revolución (grupos gremiales y empresariales, sindicatos independientes, alto clero, técnicos de empresas y entes públicos, clases medias, etc.), llevando a su vez una expansión de la intervención del Ejecutivo, y por tanto del Estado, en la sociedad. Este despliegue, que contó originalmente con un apoyo significativo de la población, generó reacciones adversas desde los sectores afectados, en una dinámica de ciclo maximalista, en procesos de iliberalismo y radicalización que aún polarizan opiniones en torno su interpretación. Uno de los puntos más altos de este proceso fue el conflicto político entre el 2001 y 2005, en el que ocurrieron varios ciclos de protestas y represión, conflictos laborales, sublevaciones militares, dando lugar al proceso de la Mesa de Negociación y Acuerdos mediado principalmente por la Organización de Estados Americanos y el Centro Carter, que culminó en el referendo revocatorio del año 2004, pero sin el establecimiento de garantías políticas tras la derrota de una u otra opción. De este proceso, se ha generado –desde la posición de los sectores que buscan un cambio en el statu quo– la lección según la cual todos los procesos de conversaciones frente al oficialismo son un modo para éste de ganar tiempo, y desde la perspectiva del poder, un modo de conseguir, sin un conflicto final, la sustitución de la élite presente. Esta mutua desconfianza se ha proyectado hacia todos los procesos posteriores.

¿Qué ha caracterizado a tales procesos, más allá de la distancia entre las partes? Lo primero, es que han sido abordados con niveles variables de estructuración. Además, que han sido convocados luego de escaladas relativas de conflictividad social en torno a las acciones del poder Ejecutivo, que en ocasiones no han alcanzado un punto que obligue a mayores concesiones desde el poder, o cuando sus efectos de presión comienzan a animar. Cabe además decir que, el foco principal de la discusión han casi consistentemente sido políticos (el reconocimiento político mutuo, el respeto a la Constitución o la reinstitucionalización de la vida pública; la promoción o acuerdos sobre garantías electorales); dependiendo de la coyuntura se han incluido también asuntos de derechos humanos y justicia (comisiones de la Verdad, Reparación de víctimas, liberación de presos políticos y amnistías) y elementos de la crisis económica (política petrolera, reactivación económica) y, especialmente luego de 2014, aspectos de crisis social y humanitaria, aunque no fuesen reconocidos como tales. El enfoque comprensivo con que

fueron abordadas las distintas coyunturas, y la ausencia de una zona de acuerdo posible desde visiones mutuamente excluyentes, pudo implicar con frecuencia que cada aspecto parcial pudiera ser visto de manera distinta por las partes (p.e. “presos políticos” v. “políticos presos”; “crisis humanitaria” v. “secuelas de la guerra económica”), incluyendo temas fuera de las agendas de discusión, de modo que cualquier reconocimiento podía ser juzgado como una rendición. Esto es, desde un punto de vista maximalista o inhibidor de la moderación, cada avance no generaba incentivos, sino obstáculos, al progreso. Más allá del enfoque, es necesario considerar la asimetría de poder: en tanto ningún proceso ha sido exitoso, ni se ha modificado la situación previa, permanece la sensación de que estos procesos sólo habrían servido como instrumentos por parte del Estado con el objetivo de ganar tiempo para volver a una circunstancia ventajosa, promover divisiones o mengua en alguna amenaza de sus adversarios, u obtener reconocimiento internacional. A su vez, puede argumentarse que los adversarios del sistema no han aprovechado coyunturas favorables en cuanto a la evaluación de su poder relativo, bajo la expectativa –real o no– de que la coyuntura de conflicto produjese una crisis dentro de aquél, entrando a la negociación sin suficiente poder, convicción, o unidad en torno a sus delegados (ver [Tabla N°1](#)).

Estos procesos han sido:

- a. Mesa de Negociación y Acuerdos (2002–2004):** Fue el proceso de negociación dedicado a resolver la coyuntura crítica surgida desde las protestas gremiales y de clases medias ocurridas entre el 2001 y 2003, incluyendo los pronunciamientos militares de esos años, los sucesos del 11–13 de abril de 2002, el conflicto petrolero y paralización económica de 2002–2003. El propósito era encauzar las fuerzas políticas, entre el Gobierno (liderado por Hugo Chávez, pero no representado por éste en el proceso) y la Coordinadora Democrática (cuyo liderazgo estaba compartido entre organizaciones de la Sociedad Civil y Partidos Políticos de Oposición), a un acuerdo que facilitase un cese de presión y la convocatoria a un Referendo Revocatorio. Tras sucesivas postergaciones por parte del Estado al añadir requisitos durante el proceso, el Referendo Revocatorio tuvo lugar en 2004, ratificándose al presidente Chávez en su cargo, con el aval de los observadores/mediadores del proceso (la Organización de Estados Americanos y el Centro Carter). Ha sido un proceso cuyos efectos han dejado larga huella en la política del país: como el tiempo transcurrido entre los inicios de las conversaciones y la activación legal del proceso revocatorio fue suficientemente prolongado para modificar la percepción pública de la presidencia, y como no había garantías compartidas de moderación política posterior a dicho proceso, se identificó el acuerdo alcanzado como uno parcial al poder político.

- b. Grupo de Boston (2002+):** Mecanismo de consulta creado en 2002, en paralelo a la antedicha Mesa de Negociación y Acuerdos, que consistía en una comisión de encuentro de las fracciones en la Asamblea Nacional del Bloque de la Patria (liderado por el MVR y su jefe parlamentario, el diputado Nicolás Maduro), y el Bloque Parlamentario del Cambio (coordinado a efectos de este proceso por el diputado Pedro Díaz Blum, de Proyecto Venezuela). Este mecanismo fue apoyado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y en el contexto del Grupo de Amistad Parlamentario Venezolano-Estadounidense (con lo cual hubo varios representantes y senadores de EE.UU. como observadores), para facilitar conversaciones fuera de la plenaria de la cámara y del contexto nacional, fortaleciendo las capacidades de los parlamentarios y regularizar a la Asamblea como foro político nacional. Debe recordarse que la composición política de la legislatura entre 2001 y 2005 era de una estrecha mayoría para el oficialista Bloque de la Patria, por lo que los votos de la oposición eran necesarios para la aprobación de ciertas decisiones parlamentarias. El Grupo de Boston quedó en suspenso con la aprobación unilateral de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión en diciembre de 2004 (que por su materia requería el voto aprobatorio de dos tercios de los diputados, y el boicot electoral de los partidos que conformaban el Bloque del Cambio en las parlamentarias de 2005. Pese a ello, ha permanecido como una instancia informal de consultas entre algunos de los antiguos parlamentarios previamente vinculados a este grupo.
- c. Conferencia Nacional por la Paz y Mesa de Diálogo (2014):** Esta Conferencia tuvo lugar a partir del 11 de abril de 2014, y fue protagonizada por líderes del gobierno (encabezados en su sesión inicial por el presidente Nicolás Maduro) y dirigentes de la oposición, en medio del ciclo de protestas urbanas iniciadas en febrero de ese año, iniciándose así una etapa de diálogo abierto apoyado por algunos países vecinos y la Santa Sede. Tras casi una década sin mecanismos de negociación formal, durante la cual los partidos de oposición experimentaron un crecimiento electoral considerable –aunque no exento de retrocesos–, y el oficialismo había perdido a su líder histórico, fue una instancia prometedora. Comenzó con un espectacular encuentro público de exposición de desacuerdos entre los líderes oficiales y opositores, pero desacuerdos en la agenda de discusión, dilaciones oficiales y presiones sobre los representantes opositores ante la expectativa de un triunfo unilateral de la presión social sobre el Estado, dejaron en suspenso el mecanismo, que no contó con una mediación permanente ni pudo establecer una metodología de trabajo. Sólo con la victoria electoral de la oposición en las legislativas en 2015, se reiniciarían procesos de conversación directa.

- d. Mesa de Diálogo Nacional (2016–2017):** El contexto inmediato de esta Mesa de Diálogo fue la victoria de la oposición en las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015, y el impasse de los poderes Judicial y Ejecutivo frente al Legislativo –cuya apertura había sido inhibida en sus efectos por la impugnación de las elecciones en el Estado Amazonas–, y el intento de activación por parte de la oposición de un nuevo proceso revocatorio, esta vez sobre el presidente Nicolás Maduro, impedido por tribunales estatales. Iniciado con la intercesión del expresidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, el expresidente dominicano Leonel Fernández y el expresidente panameño Martín Torrijos, y avalados a la vez UNASUR y con una nueva intervención de la Santa Sede. hubo un planteamiento más estructurado de ejes temáticos de discusión (Paz, Estado de Derecho y Soberanía; Verdad, Justicia, Derechos Humanos y Reconciliación; Económico-Social; Confianza y Elecciones), y un acuerdo en la metodología de trabajo. El propósito era normalizar las relaciones entre los poderes públicos, la coordinación de políticas conjuntas ante la crisis económica y un cronograma electoral de mutuo acuerdo, aunque las conversaciones se hicieron con delegados del liderazgo político principal. Se llegó a un punto muerto con la decisión del Ejecutivo y el Tribunal Supremo de Justicia de proseguir unilateralmente con el cronograma electoral, dejando de lado al Legislativo. La mediación vaticana se retiró en enero de 2017 con un memorando de acción –la carta del Cardenal Parolin, Secretario de Estado Vaticano–, que se convertiría en el punto de partida de la oposición en el siguiente ronda de conversaciones.
- e. Diálogo en República Dominicana (2017–2018):** La inhabilitación judicial de la Asamblea Nacional en marzo de 2017 desató una nueva ola de protestas políticas en los principales centros urbanos, prolongadas por varios meses, con un importante saldo represivo, y en medio del cual el Ejecutivo promovió la elección de una Asamblea Constituyente en condiciones electorales que revirtiesen las tendencias sociales en su contra. Ante ese cuadro de conflictividad, República Dominicana se ofreció como escenario, de nuevo con la intercesión del expresidente Rodríguez Zapatero, y un grupo de países amigos (Chile y México, cercanos a la posición opositora, y Nicaragua y Bolivia, cercanos al gobierno bolivariano). Este diálogo contó con sesiones exploratorias que parecieron llegar a un punto de partida común en torno a las causas del conflicto. Empero, el descenso en las protestas (por repliegue y represión) y la derrota opositora en las elecciones regionales, debilitaron la posición de partida de la oposición tras las sesiones exploratorias, y endurecieron la negativa del Ejecutivo en aceptar una agenda que no incluyese el levantamiento de las sanciones, el mantenimiento de las fechas electorales convocadas por la ANC, y la exigencia de reconocimiento a este cuerpo, por lo que la mesa fue declarada en “receso indefinido” por el presidente dominicano, Danilo Medina.

- f. Proceso Oslo-Barbados (2019):** Desde el año 2018, tras la división opositora en torno a las elecciones presidenciales, y su conflictiva realización por parte de los poderes públicos, se inició un proceso pendular de encuentros liderados por el Reino de Noruega –que había sido clave en los procesos de paz entre el Estado Colombiano y las FARC, y contaba con respeto generalizado entre las partes en conflicto–, ante representantes del poder legislativo y el ejecutivo. Entretanto, ambos cuerpos habían continuado el proceso de no reconocimiento mutuo e institucionalidad paralela, iniciada en 2016 con la ofensiva judicial ante el parlamento, y completado en enero de 2019 con la designación del diputado Juan Guaidó como presidente interino ante el desconocimiento de las elecciones presidenciales del año anterior. Luego de varios intentos infructuosos de quebrar la coalición gubernamental, incluyendo el conato de sublevación de Abril de ese año en la Base Aérea Francisco de Miranda en Caracas, se iniciaron conversaciones en Oslo el mes de mayo, que alcanzaron una ronda adicional en Barbados que no llegaron a acuerdos preliminares, aunque manteniendo encuentros pendulares, informales y esporádicos desde entonces. Con la manifestación eventual de ofertas de agenda desde la oposición (desde un gobierno de coalición hasta un acuerdo de salvación nacional).
- g. Mesa Nacional de Diálogo (2019–2020):** tras el punto muerto del proceso de Oslo-Barbados, y superada la cúspide de popularidad de la figura de Juan Guaidó, se reveló en noviembre de 2019 un pacto de “normalización política”, con ocho áreas temáticas, entre el oficialismo y los sectores minoritarios de la oposición que participaron en las elecciones presidenciales de 2018, o que se deslindaron de ésta tras el receso de las negociaciones en República Dominicana. Fueron anunciadas unas mesas de trabajo derivadas de este “Pacto de la Casa Amarilla” (elecciones, justicia y paz, soberanía e integridad territorial, acuerdos económicos ante el bloqueo, equilibrio político y constituyente, derechos sociales y migración, y normalización de partidos políticos y los movimientos sociales) en una agenda propuesta casi por entero desde los planteamientos políticos del Ejecutivo y sin aportes desde estos pequeños partidos. Su resultado más notorio fueron el nombramiento del Consejo Nacional Electoral interino para el año 2020, y la discusión de nuevas normas electorales para el proceso parlamentario de ese año, incluyendo a partidos opositores tomados judicialmente por el Estado. La Mesa Nacional de Diálogo no contó con mediación exterior ni con el reconocimiento de la oposición tradicional reconocida, aunque sí fue avalada por aliados externos del gobierno, como la Federación Rusa, caracterizándola como una solución “sin injerencia externa”.

* * *

Las previas experiencias de acuerdos comprensivos ante el prolongado conflicto venezolano, se han caracterizado por una dinámica maximalista, de persistente desconfianza mutua, y de falta de garantías desde el poder. En buena medida, los actores políticos llegaron a estos procesos sin convicción: ya como mecanismo de ganar tiempo y reconocimiento externo, o como paso resignado ante el fracaso de tácticas rupturistas. En casi todo proceso, la asimetría inicial favoreció al Estado, que se muestra unido al momento de evitar concesiones o reconocimiento a sus adversarios, o suele plantear exigencias que desconocen la fuente de descontento en su contra. La oposición, por su parte, si entra con convicción no cuenta con un apoyo unánime de su liderazgo o aliados, o asume los procesos bajo la expectativa de que tales procesos serán en última instancia innecesarios ante un hecho de ruptura o derrota al poder.

En este sentido, se ha planteado que un enfoque de acuerdos parciales puede ser la solución para evitar el dilema entre los atolladeros temáticos y el éxito de una negociación, dividiendo la complejidad de la situación general en agendas parciales y actores diferenciados, que podrían lograr concesiones las cuales, incrementalmente y en conjunto, puedan comprometer muy eventualmente una ruta transicional de apertura por la propia dinámica impuesta por los distintos acuerdos.

Sin manifestarnos en torno a esta posibilidad, es constatable que todo enfoque maximalista de cambio o de permanencia termina siendo impotente para la resolución negociada de los conflictos en Venezuela, especialmente porque termina fortaleciendo relativamente al statu quo, siendo limitada la eficacia práctica de sus proponentes. Es evidente que en la coyuntura presente se han dado manifestaciones favorables al diálogo y a acuerdos multisectoriales, y que algunas concesiones estatales apuntan hacia esas iniciativas, la perspectiva de los actores involucrados ese sentido es diferente: para un sector hoy dominante, el acuerdo es avenimiento a su posición hegemónica; para los sectores políticos y sociales emergentes puede implicar implica el reconocimiento a la pluralidad social. La defensa de esta última aspiración, como valor intrínseco, no está exenta de riesgos, particularmente el de profundizar diferencias evidentes entre los sectores que buscan promover el cambio político.

TABLA N°1: APROXIMACIONES A ACUERDOS POLÍTICOS, VENEZUELA (2002–2021)

PROCESO	AÑOS	SISTEMA	PROMOTORES, MEDIADORES U OBSERVADORES	CONFLICTO SOCIAL	LÍDER GOBIERNO	PARTIDO PRINCIPAL	LÍDER OPOSICIÓN	COALICIÓN	DINÁMICA OPOSICIÓN	CAMBIO POLÍTICO	RESULTADO
MESA DE NEGOCIACIÓN Y ACUERDOS	2003–2004	DEMOCRACIA DELEGATIVA	OEA / Centro Carter	sí	H. Chávez	MVR	COLECTIVA	Coordinadora Democrática	Unidad con Predominio Sociedad Civil	NO	Acuerdo de Convocatoria a Referendo Revocatorio, sin Garantías Ulteriores
GRUPO DE BOSTON	2002–2005		EE.UU.	VARIABLE		Bloque Parlamentario del Cambio		Bloque por la Autonomía Parlamentaria			Cerrado por Boycott Electoral Oposición
CONFERENCIA NACIONAL POR LA PAZ Y MESA DE DIÁLOGO	2014	AUTORITARISMO COMPETITIVO	COLOMBIA, ECUADOR, BRASIL, SANTA SEDE	sí	N. Maduro	PSUV		Mesa de La Unidad Democrática	Unidad con Predominio Partidos		Sin decisión
MESA DE DIÁLOGO NACIONAL	2016	AUTORITARISMO	SANTA SEDE	LIMITADO			Cerrado por Suspensión del Proceso Revocatorio por CNE / Memorando Parolin				
DIÁLOGO EN REPÚBLICA DOMINICANA	2017–2018		REPÚBLICA DOMINICANA	sí			Cerrado tras ejecución Oscar Pérez				
PROCESO DE OSLO-BARBADOS	2019		NORUEGA	LIMITADO			J. Guaidó	G4 y Aliados	Abandonado por las partes		
MESA NACIONAL DE DIÁLOGO	2021		AUTORITARISMO	RUSIA			NO	NO	Varios	División	Nombramiento Judicial de Rectores CNE; Aceptación de Convocatoria a Parlamentarias 2020