

Democratización



Año 1, Número 3

Justicia transformadora para Venezuela
Juan Miguel Matheus

Venezuela: perspectivas político electorales
para un Estado gangsteril, fallido
y parcialmente colapsado
Paola Bautista de Alemán

Democratización y resiliencia autoritaria:
Oportunidades del desafío y riesgos
de la permisividad
Elsa Cardozo

Democratización

Noviembre 2019

Año 1, Número 3

Justicia transformadora para Venezuela

Juan Miguel Matheus

Venezuela: perspectivas político electorales
para un Estado gangsteril, fallido y parcialmente
colapsado

Paola Bautista de Alemán

Democratización y resiliencia autoritaria:
Oportunidades del desafío y riesgos
de la permisividad

Elsa Cardozo

Caracas.

Editado por Instituto FORMA

Introducción

La tercera edición de la revista *Democratización* incluye tres artículos que analizan aspectos fundamentales sobre el proceso político venezolano. Los aportes de Elsa Cardozo, Paola Bautista de Alemán y Juan Miguel Matheus complementan las ideas que hemos expuesto en los números anteriores y ofrecen claves para comprender la complejidad del fenómeno que nos ocupa.

Elsa Cardozo, en *Democratización y resiliencia autoritaria: oportunidades del desafío y riesgos de la permisividad*, profundiza en las relaciones que existen entre la variable internacional y la capacidad de reequilibrio autocrático. Es un trabajo ampliamente documentado que describe con precisión el contexto que le ha permitido a la revolución chavista resistir el rechazo político y financiero de las naciones del mundo libre. La autora destaca la importancia de “las opacidades, deformaciones y complicaciones que introducen -en el análisis- los vínculos internacionales ilícitos”. Describe de esta manera la desigualdad que marca la lucha democrática en el plano internacional: la diplomacia formal avanza al ritmo que le permiten los canales regulares, mientras la solidaridad autocrática no se detiene en procedimientos y ofrece recursos casi ilimitados.

La agilidad de la solidaridad autocrática es una variable que merece ser estudiada. Sus procedimientos permiten la transferencia de conocimiento que facilita la dominación. Cardozo destaca “las prácticas autoritarias ajenas” que provienen de China, Rusia y Cuba. Señala especialmente la censura digital, la represión de movilizaciones sociales y la capacidad para sortear las sanciones internacionales. También alerta que “el peso de las actividades

ilegales revela y refuerza la deliberada erosión de principios, normas y procedimientos del derecho internacional”.

Justicia transformadora para Venezuela, de Juan Miguel Matheus, es un estudio sobre los desafíos en materia de justicia postconflicto. Esta materia puede ser susceptible a abordajes inconvenientes y pendulares. Es decir, que se pretenda imponer una tendencia que apueste al olvido para avanzar hacia la democracia o que abra puertas a la venganza y se obstaculice el camino hacia la paz. El autor, a partir del reconocimiento de estas posibilidades, ofrece un ejercicio de previsión para crear un marco de justicia especial abierto a la contingencia del cambio político.

El artículo inicia con un amplio soporte teórico que acude a distintas fuentes de conocimiento para explicar la complejidad del problema. Se aproxima a los conceptos de reconciliación, verdad y cambio político. Establece premisas clave que buscan demarcar el itinerario de justicia y de paz que exige la sociedad venezolana. Seguidamente, describe el marco jurídico de la justicia transformadora, su especificidad y el marco normativo para el caso venezolano.

Venezuela: perspectivas político electorales para un Estado gangsteril, fallido y parcialmente colapsado, de Paola Bautista de Alemán, expone un diagnóstico sobre los desafíos político electorales que enfrentará el país en 2020. Para comenzar, la autora ofrece los principios teóricos que guiarán el análisis. Se detiene en los conceptos de Estado gangsteril, Estado fallido y Estado colapsado. Luego, ofrece datos empíricos que permiten categorizar al país como un Estado gangsteril, fallido y parcialmente colapsado. De la revisión de estudios análogos (Kenia 2007 y Nigeria 2011) extrae la siguiente pregunta: ¿Pueden ser los procesos electorales un medio para debilitar a regímenes autocráticos en entornos fallidos y/o

colapsados y abrir puertas a la liberación autocrática? El estudio de Bautista de Alemán tiene alcance descriptivo y no ofrece respuestas concretas para los desafíos que enfrentará la comunidad política y la sociedad venezolana en el año que inicia. Su objetivo es ofrecer claves que faciliten el proceso de toma de decisión.

Justicia transformadora para Venezuela

Juan Miguel Matheus

La justicia es una de las dimensiones fundamentales del cambio político en Venezuela. Descriminalizar la sociedad, reconstituir el Estado y hacer efectivo el proceso de democratización requieren la vuelta de la justicia a la vida venezolana¹. Una justicia que, a efectos de los ciudadanos, significa garantía de derechos y libertades; y, a efectos del Estado, supone sometimiento efectivo de los órganos del poder público a la Constitución. Es el desafío de convertir la justicia en cultura de Estado de Derecho².

Lograrlo implica distinguir entre el *sistema de justicia ordinario*, consagrado en la Constitución (Tribunal Supremo de Justicia, tribunales de instancia, Ministerio Público, Defensoría Pública, órganos de investigación penal, etc.), y lo que desde ahora puede denominarse *sistema de justicia especial*, entendido este como la institucionalidad accidental y provisional que será demandada por el proceso de cambio político para hacer frente a situaciones de violación de derechos humanos, corrupción y enquistamiento del crimen organizado, ocurridas durante más de dos décadas de revolución chavista. Eventualmente, la justicia especial se apalan-

1 Juan Miguel Matheus, "El carácter gradual del desmantelamiento del Estado de Derecho en Venezuela", *Democratización*, Octubre 2019.

2 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Rule-of-law Tools for Post-conflict States: Maximizing the Legacy of Hybrid Courts* (New York: United Nations, 2008), 17-21.

cará –por lo menos en alguna medida, y en cuanto sea posible– en la justicia ordinaria, y –por lo tanto– se requerirán algunas reformas profundas en esta última.

El sistema de justicia ordinario –nunca implementado en el terreno de la realidad³ y que hoy simula ser la principal fuerza legitimadora de la Revolución chavista⁴– parte de la base normativa del artículo 253⁵ de la Constitución venezolana, junto al resto de normas constitucionales y legales existentes en la materia. El sistema de justicia especial también tiene un marco normativo claro: la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el Estatuto que rige la Transición a la Democracia y las disposiciones del sistema interamericano y del sistema de Naciones Unidas que resulten aplicables a estos efectos.

Ahora bien, el sistema de justicia especial estará ampliamente condicionado por las contingencias del cambio político en Vene-

3 Manuel A. Gómez y Rogelio Pérez Perdomo, *Cultura jurídica y políticas en Venezuela revolucionaria (1999-2013)*, (Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales y Universidad Metropolitana, 2015), 19-22.

4 Rogelio Pérez Perdomo and Andrea Santacruz Salazar, “The Chavist Revolution and the Justice System”, *Latin American Policy*, Vol. 8, Issue 2, (December 2017): 189-200.

5 “(...) Artículo 253. La potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos y ciudadanas y se imparte en nombre de la República por autoridad de la ley.

Corresponde a los órganos del Poder Judicial conocer de las causas y asuntos de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes, y ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias.

El sistema de justicia está constituido por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los o las auxiliares y funcionarios o funcionarias de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos o ciudadanas que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados o abogadas autorizadas para el ejercicio”.

zuela⁶. Hoy resultaría imposible establecer de manera concreta todos sus detalles y pormenores. Y, sin embargo, conviene hacer un ejercicio de previsión sobre las particularidades institucionales de la justicia especial, pues es una materia crucial para la inauguración de nuevos tiempos de libertad, para la consolidación de la democracia constitucional y para la digestión social de las atrocidades cometidas por el chavismo. En materia de justicia especial no hay lugar para la improvisación.

En este sentido, el presente artículo explora las potencialidades del sistema de justicia especial del proceso de cambio político venezolano. Para ello, en primer lugar, se referirán algunas ideas sobre la reconciliación en Venezuela. En segundo lugar, se definirá el marco conceptual de la justicia del cambio político bajo la siguiente premisa: las categorías generales de la justicia transicional, tal como se las conoce en el Derecho y Ciencia Política comparados, y tal como se las ha generalizado en todas las latitudes terráneas, son insuficientes para solucionar los problemas de justicia especial en el caso venezolano. Pareciera, como será explicado posteriormente, que en Venezuela debe hablarse de *justicia transformadora*, y no de justicia transicional. Inmediatamente, en tercer lugar, se establecerán algunas coordenadas realistas –datos de la realidad– para alcanzar la especificidad de la justicia transformadora requerida en Venezuela ante un eventual cambio político. En cuarto lugar, se describirá el marco jurídico de la justicia transformadora, incluyendo lo establecido en el Estatuto que rige la Transición a la Democracia, aprobado por la Asamblea Nacional en febrero de 2019. A continuación, en quinto lugar, se

6 Sobre los condicionamientos que crean las circunstancias del cambio político en los mecanismos de justicia especial véase Ruti Teitel, “Transitional Justice Genealogy”, *Transitional Justice*. in *Transitional Justice. Handbook for Latinamerica*, ed. Félix Reátegui (New York: International Center for Transitional Justice, 2011), 125-157.

esbozarán ideas relacionadas con el vínculo existente entre el sistema de justicia ordinario y el sistema de justicia transformadora, haciendo énfasis en la necesidad de reformas institucionales para el desarrollo de los mecanismos de la justicia del cambio político. En sexto lugar, finalmente, se explicarán algunos criterios para la legitimación política, social e internacional del sistema de justicia transformadora.

I. Venezuela: Un país por reconciliar, un país por pacificar

Hablar de justicia especial -transicional o transformadora- delata la preexistencia de una patología política y cultural. Solo los países que han padecido regímenes represivos o conflictos bélicos deben someterse a tales formas de justicia en el contexto de procesos de cambio político. La institucionalidad jurídica y política existente en casos de “domestic trauma” y “bilateral conflicts” suele ser insuficiente (o no poseer suficiente legitimidad) para dar respuesta a problemas complejos de convivencia humana, que deben ser solventados de conformidad con el Derecho y en medio de tensiones y divisiones sociales⁷. En este sentido, la justicia especial debe ser entendida como una política de reconciliación y para la reconciliación⁸; y sus mecanismos también deben serlo.

El fin último de la justicia del cambio político es la paz. Como observó Juan Pablo II, “(...) Los pilares de la paz verdadera son la justicia y esa forma particular del amor que es el perdón”⁹. Esta

7 Mikyoung Kim, “Introduction: Memory and Reconciliation in East Asia”, *Routledge Handbook of Memory and Reconciliation in East Asia*, (London and New York: Routledge, 2017): 1-11.

8 Ambika Satkunanathan, “The Politics of Reconciliation in Transitional Justice”, *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 8, (2014): 171-182.

9 Juan Pablo II, *No hay paz sin justiciar, no hay justicia sin perdón*, Mensaje para la celebración de la XXXV Jornada Mundial de la Paz, Ciudad del Vaticano, diciembre de 2001.

afirmación es válida tanto para situaciones de injusticia doméstica como para conflictos bilaterales y/o internacionales. A pesar del escepticismo¹⁰ que se genera en torno a la posibilidad de conquistar perdón, justicia, reconciliación y paz después de autocracias y guerras, la experiencia demuestra que la justicia especial es un asunto radicalmente humano, un ejercicio de “moral accountability”¹¹, y su éxito depende de la apelación a valores universales derivados de la inalienable dignidad humana.

Lamentablemente, Venezuela ha sido sometida a un régimen represivo durante dos décadas, el cual ha incrementado significativamente la violencia autocrática en los últimos diez años. Así lo demuestra el Informe de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet:

(...) 76. Durante más de un decenio, Venezuela ha adoptado e implementado una serie de leyes, políticas y prácticas que han restringido el espacio democrático, debilitado las instituciones públicas y menoscabado la independencia del poder judicial. Aunque estas medidas se han adoptado con la finalidad declarada de preservar el orden público y la seguridad nacional contra presuntas amenazas internas y externas, han aumentado la militarización de las instituciones del Estado y el empleo de la población civil en tareas de inteligencia y defensa.

77. Todo ello ha permitido al Gobierno cometer numerosas violaciones de los derechos humanos. Las autoridades han atacado especialmente a determinadas personas y grupos, entre ellos a miembros de la oposición política y a quienes

10 Duncan McCargo, “Transitional Justice and its Discontents”, *The Journal of Democracy*, Vol. 26, Number 2, (April 2015): 5-20.

11 Archbishop Desmond M Tutu, “Reflections on Moral Accountability”, *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 1, (2007): 6-7.

se considera que constituyen amenazas para el Gobierno por su capacidad para articular posiciones críticas y movilizar a otras personas. Esta represión selectiva se manifiesta en una multitud de violaciones de los derechos humanos, que pueden constituir persecución por motivos políticos. Estas violaciones requieren más investigación para determinar la pertinente responsabilidad del Estado y la responsabilidad penal individual¹².

Venezuela es, entonces, un país por reconciliar, un país por pacificar. Y todos los ejercicios de previsión sobre las particularidades institucionales que tendrá la justicia especial del cambio político deben apuntar en esa dirección.

A continuación, y pensando en el caso venezolano, (i) se establecerán los contornos del concepto de reconciliación, (ii) se referirá la relación entre justicia y reparación como condiciones necesarias, aunque no suficientes, para la reconciliación, y (iii) se aportarán insumos sobre un importante aspecto de la justicia especial que podría denominarse el *equilibrio de la reconciliación*.

Sobre el concepto de reconciliación

Elaborar un concepto general de reconciliación desde las ciencias sociales resulta una tarea ardua.

Por un lado, el carácter marcadamente cuantitativo de las ciencias sociales en la actualidad limita las aproximaciones conceptuales que se pueden realizar desde el Derecho y la ciencia

12 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela (4 de julio, 2019). <https://www.ohchr.org/sp/newsevents/pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>

política –por solo mencionar dos ámbitos científicos– a la idea de reconciliación. Los traumas domésticos y los conflictos bilaterales que llevan a procesos de reconciliación son auténticos dramas, que exponen en su máxima expresión los problemas e interrogantes fundamentales de la existencia humana. Por lo tanto, las ciencias sociales de nuestros días –generalmente positivistas y cuantitativas¹³– deben abrirse a datos provenientes de la antropología filosófica, la metafísica e, incluso, la teología, si verdaderamente quieren ser aptas para comprender los fenómenos implicados en los procesos de reconciliación y justicia especial.

Y, por otro lado, el carácter particular de la reconciliación y de la justicia especial. La profundidad aportada por la antropología filosófica, la metafísica y la teología debe ser aplicada en concreto a cada tipo humano particular y a cada proceso, evitándose prejuicios ideológicos: “A particular conception of reconciliation cannot be determined in advance but must be worked out politically by those who would get together to reconcile in the first place”¹⁴. De este modo, aunque conviene reconocer directrices universales derivadas de la naturaleza humana, no existen recetas aplicables mecánicamente en cada caso o repetibles ciegamente en cada circunstancia. Todo proceso de reconciliación es particular, único e irrepetible.

Tomando en cuenta lo anterior, hay que señalar que el concepto de reconciliación es construible en virtud de la identifica-

13 Al respecto véase la crítica al método científico de la ciencia política contemporánea en Eric Voegelin, *The New Science of Politics*, (Chicago: The University of Chicago Press, Midway Reprint, 1983), 1-26 y Leo Strauss, *Natural Right and History*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1953), 1-8.

14 Andrew Schaap, “Reconciliation as Ideology and Politics”, *Constellations: An International Journal of Critical and Democratic Theory*, Vol. 1, (2008): 251-252.

ción de los sujetos en los cuales esta debe suscitarse y de los fines que con ella se aspira a alcanzar; pero es difícilmente edificable en función de una categoría *a priori*¹⁵. En este sentido, Bamat, Montevecchio y Powers aportan una aproximación que permite el entendimiento de la reconciliación en sus multiformes roles dentro de los procesos de justicia especial:

Reconciliation has many meanings and many dimensions, and is an important element of transitional justice. After situations of conflict, reconciliation needs to occur: for individual persons to find healing and cope with trauma within themselves; between individuals to restore relationships and communities, especially between victims and perpetrators; and in the sociopolitical realm to restore relationships between social, political, ethnic, religious, or other groups. Political reconciliation can be particularly challenging. While it may be hasty and superficial at times, or even a code word for historical amnesias or blanket amnesties, when done properly it can be crucial to overcoming the effects of widespread violence and preventing its return¹⁶.

Partiendo de la cita anterior, a continuación se realizarán consideraciones sobre la reconciliación como proceso de regeneración ética de las sociedades, y sobre los sujetos en los cuales esta debe acontecer para que un proceso de cambio político sea considerado exitoso (o por lo menos humano).

15 Jens Meierhenrich, "Varieties of Reconciliation", *Law & Social Inquiry*, Vol. 33, No. 1, (Winter, 2008): 195-231.

16 Tom Bamat, Caesar A. Montevecchio and Gerard F. Powers, *Catholic Approaches to Transitional Justice and Reconciliation Processes* (The Catholic Peacebuilding Network, Kroc Institute for International Peace, and Catholic Relief Services, 2018), 6-7.

i) *Reconciliación como proceso de regeneración ética de las sociedades*

Una característica común en los episodios después de los cuales emergen los traumas domésticos o heridas pos conflictuales es el desconcierto, preguntarse cómo fue posible tal o cual acontecimiento, o tal o cual monstruosidad en contra de la dignidad humana. Se trata de un cuestionamiento sobre la condición humana y una búsqueda de comprensión de la perversión o envilecimiento de lo humano, así como de las fuentes del mal en la historia de la humanidad. Por eso, todo proceso de reconciliación y pacificación ha de ser asumido como una indagación realista sobre la existencia del mal en la vida social y como un cauce para la regeneración ética de personas y sociedades.

En este sentido, la literatura especializada ha tratado de señalar la importancia de la regeneración ética de personas y sociedades. John Paul Lederach¹⁷ analiza cuatro elementos que hacen posible la reconciliación: verdad (truth), justicia (justice), misericordia (mercy), y paz (peace). Colleen Murphy¹⁸ afirma que el marco para la reconciliación lo conforman el Estado de Derecho (Rule of Law), la confianza política (political trust) y la capacidad de reconciliación (capability), la cual se refiere a “the effective freedom or genuine opportunity of individuals to achieve valuable doings and beings, or functionings”¹⁹. Y, finalmente, Daniel

17 John Poul Lederach, *The Journey Toward Reconciliation*, (Scottsdale: Herald Press, 1999).

18 Colleen Murphy, *A Moral Theory of Political Reconciliation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 39-120.

19 Colleen Murphy, *A Moral Theory of Political Reconciliation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 94.

Philpott²⁰ compila seis prácticas que hacen posible la perspectiva ética de la reconciliación para sanar con remedios adecuados los distintos tipos de heridas causadas por el mal y la injusticia: “construcción de instituciones sociales justas y relaciones entre Estados (building socially just institutions and relations between states), reconocimiento (acknowledgment), reparaciones (reparations), castigo (punishment), disculpa (apology), y perdón (forgiveness)”.

ii) *Reconciliación como proceso personalísimo*

Toda situación de autocracia o conflicto bélico encuentra un reducto último de responsabilidad de personas concretas. Los “sistemas políticos” no son realidades estructurales anónimas, sino relaciones entre personas. Por lo tanto, detrás del aparente funcionamiento mecánico de los aparatos de autocracia y/o de guerra se encuentran la libertad y la responsabilidad de los actores, de los sujetos que toman decisiones y ponen en movimiento la realidad. O, dicho de otra manera: en los episodios de autocracia y/o guerra las injusticias cometidas son responsabilidad de hombres y mujeres concretos y, por lo tanto, imputables a personas singularmente identificables.

En este sentido, una dimensión esencial de la reconciliación, que luego afecta de manera decisiva los procesos sociales, es la conversión personal de los perpetradores de injusticias. Es la reconciliación como un proceso personalísimo, que en oportunidades puede ser nublado por la deformación de la conciencia humana que Hannah Arendt

20 Daniel Philpott, *Just and Unjust Peace: An Ethic of Political Reconciliation* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2012), 171-285.

denominó *the banality of evil*²¹, esto es, la huida de la responsabilidad moral personal bajo la excusa de argumentos triviales e insustanciales con los cuales se pretende difuminar la línea que separa el bien del mal.

La cuestión es relevante, al menos, por tres razones. En primer lugar, porque en un proceso de reconciliación las personas –también los perpetradores de injusticia– tienen derecho a la conversión personal, es decir, a alejarse de la injusticia y a aferrarse a la justicia, lo cual de ninguna manera excluye la posibilidad del castigo, pues conversión personal y castigo justo son compatibles. En segundo lugar, porque, por lo general, la reconciliación apunta a una ulterior reinserción social de los perpetradores de injusticias; y esa reinserción solo es auténtica si hay conciencia de la injusticia cometida. Y, en tercer lugar, porque la reconciliación como proceso personal de los perpetradores de injusticia es un importante elemento testimonial, con efectos ejemplarizantes y de pedagogía política y cultural, en la administración de la memoria histórica de los pueblos que han sido sometidos a regímenes represivos o conflictos bélicos.

iii) *Reconciliación como proceso entre personas*

La reconciliación, en cuanto dinámica conexas con la justicia, tiene una inevitable dimensión de alteridad. Supone, por lo menos, dos términos y se refiere necesariamente al otro. La premisa filosófica para entender esta cuestión de alteridad puede ser la conocida máxima de Platón, presente tanto en el *Gorgias* como en la *República*: cometer injusti-

21 Hannah Arendt, *Eichmann in Jerusalem: a Report on the Banality of Evil* (New York: Penguins Books, 2006).

cias es peor que padecerlas. Así, aunque no lo parezca, la peor parte en las situaciones de represión y barbarie bélica se la llevan los perpetradores de injusticias. Y esto último –cabe advertir– no obsta para concebir la justicia especial como una justicia centrada en las víctimas²².

Por ello, la reconciliación implica una reciprocidad que se configura en dos direcciones: por un lado, cierta madurez (personal y social) basada en la misericordia y en el entendimiento de que el mayor mal moral recae sobre los violadores de derechos humanos; lo cual debe traducirse, como testimonia Immaculée Ilibagiza²³, en una lucha interior heroica de las víctimas por conceder oportunamente el perdón. Un perdón, sin embargo, que debe manifestarse jurídica y colectivamente *a posteriori*²⁴, es decir, cuando cese la situación de represión o conflicto y estén restablecidas la libertad y la justicia²⁵. Y, por otro lado, la reconciliación

22 Juan E. Méndez, "Victims as Protagonists in Transitional Justice", *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 10, (2016): 1-5.

23 Immaculée Ilibagiza, *Left to Tell. Discovering God Amidst the Rwandan Holocaust* (New York: Hay House, 2006), 91-94, 201-204.

24 La distinción entre "sentimental and institutional forgiveness" puede encontrarse en Christopher Kutz, "Forgiveness, Forgetting, and Resentment", *California Law Review*, Vol. 103, no. 6, (2015): 1651-1656.

25 Rebeca Saunders enfatiza en el sentido de oportunidad del perdón. Distingue entre el perdón como proceso personal de las víctimas y la manifestación concreta del perdón en los sistemas de justicia especial: "Forgiveness has gained surprising prominence in transitional justice circles due, in part, to the impact of the South African Truth and Reconciliation Commission, advocacy of forgiveness by educational and social psychologists and critiques of retributive justice in critical legal studies. (...) while advocates claim significant personal and social benefits derive from forgiveness, transitional justice should not consider forgiveness an a priori good or as commensurate with either reconciliation or peacebuilding. Before advocating forgiveness as a form of personal healing or social reconciliation, artisans of transitional justice mechanisms should consider

interior de los perpetradores; la conversión que los lleva al reconocimiento de la verdad, del mal cometido e, incluso, a la petición de disculpa²⁶.

iv) *Reconciliación como proceso entre grupos sociales*

La reconciliación se hace más compleja cuando se trata de grupos sociales. La dinámica de la disculpa y el perdón se dificultan cuando entran en juego el sentido de lo colectivo, las circunstancias históricas y las identidades grupales. De hecho, esta realidad determina una mayor lentitud en la construcción de procesos democráticos y de pacificación en sociedades divididas y conflictuadas²⁷. Y, en caso de existir democracia consolidada en una sociedad dividida o, sencillamente, plural, pueden tensarse las formas constitucionales y verse amenazada la paz²⁸.

Por otro lado, vale la pena recordar que cuando hay una sociedad que no puede alcanzar la reconciliación, no solo

that the repression of anger or resentment may be psychologically harmful and that perceived pressure to forgive may cause significant psychic distress. They should carefully consider the ways in which rhetoric or practices of forgiveness may facilitate perpetrators' ability to do harm, teach victims to make peace with their oppression and reinforce structures of inequality". Rebeca Saunders, "Questionable Associations: The Role of Forgiveness in Transitional Justice", *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 5, (2011): 119-141.

26 Ruben Carranza, Cristián Correa, and Elena Naughton, *More than Words. Apologies as a Form of Reparation* (New York: International Center for Transitional Justice, 2015).

27 Christoph Zürcher, "Building Democracy While Building Peace", *The Journal of Democracy*, Vol. 22, Number 1, (January 2011): 81-95.

28 Alex Schwartz, "Patriotism or Integrity? Constitutional Community in Divided Societies", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol 31, no 3, (2011): 503-26.

se compromete la paz, sino también el desarrollo económico²⁹.

v) *Reconciliación como proceso de humildad colectiva de los pueblos*

Un aspecto importante de la reconciliación es el reconocimiento colectivo de la “paternidad” de los males sociales. Dentro de las sociedades se engendran los males y en ellas yacen las injusticias. Por eso, el reconocimiento –desde la identidad colectiva– del mal y de las injusticias que ha producido un pueblo, es trascendental para la reconciliación de ese pueblo consigo mismo.

Vaclav Havel lo explicó de la siguiente manera en el mensaje de Navidad que, en su condición de Jefe de Estado, dirigió al pueblo de la otrora Checoslovaquia en 1990:

(...) It would be very unreasonable to understand the sad legacy of the last forty years [comunism] as something alien, which some distant relative bequeathed to us. On the contrary, we have to accept this legacy as a sin we committed against ourselves. If we accept it as such, we will understand that it is up to us all, and up to us alone to do something about it. We cannot blame the previous rulers for everything, not only because it would be untrue, but also because it would blunt the duty that each of us faces today: namely, the obligation to act independently, freely, reasonably and quickly. Let us not be mistaken: the best government in the world, the best parliament and the best president, cannot achieve much on their own. And it would be wrong to expect a general remedy from them

29 Roger Dutie, “Toward a Development-sensitive Approach to Transitional Justice”, *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 2, (2008): 392-309.

alone. Freedom and democracy include participation and therefore responsibility from us all³⁰.

Naturalmente, respecto del “pecado social” que menciona Havel existen distintos grados de responsabilidad dentro de los componentes de la sociedad. Los perpetradores de injusticia, los gobernantes autocráticos y los señores de la guerra tienen mayor responsabilidad en las violaciones de derechos humanos y en el sufrimiento acumulado por las naciones. Pero, la advertencia de Havel es relevante a los efectos de la justicia especial porque de su comprensión dependen, en buena medida, la reconciliación real y la consolidación estable de la paz. Porque un pueblo es más apto para cuidar la paz y la justicia si, en virtud del conocimiento propio, de su historia y de su identidad, advierte que ha sido capaz de la barbarie y puede serlo nuevamente en cualquier momento. Ninguna democracia está definitivamente conquistada y ningún pueblo está definitivamente vacunado contra la injusticia. De hecho, desdichadamente, y como alertan Foa y Mounk, los signos de desconsolidación democrática siguen creciendo en el mundo entero³¹. Hay, en algún sentido, una ola de desconsolidación democrática...

30 Vaclav Havel, “New Year’s Address to the Nation”, (speech, Czechoslovakia, January 1, 1990).

31 Roberto Stefan Foa and Yascha Mounk, “The Signs of Desconsolidation”, *The Journal of Democracy*, Vol. 28, Number 1, (January 2017): 5-16.

Justicia y reparación: condiciones necesarias,
pero no suficientes, para la reconciliación

La justicia y la reparación son condiciones necesarias, pero no suficientes, para la reconciliación³². Y esto por varias razones.

La primera de ellas es la aspereza de la reparación en los sistemas de justicia especial³³. La naturaleza simbólica de la reparación pecuniaria y la avidez de reparación moral de las víctimas, entendida esta última como una peculiar forma de reconocimiento de la verdad y de la dignidad humana, hacen que la justicia especial sea usualmente asumida bajo signos de inconformidad e insuficiencia.

La segunda razón es –a pesar de los estándares establecidos por la Organización de Naciones Unidas en la materia³⁴– la opacidad que generalmente caracteriza la justicia especial, y de manera especial a los mecanismos de reparación. El largo itinerario que transcurre desde la liberación democrática en el caso de regímenes represivos, o la terminación de las hostilidades en el caso de los conflictos bélicos, pasando por la conformación de los sistemas de justicia especial y el hallazgo de la verdad de los hechos, hasta

32 Enrique Sánchez and Sylvia Rognvik, *Workshop Report: Building Just Societies: Reconciliation in Transitional Settings* (New York: United Nations, 2012), 2-3.

33 Adrian Vermuele, “Reparations as Rough Justice”, *Transitional Justice, Nomos LI, Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy*, ed. Melissa S. Williams, Rosemary Nagy and John Elster (New York: New York University Press, 2012 151-165).

34 “(...) Adequate, effective and prompt reparation is intended to promote justice by redressing gross violations of international human rights law or serious violations of international humanitarian law” (Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, Resolution 60/147 Adopted by the General Assembly, March, 2006).

llegar finalmente a la determinación de los medios concretos de reparación, es un tiempo que transcurre amargamente para las víctimas de violaciones de derechos humanos y para las sociedades enteras. Y ello sin contar con uno de los principales dilemas de la justicia especial: el constante riesgo de sacrificar la justicia, esto es, la reparación de la violación de los derechos humanos, o por lo menos el castigo de los perpetradores, para asegurar la estabilidad política y la consolidación democrática³⁵.

Y la tercera razón es la hondura de la huella causada por regímenes represivos y conflictos bélicos al violar los derechos humanos. La dignidad humana es una realidad que debería mantenerse intangible y fuera del alcance de los poderosos. Por eso, cuando a esta se le hace tangible, las heridas sobrevinidas son inefablemente dolorosas. De hecho –aunque pudieran perfeccionarse suficientemente los mecanismos de la justicia especial, y a pesar del amplísimo espectro de instituciones de justicia restaurativa– es imposible reparar enteramente los daños ocasionados por la violación de los derechos humanos³⁶. Se trata de un ámbito (individual y social) en el cual las iniquidades solo son parcialmente subsanables si emergen, en alguna medida, el olvido y el perdón.

Por todo lo anterior, en este punto aparecen nuevamente las dos caras de la reconciliación: disculpa y perdón. Ambas reali-

35 Melissa S. Williams and Rosemary Nagy, "Introduction", *Transitional Justice, Nomos LI, Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy*, ed. by Melissa S. Williams, Rosemary Nagy and John Elster (New York, New York University Press, 2012): 5-11.

36 Pablo De Greiff (Ed.), "Repairing the Past: Compensation for Victims of Human Rights Violation", *The Handbook of Reparations* (Oxford, Oxford University Press, 2006): 1-18.

dades dan mayor profundidad humana a la justicia y a la reparación, y tienen poder transformador en personas y sociedades³⁷.

El equilibrio de la reconciliación

El equilibrio de la reconciliación que deben alcanzar los pueblos luego de regímenes represivos o conflictos bélicos, puede ser simplificado de la siguiente manera: *olvidar lo suficiente para que no haya lugar a revanchas o resentimientos históricos, y recordar lo suficiente para evitar que vuelvan a ocurrir las atrocidades*. Ello conduce necesariamente a la cuestión de la memoria histórica, es decir: la administración ética –presente y futura– del dolor causado por los errores del pasado y por el legado de la represión y/o la violencia armada.

El tema reviste múltiples complicaciones y se relaciona directamente con la estabilidad de las democracias y de la paz. Como se ha dicho anteriormente, “domestic trauma” y “bilateral conflicts” dejan heridas abiertas en las almas de los pueblos que nunca acaban de cerrar por completo. Y sobre esas heridas se suscita una tensión.

Un extremo de la tensión es el olvido mecánico, el escape del pasado, de manera que se pueda gozar de un presente de relativa estabilidad sin preguntarse el porqué de las formas actuales de convivencia política y social. De esta manera se procura evitar, en teoría, la remembranza de aquello que divide y remueve odios.

El otro extremo de la tensión es el revisionismo. Eso que Todo-rov ha denominado de manera crítica “la memoria como remedio

37 Joram Tarusarira, “The Anatomy of Apology and Forgiveness: Towards Transformative Apology and Forgiveness”, *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 13, (2019): 206-224.

contra el mal”³⁸, lo cual ha penetrado el ámbito del Derecho. El revisionismo puede ocurrir de buena fe, porque un pueblo quiere volver al pasado de manera honesta para comprender mejor en qué falló o cuál fue la causa de los males, en aras de fortalecer el Estado de Derecho y la democracia³⁹. Pero el revisionismo también puede ocurrir por la aspiración de reivindicaciones históricas. Los herederos del régimen represivo que resultó derrotado o la parte perdedora del conflicto bélico levantan la bandera de la “verdad histórica” para denunciar que el cambio político o la paz estuvieron enturbiados por injusticias, las cuales se reflejan de un modo insoportable en el actual estado de la convivencia humana.

Esta tensión tiene radical actualidad en sociedades que han sido sometidas a procesos de justicia especial. Las así llamadas leyes de la memoria histórica, en virtud de las cuales se establece legalmente cómo debe ser entendido y debatido el pasado, están siendo altamente controversiales en Europa⁴⁰ y pareciera que ponen en riesgo la estabilidad de la democracia constitucional. Por eso, se ha sostenido que el revisionismo histórico debe ser consensuado e implementado solo cuando permite conocer mejor la verdad y dotar de mayor eficacia a los mecanismos de la justicia especial⁴¹.

38 Tzvetan Todorov, *La experiencia totalitaria* (Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2010), 275-287.

39 Alexandra Barahona de Brito, Paloma Aguilar and Carmen González-Enrriquez, “Introduction”, *The Politics of Memory* (New York, Oxford University Press, 2001) 1-39.

40 George Soroka and Félix Krawatzek, “Nationalism, Democracy, and Memory Laws”, *The Journal of Democracy*, Vol. 30, Number 2, April 2019 157-171.

41 Nicola Henry, “From Reconciliation to Transitional Justice: The Contours of Redress Politics in Established Democracies”, *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 9, 2015 199-218.

Lo anterior sugiere algunas consideraciones para tratar de encuadrar correctamente los no pocos problemas derivados de la administración de la memoria histórica:

- El fundamento de la administración de la memoria histórica es la verdad de los hechos. Sin verdad, los procesos de justicia especial y los revisionismos durante tiempos de estabilidad democrática fácilmente se convierten en posiciones ideológicas o en juicios parciales e interesados, propensos al enconamiento político. Por eso, la verdad debe ser custodiada y reconocida.
- Existe el derecho humano a la verdad, que debe ser tutelado jurídicamente a través de mecanismos efectivos⁴². Para ello no basta el rol de las comisiones de la verdad. Debe existir un compromiso firme y renovado de los actores políticos y de toda la sociedad para hacer prevalecer la verdad.
- La digestión social del pasado no es una cuestión de agenda política o ideológica⁴³. Es reverencia con la verdad orientada por la utilidad práctica que tiene en sí misma la memoria histórica en el intento de no repetir las injusticias del pasado.
- Existe el derecho a recordar. Las sociedades, y especialmente las víctimas de violaciones de derechos humanos,

42 Juan Méndez, "The Human Right to Truth: Lessons Learned from Latin American Experiences with Truth Telling", *Telling the Truths: Truth Telling and Peace Building in Post-Conflict Societies* (Indiana, University of Notre Dame Press 2006) 115-150.

43 Teresa Koloma Beck, "Forgetting the Embodied Past. Body Memory in Transitional Justice", en *Transitional Justice Theories* ed. Susanne Buckley-Zistel, Teresa Koloma Beck, Christian Braun and Friederike Mieth (New York: Routledge, 2014), 184-200.

pueden recordar el pasado⁴⁴. Y los Estados tienen la obligación de implementar políticas públicas para recordar los hechos y enaltecer a las víctimas⁴⁵. Sin embargo, tal recordación es parte del derecho a la verdad y cobra sentido a los efectos pedagógicos de evitar repeticiones. Se trata de recordación de la verdad, bajo multiformes expresiones, incluyendo las culturales –no de posiciones ideológicas o parciales–, y siempre apostando a un futuro de justicia⁴⁶.

- La administración de la memoria histórica exige una política de educación ciudadana sobre la verdad de los hechos, la cual debe venir acompañada de la promoción de los derechos humanos y de las libertades ciudadanas como elementos determinantes para fortalecer culturalmente el Estado de Derecho y la democracia constitucional⁴⁷.

II. Justicia transicional y justicia transformadora

En este apartado se sentarán las bases conceptuales de la justicia transformadora requerida por Venezuela. Para ello, se referirán algunas ideas generales respecto de la justicia especial o la justicia del cambio político. Luego, se describirá el concepto de justicia transicional y las razones por las cuales esta resulta insuficiente para resolver los problemas propios del cambio político

44 Félix Reátegui, "The Victims Remember. Notes on the Social Practice of Memory", in *Transitional Justice. Handbook for Latinamerica*, ed. Félix Reátegui (New York: International Center for Transitional Justice, 2011), 331-351.

45 Resolution 60/147 Adopted by the General Assembly, March, 2006.

46 Mihaela Mihai, "Architectural Transitional Justice? Political Renewal within the Scars of a Violent Past", *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 12, (2018): 515-536.

47 Peter Häberle, "La Constitución como cultura", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Vol. 6, (2002): 177-198.

en Venezuela. Finalmente, se intentará conceptualizar la justicia transformadora.

Justicia especial o justicia del cambio político

A los efectos de este artículo se entiende por justicia especial o justicia del cambio político (i) el conjunto de mecanismos judiciales y extrajudiciales (ii) establecido a efectos de solventar las multiformes situaciones de injusticia (iii) cometidas por regímenes represivos o en el contexto de un conflicto bélico, (iv) el cual integra normas e instituciones creadas ad hoc, preexistentes en el orden doméstico y provenientes del Derecho Internacional Público, (v) las cuales deben ser legitimadas en medio de incertidumbre y divisiones sociales, (vi) y cuya finalidad última es la construcción democrática de la paz y del respeto de los derechos humanos.

El concepto de justicia especial o justicia del cambio político es amplio y complejo. Al respecto puede referirse lo siguiente:

- Se habla de cambio político en términos generales, y no de justicia transicional en sentido estricto, para incorporar en el concepto otras modalidades de cambio político que no son propiamente transiciones democráticas.
- Se trata de un sistema de justicia “especial” en el sentido de que es establecido para resolver, de manera exclusiva, los problemas de injusticia suscitados en situaciones de autocracia y/o guerra. Son problemas para cuyas soluciones la justicia ordinaria no se encuentra preparada ni legitimada.
- La justicia especial es un sistema mixto que, a efecto de poder ser útil en la solución de los problemas, necesariamente incorpora los elementos institucionales preexis-

tentes en los ordenamientos nacionales, los elementos institucionales de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos y, no menos importante, la neo institucionalidad creada con la especificidad que aportan las circunstancias del cambio político.

- La justicia especial es doblemente frágil. Por ser novedosa y responder a las especificidades del cambio político debe ser legitimada nacional e internacionalmente. Pero esa legitimidad debe construirse sobre las heridas del pasado, y en medio de crispaciones e incertidumbres.
- La justicia especial es un instrumento al servicio de la regeneración moral de las sociedades y, por lo tanto, es una opción ética para la paz y para la democracia.
- La justicia especial es siempre provisional.
- La justicia especial es exitosa si desaparece, si sus mecanismos cumplen su finalidad institucional y se hacen dispensables.
- Dentro de la justicia especial se hallan la justicia transicional y la justicia transformadora, bajo una relación de género-especie.

Concepto de justicia transicional

La idea de justicia transicional está universalmente propagada y aceptada. Se refiere, en términos generales, a los mecanismos jurídicos utilizados en procesos de transición democrática y de construcción de la paz para sobrellevar violaciones de derechos humanos y enfrentar socialmente herencias del pasado auto-

crático y violento⁴⁸. Las Organización de las Naciones Unidas ha definido la justicia transicional de la siguiente manera:

(...) transitional justice is the full range of processes and mechanisms associated with a society's attempt to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation⁴⁹.

Por su parte, el International Center for Transitional Justice la define en los siguientes términos:

Transitional justice is a response to systematic or widespread violations of human rights. It seeks recognition for victims and promotion of possibilities for peace, reconciliation and democracy. Transitional justice is not a special form of justice but justice adapted to societies transforming themselves after a period of pervasive human rights abuse. In some cases, these transformations happen suddenly; in others, they may take place over many decades⁵⁰.

Ambos conceptos recogen los elementos constitutivos de la justicia transicional y el espíritu con el cual esta se ha propagado en el mundo. Compendian los elementos institucionales (mecanismos instrumentalizables), el elemento teleológico (reparar violaciones de derechos humanos), el elemento subjetivo (víctimas)

48 Una aproximación a los diversos sentidos y acepciones del término justicia transicional véase Rosemary Nagy, "Transitional Justice as a Global Project: Critical Reflections", *Third World Quarterly*, Vol. 29, No 2, (2008): 277-278.

49 GUIDANCE NOTE OF THE SECRETARY GENERAL - United Nations Approach to Transitional Justice (United Nations, New York, 2010).

50 International Center for Transitional Justice, "What is Transitional Justice", 2009. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-English.pdf>

y el elemento temporal. Todo ello, además, con un cierto carácter maleable y de impredecibilidad, pues son elementos abiertos que deben ser concretados según las peculiaridades de cada caso o situación.

Ahora bien, el presente artículo parte de una premisa: las categorías generales de la justicia transicional, tal como se las conoce en el Derecho y ciencia política comparados, y tal como se las ha generalizado en todas las latitudes terráqueas, son insuficientes para solucionar los problemas asociados al cambio político en el caso venezolano; y ello, por varias razones.

En primer lugar, *por las implicaciones propias de la idea de "justicia transicional"*. Esta supone, en principio, y como advirtió Huntington en *The Third Wave of Democratization*, tomar por lo menos algunos elementos del orden preestablecido anteriormente⁵¹. En este sentido, salvo la letra abstracta de la Constitución de 1999 –pues, como se dijo, su institucionalidad no ha sido desarrollada en la práctica–, será difícil tomar otros elementos del régimen chavista para alcanzar la justicia y transitar a la democracia. Para operativizar la justicia del cambio político en Venezuela urgirán reformas institucionales profundas que, en el terreno de los hechos, quizás lucirán como una nueva institucionalidad doméstica.

En segundo lugar, *por la inexistencia de Estado en Venezuela*. Las mencionadas reformas institucionales profundas tienen una condición que las precede: la reconfiguración del Estado venezolano. En Venezuela hay un Estado fallido⁵². Por lo tanto, no existe la precondition de estatalidad sobre la cual es posible edificar la ins-

51 Samuel Huntington, *The Third Wave of Democratization* (Londres: The University of Oklahoma Press, 1993).

52 Moisés Naím and Francisco Toro, "Venezuela's Suicide. Lessons From a Failed State", *Foreign Affairs*, Vol. 97, No 6, (November/December 2018): 76-85.

titucionalidad domestica y, a su par, la institucionalidad relativa a la justicia del cambio político.

En tercer lugar, por *la existencia de un Estado gangsteril en Venezuela*. La justicia transicional convencional suele lidiar con casos de corrupción, generalmente relacionados con violaciones de derechos humanos^{53,54}. Pero raramente se la ha desarrollado de manera específica para coadyuvar a desmontar un Estado gangsteril. Y eso es necesario para zanjar el riesgo de que la eventual transición venezolana derive en una democracia iliberal al estilo ruso, consustanciada con el crimen organizado⁵⁵. Como demuestra la literatura reciente, la estructura formal del Estado venezolano es el entramado más extenso y resistente del crimen organizado en Venezuela en la región⁵⁶.

En cuarto lugar, por las deformaciones de la cultura política y jurídica venezolanas. La revolución chavista ha inculturado la autocracia. Y lo ha hecho con gran profundidad social y antropológica, poniendo en la creación del hombre nuevo el más sólido de los pilares de la mutación cultural de Venezuela⁵⁷. De este modo, la cultura es el estrato más profundo en el cual se debe aspirar

53 Rubén Carranza, "Plunder and Pain: Should Transitional Justice Engage with Corruption and Economic Crimes?", *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 2, (2008): 310-330.

54 Isabel Robinson, "Truth Commissions and Anti-Corruption: Towards a Complementary Framework?", *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 9, (2015): 33-50.

55 Miriam Lansky and Dylan Myles-Primakoff, "The Rise of Kleptocracy: Power and Plunder in Putin's Russia", *The Journal of Democracy*, Vol. 29, Number 1, (Enero 2018): 76-85.

56 Paola Bautista de Alemán, "Tres rasgos del Estado Gangsteril en Venezuela", *Democratización*, (Octubre 2019).

57 Manuel A. Gómez y Rogelio Pérez Perdomo, *Cultura jurídica y políticas en Venezuela revolucionaria (1999-2013)* (Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales y Universidad Metropolitana, 2015), 21-22.

a que la justicia del cambio político tenga poder transformador. Venezuela requiere una justicia especial para la creación de cultura política democrática.

Justicia transformadora. Concepto

La justicia transformadora puede ser definida desde dos perspectivas. Una procedimental y otra sustantiva. La justicia transformadora procedimental es definida como “transformative change that emphasizes local agency and resources, the prioritization of process rather than preconceived outcomes and the challenging of unequal and intersecting power relationships and structures of exclusion at both the local and the global level”⁵⁸. La justicia transformadora en sentido sustantivo es entendida como un cambio orientado de manera holística a la construcción de la paz, conformado por los elementos de la responsabilidad, la verdad, la justicia socioeconómica, y la justicia política (democratización), e inspirada por los principios de simbolismo de la justicia material, perspectivas de futuro, capacidad de reconstrucción, transformación estructural, reconciliación y sentido integrador de los procesos⁵⁹.

Ambos conceptos se edifican sobre los límites que trae consigo la idea de justicia transicional tradicional. Esta es, fundamentalmente, una justicia que pone el foco en unos resultados concretos respecto del Estado de Derecho y del desarrollo económico en entornos de transiciones democráticas, pero sin capacidad de respuesta a problemas culturales y de violencia estructural que también pueden causar violaciones de los derechos humanos en

58 Paul Greedy and Simon Robins, “From Transitional Justice to Transformative Justice: A New Agenda for Practice”, *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 8, (2014): 339-361.

59 Wendy Lambourne, “Transformative Justice, Reconciliation and Peacebuilding”, *Transitional Justice Theories* (New York, Routledge, 2014): 19-39.

sistemas democráticos⁶⁰. El Estado de Derecho se concibe desde una aproximación de la democracia liberal. El desarrollo económico se concibe desde una aproximación de libre mercado, que tiene como referencia las prescripciones sugeridas en el Consenso de Washington.

Como se advierte, la principal crítica a la justicia transicional es de naturaleza ideológica. En cierto sentido, a la justicia transicional tradicional se la ha ideologizado, lo cual adquiere carácter global por la influencia de las Naciones Unidas⁶¹, cuyas normas y estándares en la materia acogen las mencionadas ideas del Estado de Derecho y del Consenso de Washington, y por la actuación de algunas ONG⁶² en los procesos transicionales, que también aportan contenido ideológico.

Sin embargo, el carácter ideologizado de la justicia transicional tradicional no resulta tan pernicioso en sí mismo desde el punto de vista de la idoneidad de las ideas, las cuales se pueden compartir o no, sino desde la miopía ante las especificidades antropológicas, sociales y culturales de cada grupo humano implicado en un proceso de transición, es decir: la falta de prudencia para aplicar a cada caso recetas con algún grado de universalidad, pero con sentido de realismo.

60 Matthew Evans, *Transformative Justice: Remediating Human Rights Violations Beyond Transition* (New York: Routledge 2018), 1-20.

61 Alison Davidian and Emily Kenney, "The United Nations and Transitional Justice", en *Research Handbook on Transitional Justice*, ed. Cheryl Lawther and Luke Moffett (Northampton (USA): Edward Elgar Publishing, 2017), 185-201.

62 Sara Dezalay, "The Role of NGOs in the Emergence of Transitional Justice: A Case Study of the International Center for Transitional Justice", en *Research Handbook on Transitional Justice*, ed. Cheryl Lawther and Luke Moffett (Northampton (USA): Edward Elgar Publishing, 2017), 202-243.

III. La especificidad de la justicia transformadora

La reivindicación de la justicia en el contexto de los procesos de cambio político debe ser construida a la medida. Y la justicia transformadora, en cuanto forma de justicia especial, no escapa de las reglas generales –tanto técnicas como prudenciales– para el diseño institucional y para la creación de políticas públicas.

La primera de esas reglas es el *diagnóstico*. Es necesario conocer la realidad. Hacerse cargo del estado de cosas existente. No basta con tener referencias lejanas de los fenómenos dentro de los cuales se quiere abrir paso a la justicia en las travesías del cambio político. De lo contrario, la construcción de la justicia transformadora sería artificial y, probablemente, esté condenada a la ineficiencia y al fracaso.

En segundo lugar, otra regla que conviene traer a colación es el *conocimiento de las mejores prácticas*. Acudir al recurso del Derecho Comparado y de las políticas comparadas. El Diseño Constitucional Comparado arroja luces sobre creación innovadora y responsables experimentaciones jurídico-prácticas⁶³. La experiencia de cada proceso de justicia especial, elevada al plano de la teoría, es siempre un elemento de valía en la fijación de las bases de las normas e instituciones que se establezcan para restablecer la vigencia de los derechos humanos y sobrellevar las heridas del pasado autocrático. Y de manera especial, han de conocerse los estándares, normas y sugerencias de organismos internacionales y ONG especializadas en el área como, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas y el Centro Internacional para la Justicia Transicional.

63 Tom Ginsburg, "Introduction", en *Comparative Constitutional Design* ed. Tom Ginsburg (New York: Cambridge University Press, 2012), 1-12.

Y la tercera regla es el *realismo*. La relación entre el estado de cosas existente y las mejores prácticas crea una tensión sobre lo que es posible alcanzar en el terreno de la realidad. O, dicho de otra manera: teniendo el diagnóstico debe apelarse a la prudencia política para que, sin pusilanimidad y sin idealismos exacerbados, se descubra lo que efectivamente es factible obtener en el campo de los hechos para reivindicar la justicia. Eso es el realismo: la solución concreta ante la tensión que causan la realidad de las cosas y la aspiración de lo mejor⁶⁴.

Especificidad de la justicia transformadora. Concepto

Por especificidad de la justicia transformadora se entiende (i) el conjunto de condiciones de la convivencia humana (ii) que aportan naturaleza singular y contextualizada (iii) al proceso de reversión de injusticias encuadrado en un entorno de cambio político, (iv) y que da lugar a la creación de una institucionalidad *sui generis*, provisional e instrumental, (v) cuya razón de ser es la rehabilitación ética de las relaciones sociales y/o de las relaciones entre los pueblos.

De seguidas, algunas breves consideraciones sobre cada uno de los elementos del concepto:

i) *Conjunto de condiciones de la convivencia humana*

Son multiformes circunstancias relacionadas con la vida social de la persona humana y con las relaciones entre los pueblos: antropológicas, geográficas, históricas, religiosas, culturales, étnicas, económicas, políticas. Cada una de ellas aporta complejidad y riqueza a los problemas y soluciones

64 Sobre este tema, en una perspectiva de realismo aristotélico aplicado al diseño constitucional, véase Donald S. Lutz, *Principles of Constitutional Design* (New York: Cambridge University Press, 2006), 209-220.

de los mecanismos de justicia transformadora en la práctica⁶⁵.

ii) *Que aportan naturaleza singular y contextualizada*

Este elemento hace referencia a la esencia de la patología concreta (injusticias) que se deben revertir. También refiere sus causas-efectos concomitantes. La naturaleza singular y contextualizada define la identidad de los problemas de justicia y, por lo tanto, también define la identidad de los mecanismos de justicia transformadora que se implementarán como solución.

iii) *Al proceso de reversión de injusticias encuadrado en un entorno de cambio político*

Se trata de la circunstancia propiamente política, esto es, de la puesta en marcha de un proceso de cambio político presidido por el imperativo ético de solventar graves situaciones de injusticia relacionadas con la dignidad de la per-

65 “(...) Eighteenth-century philosopher David Hume provides the classic articulation of circumstances of justice. Understanding Hume’s basic idea is thus important before turning to my positive account. In Hume’s view, circumstances of justice identify the conditions that must be in place for justice to be useful. According to Hume, justice is useful when there is a problem of justice that it is both necessary and possible for a society to address. Circumstances of justice thus specify when there is an intelligible need for criteria of justice; they, in Hume’s words, outline the context in which “justice conventions are likely to be invented or maintained by normal human beings.” They also delimit the conditions under which criteria of justice have some reasonable chance of being respected in practice. As I discuss in more detail in the following, circumstances of justice do not capture features that are necessarily unique to a particular context. Rather, circumstances specify when a given feature or condition triggers a concern for justice”, Colleen Murphy, *The Conceptual Foundations of Transitional Justice* (New York: Cambridge University Press, 2017), 38-39.

sona humana, y con la carencia de democracia y Estado de Derecho.

- iv) Que da lugar a la creación de una institucionalidad sui generis, provisional e instrumental*

Las normas e instituciones de la justicia transformadora exceden las categorías de la justicia doméstica y de la justicia internacional de los derechos humanos. Por eso, la complejidad de una naturaleza jurídica mixta, que es provisional porque debe tender a desaparecer conforme se subsanen las situaciones de injusticia, y es instrumental porque se ordena siempre a la construcción democrática de la paz.

- v) Cuya razón de ser es la rehabilitación ética de las relaciones sociales y/o de las relaciones entre los pueblos*

Se refiere al elemento teleológico: poner a los pueblos en posesión de la justicia de la cual han sido privados y, por lo tanto, aproximarlos a la edificación del bien común (nacional e internacional).

Datos de la realidad para la especificidad de la justicia transformadora en Venezuela

En esta sección se indagará sobre la especificidad de la justicia transformadora en el proceso de cambio en Venezuela. Ello tiene como punto de partida referir que el caso venezolano guarda relación con la eventual derrota de un régimen represivo, no con un conflicto armado interno o externo. Para hacerlo se considerarán cuatro variables: (i) el tiempo, (ii) la naturaleza autocrática del régimen chavista, (iii) el género de la eventual liberación

democrática y, finalmente, (iv) el tipo de sociedad dividida que es Venezuela.

i) *Tiempo - Prudencia transformadora*

La justicia transformadora –en cuanto expresión de la justicia especial– es una realidad a posteriori, es decir, opera o se instala plenamente cuando ha comenzado el cambio político⁶⁶. Lo anterior supone, por un lado, entender que la justicia transformadora ocurre en concreto y no de acuerdo con pre-idealizaciones, y, por otro lado, la humildad de los actores para reconocer que la reivindicación de la justicia no es una aspiración maximalista, sino realista.

Por eso, parte de la eficacia de los mecanismos de la justicia especial se encuentra en el *timing* oportuno para diseñar, implementar e, incluso, hablar públicamente de sus mecanismos y peculiaridades⁶⁷. La falta de sentido de oportunidad respecto de la justicia transformadora puede ocasionar el fracaso de los mecanismos concretos que se desarrollen anticipadamente, o la desconfianza de la ciudadanía, la comunidad internacional e, incluso, los propios actores políticos en las posibilidades reivindicatorias de la justicia transformadora.

66 Juan Miguel Matheus, “El carácter gradual del desmantelamiento del Estado de Derecho en Venezuela”, *Democratización*, Octubre 2019.

67 En contra de esta tesis, refiriendo la utilidad de cierto lenguaje y aproximaciones de justicia transicional antes del cambio político, Thomas Obel Hansen, “The Time and Space of Transitional Justice”, en *Reasech Handbook on Transitional Justice*, ed. Cheryl Lawther and Luke Moffett (Northampton (USA): Edward Eldgar Publishing, 2017), 34-51.

En este sentido, debe emerger una suerte de *prudencia transformadora*⁶⁸, esto es: el juicio preciso y oportuno que conlleve a que, mientras no sea derrotada la revolución chavista, los actores políticos se limiten a hacer previsiones respecto de las normas e instituciones de la justicia transformadora, pero animados por el suficiente desprendimiento para desechar dichas previsiones si, llegado el momento concreto del cambio, la dinámica de la realidad demanda soluciones distintas.

ii) *Naturaleza autocrática del régimen chavista*

La naturaleza autocrática del régimen represivo derrotado es un dato definitivo para fijar la profundidad y alcance de los mecanismos de justicia transformadora. En el caso venezolano, se trata, fundamentalmente, de la comprensión de la configuración ideológica de la revolución chavista⁶⁹. En líneas generales, es un régimen militarista, que usa un lenguaje marxista, con aspiración fascista de unión cívico-militar, con carácter expansivo en lo internacional, bajo la influencia castrista del régimen cubano; y todo ello, bajo la forma de un Estado gangsteril máximamente resiliente⁷⁰.

68 Eric A. Posner, "Transitional Prudence", *Transitional Justice, Nomos LI, Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy*, ed. Melissa S. Williams, Rosemary Nagy and John Elster (New York: New York University Press, 2012), 218-232.

69 Juan Miguel Matheus, "Configuración ideológica de la Revolución Bolivariana", *Democratización*, (Septiembre 2019).

70 Paola Bautista de Alemán, "Revolución Bolivariana y el desarrollo del Estado gangsteril", *Democratización*, (Septiembre 2019).

Respecto del *militarismo*, se trata de una *propensión de pueblo* en la cultura política venezolana⁷¹, agudizada en la actualidad venezolana y latinoamericana⁷². La justicia transformadora debe contar con el hecho ineludible del Estado fallido venezolano, así como con la existencia de grupos paramilitares que aterrorizan a la población. Por lo tanto, la justicia transformadora debe servir, no solo para desencadenar prudentemente el castigo de los miembros de la Fuerza Armada que hayan violado derechos humanos o estén vinculados con corrupción y con el crimen organizado, sino, también, para integrar constitucionalmente lo militar al proceso de cambio político. La justicia transformadora ha de coadyuvar a que la Fuerza Armada sostenga constitucionalmente el cambio político y la democratización, incluyendo el rescate de la soberanía sobre el territorio de la República de Venezuela, pero sirviendo de muro de contención ante el riesgo de potenciar nuevas apetencias autocráticas de corte militarista. Y, sobre todo, la justicia transformadora debe servir para dejar en el pasado el fascismo de la unión cívico-militar del chavismo, y colocar los cimientos de una nueva relación entre lo civil y lo militar en el contexto del orden constitucional.

El uso del *lenguaje marxista* no es una cuestión inocua, pues tiene talante cultural. Las huellas culturales del marxismo son mucho más profundas que las heridas causadas por una dictadura militar tradicional. Así lo demuestra la historia de los países de la Europa del este, en los cuales, en

71 Juan Miguel Matheus, "Pueblo y Constitución", *Ganar la República civil. Reflexiones sobre la reconstrucción nacional y la crisis de la hora presente* (Caracas: La Hoja del Norte, 2014), 63-77.

72 Rut Diamint, "A New Militarism in Latin America?", *The Journal of Democracy*, Vol. 26, Number 4, (October 2015): 155-168.

términos generales, ha sido difícil consolidar enteramente la democracia después de la caída del muro de Berlín⁷³. El marxismo, como afirma Tismaneanu, tiene tal raigambre cultural, que, aunque la institucionalidad comunista perezca, “its pathologies continue to haunt the postcommunist world”⁷⁴; y eso, por supuesto, dificulta la eficacia de la justicia transformadora y la consolidación del cambio político. Por eso, en Venezuela la justicia transformadora debe apuntar necesariamente a la educación jurídica y cívica de la ciudadanía y, quizás, deba proyectarse en el tiempo como una tarea pedagógica de permanente reactualización.

En cuanto a la dimensión internacional de la revolución chavista y a la influencia del castrismo en Venezuela, debe referirse lo siguiente: la justicia transformadora ha de servir para rescatar el control del territorio venezolano, liberándolo de injerencias cubanas y/o extranjeras. Y, también, debe ayudar a la reinserción de Venezuela en la comunidad de naciones libres, especialmente en lo referido a los instrumentos internacionales relativos a derechos humanos del sistema interamericano y el sistema universal.

iii) *El género de la eventual liberación democrática*

Antes se ha señalado que la justicia transformadora es, en cuanto forma de justicia especial, una realidad a posteriori. Y también se ha referido que la justicia transformadora estará profundamente condicionada por las peculiaridades del cambio político. En este sentido, uno de los aspectos

73 Henry E. Hale, “25 Years After The USSR: What’s Gone Wrong?”, *The Journal of Democracy*, Vol. 27, Number 3, (July 2016): 24-35.

74 Vladimir Tismaneanu, “The Legacies of 1989. The Moving Ruins”, *The Journal of Democracy*, Vol. 25, Number 1, (January 2014): 59-70.

más relevantes del cambio político –y, en concreto, de la democratización– a efectos de la justicia transformadora es la manera en la cual Venezuela alcanzará su eventual liberación democrática.

Es bien conocida la idea de Samuel Huntington según la cual la democratización, en cuanto especie singular del género cambio político, está conformada por tres etapas: liberación democrática, inauguración democrática y consolidación democrática. Y la liberación democrática ocurre, generalmente, por reforma o por ruptura.

En este sentido, el dato del tipo de liberación democrática graduará la intensidad de la normativa e institucionalidad de la justicia transformadora. Si la liberación democrática ocurre por reforma, esto es, por vocación democratizadora del régimen chavista o de una parte del régimen chavista, la justicia transformadora tendrá una mayor carga de negociación, de acomodos consensuales, y generará mayores tensiones e incertidumbres. Si la liberación democrática opera por ruptura, la carga de negociación entre partes será menor. Pero, en ambos casos, deberán observarse un escrupuloso respeto de la dignidad humana, de las disposiciones del Derecho Internacional Público y del texto de la Constitución que resulten aplicables en cuanto al juzgamiento de violaciones graves de derechos humanos y de crímenes de lesa humanidad.

iv) El tipo de sociedad dividida

La justicia transformadora debe traer consigo lo que Colleen Murphy denomina “relational transformation”⁷⁵,

⁷⁵ Colleen Murphy, *The Conceptual Foundations of Transitional Justice* (New York: Cambridge University Press, 2017), 119-130.

esto es, la posibilidad de rehacer las relaciones sociales de conformidad con las exigencias de la justicia dentro de los esquemas del Estado de Derecho. Pero ello supone el vencimiento de una de las características de las sociedades que han padecido regímenes represivos: la división. Transformar las relaciones sociales entre los venezolanos supone advertir qué tipo de sociedad dividida es Venezuela. O, dicho de otra manera, la especificidad de la justicia transformadora estará condicionada por el “clivaje”⁷⁶ que evidenciará la división de la sociedad venezolana.

La primera aproximación al clivaje puede ser negativa: lo que no es el clivaje venezolano. Desde ahora puede decirse que el clivaje venezolano no es étnico, religioso ni racial. Por lo tanto, no es el clivaje de distintas identidades culturales sometidas a un entorno de cambio político⁷⁷. Tampoco es el clivaje de una sociedad sometida a un conflicto armado, presionada por una contraparte en un proceso de negociación, rendición o victoria⁷⁸. No pareciera tratarse del clivaje de una sociedad dividida en dos o más segmentos, pues la venezolana es una sociedad entera procurando liberarse el régimen chavista, y los temas referidos a la justicia no deben asumirse en clave cuantitativa, sino cualitativa. Finalmente, aunque parezca de perogrullo, recordar que no se trata de una mera polarización que, aunque genere tensión real y mueva a los electores a votar por

76 Arend Lijphart, “Constitutional Design for Divided Societies”, *The Journal of Democracy*, Vol. 15, Number 2, April 2004 96-109.

77 Arthur Paige, “Introduction: Identities in Transition”, *Identities in Transition Challenges for Transitional Justice in Divided Societies*, ed. Arthur Paige (New York: Cambridge University Press, 2011), 1-15.

78 Padraig McAuliffe, *Transformative Transitional Justice and the Malleability of Post-Conflict States* (Northampton (USA): Elgar, 2017), 1-34.

opciones ideológicas que ponen en riesgo la democracia, se aloja dentro de un sistema democrático⁷⁹.

La segunda aproximación al clivaje es positiva: lo que sí es el clivaje venezolano. En este sentido, podría hablarse en los siguientes términos:

- En primer lugar, un clivaje ideológico. El talante ideologizado e ideologizante de revolución chavista ha creado heridas sociales y culturales que persistirán abiertas durante algún tiempo.
- En segundo lugar, clivaje político en sentido estricto, es decir, una sociedad que, en el esquema de una autocracia, se ha enfrentado por razones partidistas y por posiciones políticas.
- En tercer lugar, el clivaje económico: se ha engendrado una casta de personeros del régimen chavista, nutrida malamente de los dineros públicos y del crimen organizado, mientras la población venezolana ha sido sometida a las peores condiciones de injusticia social.
- Y, en cuarto lugar, el clivaje pseudo-cultural referido a la autocracia que ha inyectado la revolución chavista a la sociedad venezolana, y al modo en que esta última se defiende de esa pretensión de dominación política.

En todo caso, los mencionados clivajes hacen necesaria una tarea de reconciliación transformadora de carácter cultural y prolongada en el tiempo, a modo de reaprendizaje social

⁷⁹ Milan V. Svolik, "Polarization Versus Democracy", *The Journal of Democracy*, Vol. 30, Number 3, (July 2019): 20-32.

para la convivencia⁸⁰. Y también hacen necesario un constitucionalismo reforzado en contra de la división y la polarización⁸¹; de manera que los valores de la Constitución sean realizados de manera real en la conducta humana de todos los ciudadanos⁸².

IV. El marco normativo para la justicia transformadora en Venezuela

Como se ha mencionado anteriormente, la justicia especial integra normas e instituciones preexistentes en el orden doméstico –especialmente de rango constitucional– normas e instituciones creadas ad hoc, y normas e instituciones provenientes del Derecho Internacional Público. En el caso de la justicia transformadora en Venezuela, el marco que la encuadra son la Constitución de 1999, el Estatuto que Rige la Transición a la Democracia para Restablecer la Vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y algunas disposiciones del Derecho Internacional Público, especialmente en lo relacionado con los derechos humanos.

80 Nevin T. Aiken, “Rethinking Reconciliation in Divided Societies. A Social Learning Theory of Transitional Justice”, en *Transitional Justice Theories*, ed. Susanne Buckley-Zistel, Teresa Koloma Beck, Christian Braun, Friederike Mieth (New York: Routledge, 2014), 40-65.

81 Günter Frankenberg, “Constituting Against Partition and Fragmentation”, *Comparative Constitutional Studies* (Northampton-USA: Edward Elgar Publishing), 223-260.

82 “(...) El Derecho Constitucional no puede estar desvinculado de la actuación humana; solo en la medida en que a través de dicha actuación y en esa actuación resulta realizado, alcanza el mismo la realidad de un orden vivo, formador y conformador de realidad histórica, pudiendo cumplir su función en la vida de la comunidad”. Konrad Hesse, *Escritos de Derecho Constitucional* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1992), 25.

La Constitución

La Constitución venezolana de 1999 posee una amplia normativa de protección de los derechos humanos. El catálogo de derechos que conforman su parte dogmática excede el promedio de regulaciones positivas de los derechos humanos en el resto de las constituciones del continente americano. No puede decirse que la Constitución prevea mecanismos de justicia especial o de justicia transformadora. Establecer esos mecanismos sería contrario a la lógica de la propia constitución. El Constituyente debía prever la robustez de la institucionalidad democrática, no los cauces de un cambio político para transitar a la democracia.

Sin embargo, existen normas constitucionales que –por su importancia y contenido, y dando por supuesto que, de conformidad con el artículo 333⁸³, la Constitución no pierde vigencia si dejare de observarse ilegítimamente– sirven de fundamento jurídico para las reparaciones que debe hacer el Estado luego de violaciones graves de derechos humanos, e incluso, ante crímenes de lesa humanidad. Se trata de obligaciones constitucionales que debe asumir la justicia especial⁸⁴.

En este sentido, con independencia de las circunstancias concretas que animen el momento del cambio político, y con independencia de la normativa e instituciones *ad hoc* que se establezcan como parte del sistema de justicia especial, conviene traer a cola-

83 “(...) Artículo 333. Esta Constitución no perderá su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o porque fuere derogada por cualquier otro medio distinto al previsto en ella.

En tal eventualidad, todo ciudadano investido o ciudadana investida o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia”.

84 Juan Méndez, “Constitutionalism and Transitional Justice”, en *The Handbook of Comparative Constitutional Law*, ed. Michel Rosenfeld and Andrés Sajó (Oxford: Oxford University Press, 2012), 1270-1286.

ción los artículos 25, 29 y 30 de la Constitución, e interpretarlos en su conjunto a los efectos de delinear el marco constitucional de la justicia transformadora (por lo menos en su aspecto reparador).

El artículo 25⁸⁵ establece que todo acto dictado en ejercicio del poder público que viole o menoscabe los derechos consagrados en la Constitución es nulo, y los funcionarios que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad civil, penal y administrativa, sin que les sirvan de excusas órdenes superiores. De este modo, se establece clara y taxativamente un *principio de responsabilidad personalísima por violación de derechos humanos*.

Por su parte, el artículo 29⁸⁶ establece un *principio de obligatoriedad de investigación y sanción de los delitos contra los derechos humanos*. Dichos delitos deben ser juzgados por tribunales ordinarios, esto es, fuera de la jurisdicción militar, aunque hubiesen sido cometidos por funcionarios militares en ejercicio. Y adicionalmente, la comisión de los delitos contra los derechos humanos queda fuera del ámbito de aplicación de beneficios procesales como el indulto presidencial o la amnistía decretada por la Asamblea Nacional.

85 “(...) Artículo 25. Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo, y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores”.

86 “(...) El Estado estará obligado a investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos cometidos por sus autoridades. Las acciones para sancionar los delitos de lesa humanidad, violaciones graves a los derechos humanos y los crímenes de guerra son imprescriptibles. Las violaciones de derechos humanos y los delitos de lesa humanidad serán investigados y juzgados por los tribunales ordinarios. Dichos delitos quedan excluidos de los beneficios que puedan conllevar su impunidad, incluidos el indulto y la amnistía”.

Finalmente, el artículo 30⁸⁷ *consagra un principio de obligatoriedad de la reparación integral de las víctimas de violaciones de los derechos humanos*, extensible a los derechohabientes de las víctimas. Para ello se crea la obligación del Estado, tanto en órgano de la Asamblea Nacional como de otros órganos del poder público, de adoptar las medidas necesarias para la reparación integral mencionada anteriormente.

Como se hace patente, son tres principios vinculados con la reivindicación de la justicia y de los derechos humanos, establecidos para períodos de normalidad institucional, pero que resultan necesariamente aplicables en tiempos de cambio político y de justicia transformadora.

El Estatuto que rige la transición a la democracia
para restablecer la vigencia de la Constitución
de la República Bolivariana de Venezuela

Una de las peculiaridades de la crisis política venezolana es la existencia de un órgano constitucional autónomo, que encarna legítimamente la soberanía popular en medio de un entorno autocrático: la Asamblea Nacional. Ello agrega especificidad al proceso de cambio político. Si bien la justicia transformadora es una realidad *a posteriori*, en Venezuela se pueden hacer algunas previsiones que no son meramente teóricas, sino normativas e institucionales.

87 “(...) El Estado tendrá la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que le sean imputables, o a sus derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios. El Estado adoptará las medidas legislativas y de otra naturaleza, para hacer efectivas las indemnizaciones establecidas en este artículo. El Estado protegerá a las víctimas de delitos comunes y procurará que los culpables reparen los daños causados”.

En este sentido, la Asamblea Nacional dictó el Estatuto que Rige la Transición a la Democracia para Restablecer la Vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual fue aprobado por unanimidad de la bancada opositora el 5 de febrero de 2019⁸⁸. Lo hizo ejerciendo lo que Brewer-Carías ha denominado “interpretación primaria de la Constitución”⁸⁹. Se trata de un acto parlamentario de efectos normativos y generales. Su objeto es encuadrar jurídicamente el eventual proceso de transición dentro de la Constitución de 1999 y reconducir a ella todos los fenómenos políticos de la democratización de Venezuela⁹⁰; especialmente en lo referido al funcionamiento de la Asamblea Nacional, la Presidencia encargada de Juan Guaidó⁹¹ y la legitimación del resto de los poderes públicos.

88 “(...) La respuesta institucional de la Asamblea Nacional ante las ilegítimas pretensiones autocráticas de los detentadores del poder, ha sido seguir las pautas que la Constitución establece para estas coyunturas políticas excepcionales, como son, el desconocimiento de toda autoridad usurpada (art. 138), el deber constitucional del Presidente de la Asamblea Nacional de asumir la Presidencia de la República, ante la vacancia constitucional por inexistencia del presidente electo (art. 233), y el deber de todos los ciudadanos, investidos o no de autoridad, de colaborar en el restablecimiento del orden constitucional (art. 333)” (Academia de Ciencias Políticas y Sociales, *Pronunciamiento sobre la legitimidad del “Estatuto de la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la constitución de la república bolivariana de Venezuela*, Caracas, 15 de febrero de 2019).

89 Allan Brewer-Carías, *Transición hacia la democracia en Venezuela. Bases constitucionales y obstáculos usurpadores* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2019), 242-247.

90 Juan Miguel Matheus, *Doce preguntas y respuestas sobre el Estatuto que rige la transición a la democracia* <https://talcualdigital.com/12-preguntas-y-respuestas-sobre-el-estatuto-que-rige-la-transicion-a-la-democracia/>

91 Juan Miguel Matheus, “Notas sobre la naturaleza parlamentaria de la Presidencia encargada de Juan Guaidó”, *Blog de la Revista Derecho y Sociedad*, (Octubre 2019). Recuperado: <http://www.derysoc.com/blog/notas-sobre-la-naturaleza-parlamentaria-de-la-presidencia-encargada-de-juan-guaido/>

Por ser un acto normativo y de efectos generales, el Estatuto fue tramitado a través del procedimiento legislativo establecido en la Constitución y en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional: primera discusión, consulta pública, segunda discusión artículo por artículo, etc. Pero el Estatuto que rige la transición a la democracia no es propiamente una ley en el sentido del artículo 202 de la Constitución. Su naturaleza jurídica es la de un acto dictado en ejecución directa e inmediata del artículo 333 de la Constitución (art. 4 del Estatuto)⁹². Por lo tanto, su lugar en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico se halla inmediatamente por debajo de la Constitución y por encima del resto de las leyes de la República.

Dentro de sus normas, el Estatuto establece provisiones respecto de la justicia transformadora, una vez se produzca el cambio político y sea derrotada la usurpación de Nicolás Maduro Moros⁹³. Así, en su artículo 18 se dispone lo siguiente:

(...) La Asamblea Nacional dictará Leyes que promuevan la transición política de conformidad con el artículo 333 de la Constitución. Tales Leyes atenderán a los siguientes objetivos:

1. Crear los incentivos jurídicos y garantías para que los funcionarios civiles y militares actúen apegados a la Cons-

92 "(...) Artículo 4. El presente Estatuto es un acto normativo en ejecución directa e inmediata del artículo 333 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Los actos dictados por los órganos del Poder Público para ejecutar los lineamientos establecidos en este Estatuto también están fundamentados en el artículo 333 de la Constitución y son de obligatorio acatamiento para todas las autoridades y funcionarios públicos, así como para los particulares".

93 Juan Manuel Rafalli, *Qué dice el Estatuto transición aprobado por la Asamblea Nacional* <https://prodavinci.com/que-dice-el-estatuto-de-transicion-aprobado-por-la-asamblea-nacional/>

titución y no obedezcan las órdenes de quien usurpa la Presidencia de la República desde el 10 de enero de 2019, así como de los demás órganos integrados inconstitucionalmente como el Tribunal Supremo de Justicia, el Consejo Nacional Electoral, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, de manera que colaboren y participen en el proceso de transición y de restablecimiento del orden constitucional.

2. Desarrollar el sistema de justicia transicional, orientado a rescatar la dignidad humana, la justicia, la protección y reparación integral de las víctimas de violaciones de derechos humanos, incluyendo las medidas para establecer la verdad y promover la reconciliación nacional, de acuerdo con lo dispuesto en los tratados vigentes de derechos humanos y en el artículo 30 de la Constitución. Una vez cesada la usurpación la Asamblea Nacional creará mediante ley una Comisión de la Verdad independiente, encargada de investigar las violaciones a los derechos humanos, proponer los lineamientos políticos y legislativos para la reparación de las víctimas y promover la educación democrática, la cultura de la paz y la reconciliación nacional.
3. Decretar las amnistías para aquellos ciudadanos, civiles y militares, que se mantienen privados de libertad por razones políticas, así como otorgar garantías de reinserción democrática a las personas que coadyuven al restablecimiento del orden constitucional, todo de conformidad con los artículos 23, 29 y 187, numeral 5, de la Constitución y los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

4. Definir las políticas orientadas al efectivo cumplimiento del artículo 328 de la Constitución y a la integración constitucional de la Fuerza Armada Nacional en el proceso de transición democrática.

La norma transcrita consagra los siguientes mecanismos de justicia transformadora: (i) garantías e incentivos para la democratización, (ii) sistema de reparación y garantías de no repetición, (iii) Comisión de la Verdad, (iv) amnistías y, no menos importante en el caso venezolano, (v) la integración constitucional de la Fuerza Armada al proceso de construcción de la paz democrática.

i) Garantías e incentivos para la democratización

En términos generales, es la posibilidad de establecer mecanismos para la eventual reinserción democrática de funcionarios del régimen chavista, los cuales, desde su posición, colaboren con el restablecimiento del orden constitucional. Es un recurso institucional que habilita jurídicamente a la Asamblea Nacional a “premiar” méritos democratizadores de funcionarios públicos, siempre que no existan las limitaciones previstas en los antes mencionados artículos 25 y 29 de la Constitución. Se trata, en definitiva, de promover potenciales negociaciones democráticas y potenciales quiebres internos en el régimen chavista.

ii) Sistema de reparación y garantías de no repetición

Este sistema tendrá por norte la reparación integral de las víctimas de violación de derechos humanos por parte del régimen represivo de la revolución, en un esquema de disculpas-perdón y, por lo tanto, de reconciliación y de rehabilitación ética de las relaciones sociales en Venezuela. Es un ámbito en el cual Latinoamérica tiene, lamentablemente,

experiencia acumulada y una vasta variedad de expresiones mecanismo de justicia especial⁹⁴.

iii) *Comisión de la Verdad*

Es una Comisión de la Verdad que apunta a la búsqueda de la verdad y a la fijación de las bases culturales de administración de la memoria histórica. Sus peculiaridades son que ha de ser creada por ley, una vez derrotado el régimen autocrático, y tendrá plenos poderes de investigación para luego sugerir a los poderes públicos las líneas de la reparación integral de las víctimas.

iv) *Amnistías*

La peculiaridad de esta posibilidad de la amnistía es que se refiere a ciudadanos, civiles o militares, que estén apresados injustamente por razones políticas, hoy en día, por el régimen de Nicolás Maduro Moros. Esta amnistía no se dirige a funcionarios activos que soportan el régimen de la revolución chavista. Para ellos podrían proceder las garantías e incentivos del artículo 18.1 del Estatuto, pero no las amnistías.

v) *Integración constitucional de la Fuerza Armada al proceso de construcción de la paz democrática*

El Estatuto prevé la posibilidad de empezar el proceso de reinstitucionalización de la Fuerza Armada, de conformidad con el artículo 328 de la Constitución, el cual prevé

94 Elena Martínez Barahona and Martha Gutiérrez, "Transitional Justice and the Politics of Prosecuting Gross Human Rights Violations in Latin America", en *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America*, ed. Rachel Sieder, Karina Ansolabehere, Tatiana Alfonso (New York: Routledge, 2019), 376-392.

la independencia y profesionalización de los componentes militares. Todo a efectos de asegurar el soporte de la Fuerza Armada en el rescate de la soberanía estatal, reconfiguración del Estado venezolano y descriminalización de la sociedad.

Instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos en el sistema interamericano y el sistema universal

Uno de los pilares de la justicia transformadora es la juridicidad internacional de los derechos humanos. En el caso venezolano, ello cobra especial relevancia porque el artículo 23 de la Constitución establece que

Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

Y el artículo 17 del Estatuto que Rige la Transición a la Democracia establece, por su parte, que

En ejercicio de las atribuciones previstas en este Capítulo, la actuación de la Asamblea Nacional se orientarán a reinsertar a la mayor brevedad al Estado venezolano en el concierto de las Naciones libres, de conformidad con lo dispuesto en la Carta de la Organización de Estados Americanos, la Carta Democrática Interamericana, la Carta de las Naciones Unidas y los demás instrumentos internacionales, en especial, los

relativos a derechos humanos en el sistema interamericano y el sistema universal.

Al respecto, debe referirse lo siguiente. En primer lugar, la estrecha relación entre el Derecho Constitucional y la juridicidad internacional de los derechos humanos. Los procesos de cambio político y la justicia transformadora están signados por este fenómeno. Pero ocurre que los derechos humanos están mucho más claros y delineados en los instrumentos internacionales que en los estadios iniciales o preliminares de la justicia transformadora⁹⁵. Por eso, se habla de una influencia de los derechos humanos en la modelación de la justicia transformadora⁹⁶, lo cual, en el caso venezolano, es una realidad precedente y en estado avanzado, en virtud del contenido de los mencionados artículos 23 de la Constitución y 17 del Estatuto que Rige la Transición a la Democracia.

En segundo lugar, el fenómeno contrario: la influencia, sobre los derechos humanos, de la experiencia acumulada universalmente, y por los años, en materia de justicia especial⁹⁷. Ello quiere decir que las experiencias concretas de procesos de justicia especial permean el Derecho Internacional de los derechos humanos. De este modo, existe una especie de juridificación de algunas prácticas concretas de la justicia especial que son recibidas, vía instrumentos internacionales de los derechos humanos, en nue-

95 Frédéric Mégret and Raphael Vagliano, "Transitional Justice and Human Rights", en *Reasech Handbook on Transitional Justice*, ed. Cheryl Lawther and Luke Moffett (Northampton (USA): Edward Elgar Publishing, 2017), 95-116.

96 Ruti G. Teitel, *Globalizing Transitional Justice* (New York: Oxford University Press, 2016), 49-79.

97 Paige Arthur, "How Transitional Justice Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice", *Transitional Justice. Handbook for Latinamerica*, ed. Félix Reátegui (New York: International Center for Transitional Justice, 2011), 69-124.

vos procesos de justicia especial. Y se trata, por su puesto, de una influencia que es jurídico-positiva y no meramente académica o teórica.

Lo tercero tiene que ver con la intersección de una parte especial del Derecho Internacional Público –el Derecho Penal Internacional– con la justicia transformadora. Este punto de intersección recoge dos elementos clave para el caso venezolano: la violación sistemática de los derechos humanos y la lucha contra el crimen organizado, ambas cosas en el contexto de un sistema de justicia transformadora⁹⁸. Como se ha señalado anteriormente, el venezolano es un Estado gangsteril y la posibilidad de transitar a la democracia pasa por la descriminalización de la sociedad. En este sentido, será ineludible la armonización entre el Derecho Constitucional venezolano, el sistema de justicia transformadora y el Derecho Penal Internacional.

V. Sistema de justicia ordinario y justicia transformadora

La relación entre el sistema de justicia ordinario previsto en la Constitución y el eventual sistema de justicia transformadora presenta grandes problemas prácticos. En este apartado se referirán tres de esos problemas.

El primero de ellos es la inexistencia, en la práctica, del sistema de justicia ordinario. Venezuela irá a un proceso de justicia transformadora sin que sea posible apalancarse en el sistema de justicia ordinario. En el proceso venezolano no es posible, por lo menos *a priori*, asimilar lo más posible la justicia ordinaria y la justicia especial⁹⁹.

98 Héctor Olásolo, *International Criminal Law, Transnational Criminal Organizations and Transitional Justice* (Leiden-Boston: Brill-Nijhoff, 2018).

99 Eric A. Posner and Adrian Vermeule, "Transitional Justice as Ordinary Justice", *Harvard Law Review*, Vol. 117, no. 3, (2004): 761-825.

Y a lo anterior hay que agregar un duro dato de la realidad: los órganos del sistema de justicia ordinario que están secuestrados por la revolución chavista han contribuido con graves violaciones de derechos humanos¹⁰⁰. Quizás muchos de los titulares de esos órganos, especialmente los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y, en concreto, de la Sala Constitucional¹⁰¹, deberán ser sometidos a mecanismos de justicia transformadora para establecer las responsabilidades penales a las que hubiere lugar.

El segundo problema es la armonización y operativización de los instrumentos internacionales de derechos humanos con el Derecho doméstico, especialmente con el Derecho Constitucional. Desde el punto de vista teórico-normativo, esto no debería presentar problemas por la existencia del artículo 23 de la Constitución. Sin embargo, los problemas serán, hay que insistir, de armonización y operativización.

El tercer problema es el tiempo. Construir un sistema de justicia transformadora y adelantar reformas en el sistema de justicia ordinario son tareas que requieren tiempo, así como esfuerzos políticos y ciudadanos. Ello quiere decir que, casi previsiblemente, la reivindicación de los derechos humanos luego del cambio político será una empresa dilatada en el tiempo. El reto está, entonces,

100 Para la descripción de la actuación de órganos judiciales en regímenes autocráticos véase Ton Ginsburg and Tamir Moustafa, "The Functions of Courts in Authoritarian Politics", *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes* (New York: Cambridge University Press, 2008), 1-22.

101 Sobre la actuación sumisa de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en Venezuela, en contraste con la creciente independencia judicial que caracteriza a los máximos órganos jurisdiccionales en Latinoamérica, véase Raúl A. Sánchez Urribarri, "Between Power and Submissiveness: Constitutional Adjudication in Latin America", *Comparative Constitutional Law in Latin America* (Northampton-USA: Edward Elgar Publishing, 2017), 288-293.

en no renunciar a la justicia y en no permitir que se creen condiciones para la impunidad.

Respecto de la inexistencia del sistema de justicia ordinario, serán ineludibles reformas profundas y estructurales para incorporar gradualmente en el Estado y sociedad venezolanos la justicia y la democracia. Pero la inexistencia del sistema de justicia ordinario es un elemento tan grave que conlleva a que en el caso venezolano sea difícil hablar –como también fue difícil hacerlo en los países de la Europa del este después de la caída del comunismo¹⁰²– de una transición judicial en sentido estricto. En esos países todo aparecía novedoso y era difícil asumir elementos del antiguo régimen¹⁰³. Los países que han padecido el comunismo son lentos en hacer eficaz su justicia especial¹⁰⁴. Por ello, en Venezuela el elemento definitivo será la Constitución de 1999, en cuanto factor del antiguo régimen que es rescatable como pilar de la justicia transformadora.

En cuanto a la armonización y operativización entre los instrumentos de derechos humanos y el Derecho Constitucional venezolano, puede señalarse lo siguiente: en Venezuela ocurrirá una transformación del Derecho Constitucional bajo la influencia

102 Pauline Roberts and Jiri Priban, “The Central European System of Justice in Transition: Introductory Remarks”, *Systems of Justice in Transition. Central European Experience since 1989* (Burlington-USA: Ashgate Publishing Company, 2003), 1-10.

103 Lavinia Stan and Nadya Nedelsky, ed., *Post-communist Transitional Justice: Lessons From Twenty-five Years of Experience* (New York: Cambridge University Press, 2015).

104 Kora Andrieu, “An Unfinished Business: Transitional Justice and Democratization in Post-Soviet Russia”, *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 5, (2011): 198-220.

e impulso de la justicia transformadora¹⁰⁵. Por un lado, el ordenamiento jurídico internacional que nutrirá la justicia transformadora, incluyendo los instrumentos relativos a derechos humanos, tendrá un mayor carácter disruptivo en el constitucionalismo venezolano en los momentos ulteriores a la concreción del cambio político, y conducirá a posteriores desarrollos institucionales en períodos de consolidación democrática¹⁰⁶. Por otro lado, será inevitable que los modos específicos de la justicia transformadora que se establecerá no marquen radicalmente, a modo de antídoto, el sistema de justicia ordinario de Venezuela y el Derecho Constitucional venezolano¹⁰⁷. Los venezolanos –dirigencia política y ciudadanos– intentarán establecer diques de contención del Estado de Derecho que alejen el riesgo de una regresión democrática o la repetición de las injusticias de la revolución chavista. Así es la construcción de constitucionalismo real en los procesos de democratización¹⁰⁸; lo cual previsiblemente se reflejará en una respuesta jurídica que conlleve a reformas constitucionales, interpretaciones constitucionales y, en general, a un ejercicio del poder

105 Ruti G. Teitel, “Transitional Justice and the Transformation of Constitutionalism”, *Globalizing Transitional Justice* (New York: Oxford University Press, 2016), 181-207.

106 Tom Ginsburg, “Constitutional Advice and Transnational Legal Order”, *Constitution-Making and Transnational Legal Order* (New York, Cambridge University Press, 2019), 26-54.

107 Sobre la influencia de la justicia especial en un constitucionalismo de transición véase Gábor Halmai, “Transitional Justice, Transitional Constitutionalism and Constitutional Culture”, *Comparative Constitutional Theory* (Northampton-USA, Edward Elgar Publishing, 2018), 372-392.

108 Yash Ghai and Guido Galli, “Constitution-Building Processes and Democratization: Lessons Learned”, *Constitution Making* (Northampton-USA, Edward Elgar Publishing, 2016), 140-166.

público, con mayor sensibilidad de los derechos humanos y de los pesos y contrapesos¹⁰⁹.

VI. La construcción de legitimidad para la justicia transformadora en Venezuela

Como se ha dicho antes, los sistemas domésticos de justicia no tienen suficiente legitimidad ni fortaleza para sobrellevar las necesidades de reivindicación de la justicia de un proceso de cambio político, luego de grotescas violaciones de los derechos humanos. Por eso, la legitimidad de los sistemas de justicia transformadora resulta un aspecto determinante para la consecución efectiva de la reconciliación y de la paz.

Los mecanismos de la justicia transformadora son novedosos y mixtos, como se ha dicho anteriormente. Y se les desarrolla institucionalmente en entornos de divisiones y postconflictos. De ahí que resulte imperativo que todos los actores y toda la sociedad reconozcan como legítima la normativa e institucionalidad de la justicia transformadora, pues de lo contrario es imposible alcanzar consentimiento generalizado en torno a ellas. Pocas cosas conspiran tanto en contra de la permanencia de la paz democrática como la sensación, por parte de grupos sociales o de una sociedad, de padecer injusticias en el contexto de un proceso de justicia especial, pues se trata de heridas de injusticia presentes solapadas sobre heridas de injusticias pasadas.

En este sentido, pensando en los futuros mecanismos de justicia transformadora en Venezuela, se pueden enunciar los siguientes ámbitos de legitimidad:

109 Sobre este género de “respuesta constitucional” post-transicional véase Lucas Lixinski, “A Critical Mapping of Transitional Justice in Latin America”, *Comparative Constitutional Law in Latin America* (Northampton-USA, Edward Elgar Publishing, 2017), 87-107.

- Legitimidad institucional: debe partir del funcionamiento constitucional de la Asamblea Nacional, en cuanto quicio institucional del cambio político. El Parlamento venezolano resultará clave en la redacción de las leyes referidas al proceso de democratización y, en general, en crear los consensos sociales para adelantar el restablecimiento del orden constitucional y superar las heridas del pasado autocrático.
- Legitimidad popular: desde ahora puede pensarse que las normas e instituciones de la justicia transformadora puedan ser sometidas a aprobación popular mediante referéndum. Se trata de dar un revestimiento especial de legitimidad a los actores políticos representados en las instituciones sociales, especialmente en la Asamblea Nacional. Y es, al mismo tiempo, una manera de hacer corresponsable a toda la sociedad en el proceso de implementación de la justicia transformadora, través de un ejercicio comicial y democrático.
- Legitimidad internacional: que los organismos de los sistemas universal e interamericano de protección de los derechos humanos reconozcan la justicia transformadora venezolana como un sistema legítimo, necesaria fuente de legitimidad para la construcción de la paz democrática. Por ello, el Estatuto que Rige la Transición a la Democracia prevé en su artículo 28 la posibilidad de “presencia permanente de organismos internacionales especializados en la garantía y defensa de los derechos humanos a los fines de acompañar el proceso de transición democrática e informar a la comunidad internacional de la situación de dichos derechos en Venezuela”.

Venezuela: perspectivas político electorales para un Estado gangsteril, fallido y parcialmente colapsado

Paola Bautista de Alemán

El 07 de diciembre de 1958 se realizaron las primeras elecciones libres después del derrocamiento del régimen militar de Marcos Pérez Jiménez. En las imágenes de archivo destacan la participación y el entusiasmo de los venezolanos. Después de una década de dictadura, el voto popular inauguró la democracia representativa que duró cuarenta años (1958-1998). Quedaron registradas en nuestra memoria política las largas colas que hicieron los hombres y las mujeres que expresaron su voluntad y apoyaron al nuevo orden en libertad.

Sesenta y un año después los venezolanos resisten un salto atrás autocrático que se ha extendido durante dos décadas y les ha arrebatado el derecho a elegir. Venezuela es hoy un Estado gangsteril, fallido y parcialmente colapsado¹. El devenir de los aconte-

1 Recomendamos leer los artículos publicados en las dos primeras ediciones de la revista *Democratización*. Los hallazgos expuestos en “Revolución Bolivariana y el desarrollo del Estado gangsteril en Venezuela”, *Democratización*, no 1, (septiembre 2019): 50-75, y “Tres rasgos del

cimientos parece indicar que la dictadura convocará a algún tipo de evento electoral en 2020. Aunque permanece abierto el tipo de elección que se realizará (parlamentarias y/o presidenciales), advierto que contará con bajos niveles de competitividad.

Este artículo describe las perspectivas político electorales para Venezuela en 2020. Acude a la ciencia política comparada y al estudio de elecciones en Estados fallidos. Incluye cuatro secciones: (i) Aproximación a los conceptos de Estado gangsteril, estado fallido y estado colapsado, (ii) Revisión sobre experiencias de elecciones en Estados fallidos y/o colapsados, (iii) Venezuela: Estado gangsteril, fallido y parcialmente colapsado y (iv) Perspectivas político electorales 2020.

Aproximación a los conceptos de Estado gangsteril, Estado fallido y Estado colapsado

En *Venezuela: perspectivas político electorales para un Estado gangsteril, fallido y parcialmente colapsado* se da continuidad a la línea de investigación que se inauguró en la primera edición de la revista *Democratización*. A continuación se definirán los tres conceptos propuestos. Se entiende que son términos complejos, dinámicos y que están sujetos a la revisión continua de la comunidad científica y de los tomadores de decisiones. Para alcanzar el

Estado gangsteril en Venezuela" *Democratización*, no 2, (octubre 2019): 70-102, ofrecen claves para contextualizar las ideas que propondremos a continuación.

propósito, acudiré a los aportes de Katherine Hirschfeld², Robert I. Rotberg³, Carol Lancaster⁴ y Kimberly Marten⁵.

Estado gangsteril

Para efectos de nuestra investigación me decanté por el concepto de Estado gangsteril que ofrece Katherine Hirschfeld en “Gangster states: Organized crime, Kleptocracy and Political Collapse”:

Los Estados gangsteriles se definen como economías políticas en transición que formalizan temporalmente los monopolios económicos extractivos del crimen organizado en un territorio geográfico determinado. Una vez que se establecen los límites territoriales, su funcionamiento se asemeja a un Estado cleptocrático rudimentario, con las fuerzas de seguridad reutilizadas más allá de la aplicación del monopolio en actividades más típicamente asociadas con el gobierno. Estos pueden incluir la organización de la producción económica, la resolución de conflictos y la defensa territorial. Los territorios del Estado gangsteril no son fijos ni estáticos, ya que las élites cleptocráticas buscarán colonizar el territorio circundante si las condiciones son favorables. Por otro lado, el núcleo de las actividades ilícitas crea un ímpetu de conflicto con los grupos vecinos, así como un agotamiento exhaustivo de los recursos

2 Katherine Hirschfeld. *Gangster states: Organized crime, Kleptocracy and political collapse* (Londres: Palgrave Macmillan, 2015).

3 Robert Rotberg. *Chapter 1: Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators* (Washington: Brookings Institution Press, World Peace Foundation, 2003).

4 Carol Lancaster. *Chapter 9: Failing and Failed States: Toward a Framework for U.S. Assistance* (Washington: Brookings Institution Press, World Peace Foundation, 2003).

5 Kimberly Marten. *Warlords: strong-arm brokers in weak states*. (New York: Cornell University Press, 2012).

que en última instancia puede conducir al declive o colapso político-económico⁶.

Se identifican tres rasgos que definen a los Estados gangsteriles⁷: dinámica expansiva, diversidad de actividades ilícitas y propensión al colapso junto a su capacidad de regeneración. Se entiende por *dinámica expansiva* su vocación de crecimiento en términos humanos y territoriales. Los Estados gangsteriles tienden a captar personas y trascender fronteras. En tal sentido, son una amenaza para la seguridad nacional de los territorios vecinos. La *diversidad de actividades ilícitas* varía según los recursos y las potencialidades geográficas de cada lugar. Las economías extractivas tienden a ser caldo de cultivo para este tipo de sistemas. Se trata de negocios profundamente corrosivos⁸ que avanzan como la mara-

6 “Gangster-states are defined here as chimeric, transitional political economies that temporarily formalize the extractive economic monopolies of racketeering over marked geographic territory. Once territorial boundaries become established, the racket resembles a rudimentary kleptocratic state, with the security forces repurposed beyond monopoly enforcement into activities more typically associated with government. These may include the organization of economic production, conflict resolution and territorial defense. Gangster-state territories are not fixed or static, as kleptocratic elites will seek to colonize surrounding territory if conditions are favorable. On the other hand, the extractive core of racketeering creates an impetus for conflict with neighboring groups as well as exhaustive depletion of resources that may ultimately lead to political-economic decline or collapse.” Katherine Hirschfeld, *Gangster states: organized crime, kleptocracy and political collapse* (Londres: Palgrave Macmillan, 2015), 68.

7 Paola Bautista de Alemán. “Tres rasgos del Estado gangsteril en Venezuela”, *Democratización*, no. 2, (octubre 2019): 70-102.

8 Recomendamos consultar: Rosaleen Duffy, “Shadow States: Globalization, Criminalization, and Environmental Change” en *Organized Crime and States: The hidden face of Politics* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2010): 97-116.

bunta⁹. Sus actividades no cuentan con ningún tipo de regulación formal nacional o internacional. Están a merced de la ambición de los depredadores y tienden a dejar una estela de destrucción a su paso. La explotación ilimitada de los recursos explica el tercer rasgo que define al fenómeno: *propensión al colapso junto a su capacidad de regeneración*. Los Estados gangsteriles son destructivos y expansivos a la vez. Se inicia así un círculo terriblemente vicioso: al destruir un territorio o sector económico avanzan hacia otro, lo destruyen y vuelven a comenzar.

Estados fallidos

Para el estudio de los Estados fallidos es necesario acudir a la obra de Robert I. Rotberg¹⁰. El autor explica que

Los estados fallidos son tensos, profundamente conflictivos, peligrosos y controvertidos por las facciones en guerra. En la mayoría de los estados fallidos, las tropas del gobierno luchan contra los informes armados liderados por uno o más rivales. Ocasionalmente, las autoridades oficiales en un estado fallido enfrentan dos o más insurgencias, variedades de disturbios civiles, diferentes grados de descontento comunitario y una gran cantidad de disidencia dirigida al estado y a los grupos dentro del Estado¹¹.

9 La marabunta es una gran masa de ciertas especies de hormigas que viven en permanente migración devorando todo tipo de alimentos que encuentran por el camino.

10 Robert Rotberg. *Chapter 1: Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators* (Washington: Brookings Institution Press, World Peace Foundation, 2003). Robert Rotberg. *When States Fail: Causes and consequences* (New Jersey: Princeton University Press, 2004).

11 "Failed states are tense, deeply conflicted, dangerous, and contested bitterly by warring factions. In most failed states, government troops battle armed revolts led by one or more rivals. Occasionally, the official authorities in a failed state face two or more insurgencies, varieties of civil unrest,

Dado el caso que ocupa el análisis, conviene referir a una actualización del término que hizo el autor en una publicación posterior. Rotberg, en “When States Fail: Causes and consequences”, explica que existe una categoría especial de Estados fallidos:

(...) el aparentemente fuerte, siempre una autocracia, que controla rígidamente la disidencia y es segura, pero al mismo tiempo proporciona muy pocos bienes a la población. En casos extremos, como Corea del Norte, el régimen permite que su pueblo muera de hambre. Camboya bajo Pol Pot e Irak bajo Saddam Hussein también califican, al igual que Bielorrusia, Turkmenistán y Libia. En los últimos tiempos, la lista de estados que son fundamentalmente débiles pero parecen fuertes es aún más extensa¹².

Esta precisión es importante para el estudio. El primer concepto se refiere a los Estados fallidos en entornos en donde existe (i) un gobierno con algún grado de legitimidad que (ii) resiste al avance de fuerzas rebeldes y (iii) la violencia surge cuando hay enfrentamiento entre ambas facciones. El segundo es distinto. Está asociado a regímenes autocráticos que instalan controles férreos que les permiten mantenerse en el poder de manera rela-

different degrees of communal discontent, and a plethora of dissent directed at the state and at groups within the state”. Robert Rotberg. *Chapter 1: Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators* (Washington: Brookings Institution Press, World Peace Foundation, 2003), 5.

- 12 “There is a special category of weak state: the seemingly strong one, always an autocracy, which rigidly controls dissent and is secure but at the same time provides very few goods. In extreme cases, such as North Korea, the regime permits its people to starve. Cambodia under Pol Pot and Iraq under Saddam Hussein also qualify, as do contemporary Belarus, Turkmenistan, and Libya. Across recent times, the list of states that are fundamentally weak but appear strong is even more extensive”. Robert Rotberg. *When States Fail: Causes and consequences* (New Jersey: Princeton University Press, 2004), 5.

tivamente estable por un tiempo determinado. En tal sentido, la violencia que pudiera presentarse en estos contextos, lejos de ser enfrentamientos entre facciones, son masacres en contra de poblaciones civiles desarmadas.

Rotberg identifica diez condiciones que se deben cumplir en un territorio para que sea considerado como Estado fallido. A continuación las enumeramos:

1. *Violencia*. Si bien encontramos violencia, no es la intensidad de este rasgo la que los define. Tal como lo vimos en líneas anteriores, los Estado fallidos derivados de autocracias pueden experimentar menos episodios de confrontación, sin que esta realidad limite su categorización.
2. *Fronteras*. Incapacidad para controlar la dinámica en las fronteras limítrofes.
3. *Seguridad personal*. Incapacidad para garantizar seguridad personal a sus ciudadanos.
4. *Opresión política y militar*. Opresión política y militar a un grupo concreto de la sociedad que representa una amenaza para el desarrollo de las competencias del Estado.
5. *Violencia criminal*. Aumento de la violencia criminal.
6. *Deberes subsidiarios del Estado*. Incapacidad para cumplir con los deberes subsidiarios del Estado en materia de educación y salud. Surgimiento de “warlords” que sustituyen al Estado en materia de seguridad, educación y salud.
7. *Erosión democrática*. Debilitamiento grave de los mecanismos de elección popular y del funcionamiento de las instituciones democráticas.

8. *Deterioro grave de la infraestructura del país.*
9. *Privatización por vía de facto de la salud y de la educación. Incremento radical de la desigualdad social.*
10. *Predominio de la corrupción administrativa y surgimiento de redes cleptocráticas.*

Estados colapsados

Los Estados colapsados son la radicalización de los Estados fallidos¹³. Se entiende por radicalización: la presencia simultánea y/o profunda de las diez condiciones enumeradas anteriormente. Somalia fue un Estado colapsado¹⁴.

Experiencias electorales en Estados fallidos y/o colapsados

Los estudios sobre Estados fallidos y/o colapsados y democratización identifican los procesos electorales como un estadio posterior a la restitución de condiciones mínimas asociadas al control territorial y al monopolio de la violencia. Terrence Lyons, en “Transforming the institutions of war: post conflict elections and the reconstruction of failed states” afirma que

En el contexto de un estado fallido o colapsado, donde ninguna autoridad general puede prometer seguridad, muchos de los atrapados en el conflicto se movilizarán sobre la base de grupos de identidad exclusivos que brindan seguridad y los medios para sobrevivir. Quienes actúan sujetos al miedo generalizado y la inseguridad a menudo perciben a

13 Robert Rotberg, *Chapter 1: Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators* (Washington: Brookings Institution Press, World Peace Foundation, 2003).

14 Recomendamos ver: “Timeline: Somalia, 1991- 2008” en <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2008/12/timeline-somalia-1991-2008/307190/>

los líderes de la milicia, caracterizados como brutales señores de la guerra por observadores externos, como protectores. La actividad económica productiva y los mercados son reemplazados por las instituciones depredadoras del mercado negro y por el saqueo y la actividad criminal que se desarrollan en ausencia de la ley como medios alternativos para acumular activos. Para que se desarrollen y arraiguen nuevas instituciones capaces de apoyar la paz, el desafío más importante es *crear un ambiente donde el miedo disminuya y se establezca la confianza en un proceso de paz que reconstituya un estado capaz de brindar seguridad*¹⁵ (Las cursivas son propias).

Se encuentra consenso académico y político sobre la importancia de las elecciones como mecanismo de legitimación democrática una vez que se ha superado en algún grado el Estado fallido. Tal como lo afirma Lyons, lo fundamental es reducir el miedo y restablecer la confianza. Pero son menores las referencias sobre los comicios como mecanismo de liberación autocrática en un Estado fallido. Nos preguntamos: *¿Pueden ser los procesos*

15 In the context of a failed or collapsed state, where no overarching authority can promise security, many of those caught up in the conflict will mobilize on the basis of exclusive identity groups that provide safety and the means to survive. Those subject to pervasive fear and insecurity often perceive militia leaders, characterized as brutal warlords by outside observers, as protectors. Productive economic activity and markets are replaced by the predatory institutions of the black market and by the looting and criminal activity that develop in the absence of law as alternative means to accumulate assets. For new institutions capable of supporting peace to develop and take root, the most important challenge is to create an environment where fear is diminished and confidence established in a peace process that will reconstitute a state capable of delivering security. Terrence Lyons. Chapter 13: Transforming the institutions of war: Post conflict elections and the reconstruction of failed states. En Robert Rotberg. *When States Fail: Causes and consequences* (New Jersey: Princeton University Press, 2004): 270.

electorales un medio para debilitar a regímenes autocráticos en entornos fallidos y/o colapsados y abrir puertas a la liberación democrática?

Pauline Baker, en “The Dilemma of Democratization in Fragile States”, analiza los problemas inherentes a la democratización de los Estados fallidos y/o colapsados. La Presidente Emérita de “The Fund for Peace” coincide con Lyons al destacar la importancia de la reconstrucción de la confianza institucional y de la superación del miedo como paso previo a la realización de las elecciones. Afirma que “la construcción del Estado no puede ser ignorada por la acomodación política. Debe existir una infraestructura sólida que permita la estabilidad a largo plazo, la provisión de servicios públicos, el cumplimiento del Estado de derecho y la promoción de oportunidades económicas”¹⁶.

La autora refiere dos casos –Kenia 2007 y Nigeria 2011– en los que se han realizado elecciones antes de la restitución mínima de los deberes del Estado. Concluye que

Las elecciones son una parte esencial de la democratización, pero también pueden provocar conflictos si se celebran demasiado pronto y se manipulan descaradamente, carecen de transparencia o se ven empañadas por la violencia. Además, incluso si se llevan a cabo de manera eficiente, pueden dar lugar a cambios de poder que no solo marginarán a las élites poderosas, sino a comunidades enteras, creando conflictos sectarios o étnicos¹⁷.

16 Pauline Baker. The Dilemma of Democratization in Fragile States. (Washington: UN Chronicle) <https://www.un.org/en/chronicle/article/dilemma-democratization-fragile-states>

17 “Elections are an essential part of democratization, but they can also be conflict-inducing if they are held too soon, are blatantly manipulated, lack transparency, or are marred by violence. Moreover, even if conducted efficiently, they may result in power shifts that not only margi-

De esta manera, la realización de elecciones en los Estados fallidos referidos puede ofrecer consecuencias indeseadas e imprevistas, como el aumento de la conflictividad y el reequilibramiento autocrático. Se debe advertir que el alcance de estos hallazgos no es universal. Se trata de una referencia que pretende nutrir el análisis y llamar la atención sobre los riesgos de la realización de elecciones como estadio previo a los esfuerzos de la reconstrucción del Estado.

Venezuela: Estado gangsteril y fallido con regiones colapsadas

En artículos previos¹⁸ he presentado evidencias que explican la configuración de un Estado gangsteril de naturaleza entrópica en Venezuela. La burocracia del Estado y quienes la integran –formal e informalmente– trabajan al servicio de organizaciones criminales que emergieron desde la Revolución Bolivariana¹⁹ a partir del año 2002²⁰ con el propósito de profundizar su capacidad de dominio político y desarrollar fuentes de enriquecimiento que alimenten la fidelidad de sus miembros.

nalize powerful elites, but entire communities, creating sectarian or ethnic conflict". Pauline Baker. *The Dilemma of Democratization in Fragile States*. (Washington: UN Chronicle) <https://www.un.org/en/chronicle/article/dilemma-democratization-fragile-states>

- 18 Los hallazgos publicados en "Revolución Bolivariana y el desarrollo del Estado gangsteril en Venezuela" y "Tres rasgos del Estado gangsteril en Venezuela" ofrecen claves para contextualizar las ideas que propondremos a continuación.
- 19 John Polga-Hecimovich, "Chapter 15: "Weak State Capacity, Authoritarianism, and Democratic Security in Venezuela" en *Democracy and Security in Latin America*, coord. Gabriel Marcella, Orlando J. Pérez y Brian Fonseca. (US Naval Academy, 2019), 197.
- 20 *Insight Crime (Centro de Investigación de Crimen Organizado)* en "Venezuela: ¿Un Estado Mafioso?" (Mayo, 2018) <https://www.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/05/Venezuela-Estado-mafioso-InSight-Crime-Observatorio-de-crimen-organizado.pdf>

The Fund for Peace emite cada año el Failed State Index. La organización utiliza una metodología validada internacionalmente que propone una escala de diez estadios según la fragilidad estatal de cada país. A continuación la presentamos:

1. Muy sostenible.
2. Sostenible.
3. Muy estable.
4. Más estable.
5. Advertencia.
6. Advertencia elevada.
7. Advertencia alta.
8. Alerta.
9. Alerta alta.
10. Alerta muy elevada.

Los primeros cuatro niveles valoran Estados seguros y estables. Se ubican en esta lista a países con democracias consolidadas. Los tres siguientes incluyen a países con Estados frágiles y a medida que se profundiza la categorización se abre puertas a situaciones fallidas. Los últimos tres estadios son Estados fallidos, colapsados y en situación de conflicto. En 2019 Venezuela quedó posicionada en el último lugar de los Estados con “advertencias altas”, a pocas décimas de “alerta” (Nivel 8). El análisis ofrecido por “The fund for Peace” indica que

Venezuela es el país más deteriorado en el Índice de Estados Frágiles (FSI, en sus siglas en inglés) de 2019, observamos su sexto año consecutivo de declive. Aunque es fácil señalar la actual agitación política y el desastre económico del país, hay un empeoramiento más profundo y más insidioso en juego.

Más allá de las metáforas, Venezuela se está enfermando, con el resurgimiento de enfermedades desde el SIDA hasta el Zika reflejado en el fuerte deterioro de los indicadores de Servicios Públicos y Presiones Demográficas²¹.

La publicación “The collapse of Venezuela”, de Foreign Affairs, coincide y complementa la valoración del Índice sobre Estados. Naim y Toro ofrecen un diagnóstico sobre la situación actual del país y afirman que

Bajo el liderazgo de Hugo Chávez y su sucesor, Nicolás Maduro, el país ha experimentado una combinación tóxica de políticas irreflexivamente destructivas, autoritarismo creciente y cleptocracia, todo bajo un nivel de influencia cubana que a menudo se asemeja a una ocupación. Cualquiera de estas características habría creado enormes problemas por sí sola. Todos juntos tramaron una catástrofe. Hoy, Venezuela es un país pobre y un estado fallido y criminalizado dirigido por un autócrata en deuda con una potencia extranjera²².

21 “Venezuela is tied for the most worsened country in the 2019 Fragile States Index (FSI), its sixth consecutive year of decline. Though it is easy to point to the country’s current political turmoil and economic disaster, there is a deeper and more insidious worsening at play. Beyond metaphors, Venezuela is literally getting sick, with the resurgence of diseases from AIDS to Zika reflected in the sharp deterioration in the Public Services and Demographic Pressures indicators. The former encompasses the breakdown in health services (as well as other essential services like policing and electricity) while the latter also includes the decrease in food security and nutrition and an increase in mortality that have occurred in recent years”. Charles Fiertz, “The sick man of South America”, *Fragile State Index 2019* (Washington, The Fund for Peace, 2019): 13.

22 “The short answer is Chavismo. Under the leadership of Hugo Chávez and his successor, Nicolás Maduro, the country has experienced a toxic

La dimensión gangsteril del régimen Bolivariano es autocrática y ha degenerado en un Estado fallido y parcialmente colapsado. Se entiende por “parcialmente colapsado” al deterioro desigual del territorio nacional. Hay entidades que padecen gravemente la falta de electricidad, de internet, de transporte y de telefonía (fija y móvil), entre otros. La diferencia territorial en el colapso afecta la cristalización del descontento popular. Se impone una dinámica que marca el ritmo de la política nacional: los mayores padecimientos (y los peores descontentos) ocurren a kilómetros de distancia del centro de poder (Caracas) y son rápidamente silenciados por fuerzas de seguridad estatales, estatales o paraestatales. De esta manera, se logra encapsular el descontento y se construye estabilidad autocrática a costa de la distribución desigual de la miseria.

Los estudios del Observatorio Venezolano de Servicios Públicos de septiembre de 2019 coinciden con lo referido en el informe de “Fund for Peace” y en las investigaciones de Foreign Affairs. Evidencian disparidad en el colapso nacional. A continuación se presentan los resultados:

mix of wantonly destructive policy, escalating authoritarianism, and kleptocracy, all under a level of Cuban influence that often resembles an occupation. Any one of these features would have created huge problems on its own. All of them together hatched a catastrophe. Today, Venezuela is a poor country and a failed and criminalized state run by an autocrat beholden to a foreign power”. Moises Naim y Francisco Toro, “Venezuela’s suicide”, *Foreign Affairs*, no 97,6, (November/Decembre 2019): 5.

Cuadro 1: Valoración positiva del servicio de luz, internet y telefonía móvil en Caracas, Barcelona, Ciudad Bolívar, Valencia, Barquisimeto, Maracaibo y San Cristóbal.

Valoración positiva del servicio	Caracas	Barcelona	Ciudad Bolívar	Valencia
Luz	69 %	56 %	44 %	42 %
Internet	51.3 %	53.6 %	50.3 %	56 %
Telefonía móvil	37.4 %	46.8 %	47.6 %	49 %

Valoración positiva del servicio	Barquisimeto	Maracaibo	San Cristóbal
Luz	22 %	11 %	11 %
Internet	47.7 %	56.7 %	55.7 %
Telefonía móvil	36.5 %	49.7 %	38.7 %

Fuente: Observatorio Venezolano de Servicios Públicos (Septiembre, 2019)

Tal como se ve en el cuadro 1, las ciudades que peor califican al servicio de electricidad son Maracaibo y San Cristóbal²³. Su valoración es muy distante a la que registra la capital del país: Caracas. Mientras en Maracaibo o San Cristóbal uno de cada diez habitantes califica como positivo el suministro de luz, en Caracas siete de cada diez manifiestan satisfacción en el mencionado rubro.

²³ Maracaibo es la capital del estado Zulia y San Cristóbal es la capital del estado Táchira. Ambas entidades se encuentran en el occidente del país y limitan con Colombia. Cuando revisamos los índices de inseguridad personal y realización de actividades ilegales, encontramos que estos estados lideran en ambos índices.

En los datos sobre el suministro de internet y telefonía móvil encontramos uniformidad. Sin embargo, conviene contextualizar las cifras del Observatorio Venezolano de Servicios Públicos. Si bien pareciera que el servicio de internet y telefonía móvil es deficiente de manera extendida, debemos recordar que el servicio de electricidad afecta al funcionamiento de ambos rubros. Es decir: cuando se va la luz no hay internet ni telefonía móvil. De tal manera, la deficiente uniformidad registrada en las cifras no se comporta de la misma manera en la cotidianidad. Esta precisión, lejos de ser anecdótica, busca describir el padecimiento cotidiano de quienes viven alejados de Caracas.

Perspectivas político electorales 2020

En los apartados anteriores se ofrecieron las referencias teóricas que guían el estudio y un diagnóstico sobre la situación actual del país en su condición de *autocracia gangsteril que ha degenerado en un Estado fallido con regiones colapsadas*. A continuación procederé a analizar las perspectivas político electorales 2020.

Antes de avanzar conviene hacer tres precisiones sobre el contexto político venezolano:

- 1) El 20 de mayo de 2018 el régimen de Nicolás Maduro ejecutó el mayor fraude electoral en la historia de Venezuela. Después de ilegalizar a los principales partidos políticos de oposición²⁴, la ilegítima Asamblea Nacional Constituyente²⁵ adelantó las elecciones presidenciales y llevó ade-

24 Recomendamos revisar: Eugenio Martínez, “Sobre la ilegalización de los partidos en Venezuela”, *Prodavinci*, febrero 03 2018, <https://prodavinci.com/sobre-la-ilegalizacion-de-partidos-en-venezuela/>

25 José Ignacio Hernández, La ilegítima y fraudulenta convocatoria a una “Asamblea Nacional Constituyente Ciudadana”, en *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente*, comp. Allan R. Brewer-Carías y Car-

lante un proceso cuyos resultados fueron desconocidos por las fuerzas opositoras nacionales y Estados Unidos, Europa y los países miembros del Grupo de Lima²⁶. En enero de 2019 culminó el periodo constitucional de Nicolás Maduro y, ante la ausencia de un presidente electo, correspondió al Presidente de la Asamblea Nacional asumir la primera magistratura. De esta manera y siguiendo lo establecido la Constitución vigente (1999), el diputado Juan Guaidó fue juramentado como Presidente encargado de la República Bolivariana de Venezuela por el pueblo de Venezuela y por el pleno de la Asamblea Nacional²⁷. Se inició así una coyuntura que se ha extendido durante casi un año. No me detendré en lo ocurrido a partir del 23 de enero de 2019, día de la juramentación del Presidente encargado. Para efectos de este artículo corresponde destacar lo siguiente: *En Venezuela no hay Presidente democráticamente electo porque no ha habido comicios libres y transparentes. Nicolás Maduro, quien usurpa el Poder Ejecutivo*²⁸, lo hace de manera fáctica: carece de

los García Soto, (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2017), 351-370. <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2017/09/INV-IIJ-006-Constituyente-jose-ignacio.pdf>

26 Recomendamos revisar: <https://www.france24.com/es/20180522-eeuu-paises-de-la-ue-y-grupo-de-lima-desconocieron-reeleccion-de-maduro-en-venezuela>

27 Recomendamos ver el video de la juramentación del Presidente (e) Juan Guaidó: <https://www.youtube.com/watch?v=AfMttuVZ0Tc>

28 Acuerdo parlamentario aprobado en el pleno de la Asamblea Nacional el 15 de enero de 2019: “Acuerdo sobre la declaratoria de usurpación de la Presidencia de la República por parte de Nicolás Maduro Moros y el restablecimiento de la vigencia de la Constitución”. <http://www.asambleanacional.gob.ve/actos/detalle/acuerdo-sobre-la-declaratoria-de-usurpacionde-la-presidencia-de-la-republica-por-parte-de-nicolas-maduro-moros-y-el-restablecimiento-de-la-vigenciade-la-constitucion-331>

legitimidad de origen –no ha sido electo– y de ejercicio –su desempeño en el poder está alejado de la Constitución–.

- 2) El fraude electoral del 20 de mayo de 2018 marca un hito en la historia política del país. Ese día se consumó el fin de las elecciones competitivas y se inició una etapa marcada por el cercenamiento absoluto del derecho a elegir de los venezolanos. En términos politológicos, *la Revolución Bolivariana dejó de ser un autoritarismo competitivo y se cristalizó como una dictadura sin adjetivos.*
- 3) El 05 de enero de 2021 culminará el periodo constitucional de los actuales miembros de la Asamblea Nacional de Venezuela. En 2020 corresponde convocar y realizar elecciones parlamentarias. En tal sentido, *en Venezuela hay dos elecciones pendientes: presidenciales y parlamentarias.*

El entorno político actual incluye dos realidades complejas: (i) *una autocracia gangsteril que ha derivado en un Estado fallido parcialmente colapsado y (ii) limitaciones graves al derecho a elegir por ausencia de condiciones mínimas de justicia electoral.*

En el apartado anterior se describió la realidad que refiere al Estado gangsteril y fallido parcialmente colapsado. A lo expuesto debemos agregar consideraciones de tipo político. Venezuela alcanzó la condición de Estado fallido como consecuencia de la instalación de un Estado gangsteril de naturaleza autocrática. En tal sentido, advierto que en un escenario electoral se podrían cristalizar dinámicas particulares que afecten la transparencia y justicia del proceso.

En un autoritarismo competitivo tradicional –por decirlo de alguna manera– preocupan las condiciones de ventajismo electoral asociadas a la represión, a la exposición mediática de las

fuerzas opositoras y el uso de fondos públicos para financiar la campaña del régimen²⁹. En un Estado gangsteril estas condiciones se profundizan y se diversifican en –al menos– tres sentidos³⁰:

- 1) *Sobre la violencia política*: La persecución y la represión de la dictadura se ejecuta a través de actores formales (fuerzas de seguridad del Estado) e informales (fuerzas paramilitares, brazos armados del crimen organizado, etc).
- 2) *Sobre la libertad de conciencia*: Venezuela es un Estado fallido y la Revolución Bolivariana ha creado estructuras de dominación social como el Clap y el carnet de la Patria. Esta es una presión que recae directamente sobre los estómagos vacíos y los cuerpos enfermos de la población. Además, es un rasgo específico que no se refiere en las tipificaciones clásicas de autoritarismos competitivos.
- 3) *Sobre el financiamiento de las campañas electorales*: Además del uso de fondos públicos para la campaña, ocurre el uso ilimitado de recursos provenientes de actividades ilícitas y las intenciones de captar a actores de la oposición a través del financiamiento de “empresarios” cercanos al régimen

29 “In competitive authoritarian regimes, by contrast, violations of these criteria are both frequent enough and serious enough to create an uneven playing field between government and opposition. Although elections are regularly held and are generally free of massive fraud, incumbents routinely abuse state resources, deny the opposition adequate media coverage, harass opposition candidates and their supporters, and in some cases manipulate electoral results. Journalists, opposition politicians, and other government critics may be spied on, threatened, harassed, or arrested. Members of the opposition may be jailed, exiled, or –less frequently– even assaulted or murdered.” Steven Levitsky and Lucan A. Way, “The rise of competitive authoritarianism”, *Journal of Democracy*. (Washington: NED, April 2002): 53.

30 En un futuro conviene profundizar en la dinámica electoral de un Estado gangsteril. Es un terreno poco explorado en la Ciencia Política.

que se ofrecen a contribuir con las campañas electorales a cambio de favores.

Después de complementar lo referido a la dimensión gangsteril, me detendré en las *profundas limitaciones al derecho a elegir*. En Venezuela, los principales partidos políticos de oposición están ilegalizados, el Poder Electoral no es un árbitro imparcial y el régimen se ha encargado de instalar un férreo sistema de control social³¹ que puede afectar la libertad de consciencia del votante.

La oposición ha hecho esfuerzos nacionales e internacionales por alcanzar condiciones mínimas de justicia electoral. Sin embargo, la dictadura no ha mostrado signos reales de flexibilización y sus decisiones parecen apostar a la consolidación de un *escenario electoral no competitivo con apariencias de competitividad*³². A continuación enumeramos dos hitos que nos permiten advertir el escenario descrito para 2020:

- *Instalación de la “Mesa de diálogo nacional”*: El 16 de septiembre de 2019 el régimen de Nicolás Maduro instaló la “Mesa de diálogo nacional”. En esta instancia intervienen representantes de la dictadura y fuerzas políticas minoritarias

31 Recomendamos ver: Edward Pérez, “La tecnología como mecanismo de control social y opresión en Venezuela”, *Democratización*, Octubre 2019.

32 Estudios recientes sobre erosión democrática y populismo (Mounk, 2018; Levitsky y Ziblatt, 2018; Diamond, 2019) destacan la importancia y la necesidad de mantener apariencias democráticas en entornos autocráticos. En el S.XXI resulta cuesta arriba -mas no imposible- justificar el mantenimiento en el poder sin ningún tipo de apoyo popular “validado” en las urnas. En el caso venezolano encontramos una variable adicional: la Revolución Bolivariana llegó al poder hace dos décadas con amplio apoyo popular y esa realidad forma parte de su retórica. No hacer elecciones significa una gran contradicción interna que puede exacerbar fricciones internas.

disidentes del chavismo³³. La oposición democrática no participa en la iniciativa. Aunque la denominada “mesita” no ha sido reconocida oficialmente como una instancia política válida por Estados Unidos, Europa y países miembros del Grupo de Lima, se advierte que podría ofrecer un *velo de competitividad de limitado alcance* a sectores aliados de la dictadura. Esta iniciativa podría satisfacer las demandas externas de legitimidad (China, Rusia, Turquía, Corea del Norte y Cuba) y las exigencias internas del entorno castrense y del PSUV.

- *Creación del Comité Preliminar de Postulaciones Electorales*: En la Asamblea Nacional se instaló el Comité Preliminar de Postulaciones Electorales con el propósito de avanzar en la elección de nuevos rectores para el Consejo Nacional Electoral (CNE). El objetivo es transitar cauces institucionales y constitucionales que permitan alcanzar un árbitro imparcial. La instancia está integrada por 9 miembros: seis diputados de la bancada opositora y tres representantes del Partido Socialista Unido de Venezuela. Su configuración plural pudiera significar un avance liberador, sin embargo, fuentes extraoficiales³⁴ nos han revelado que la intención de los representantes del régimen en la mencionada instancia es dilatar el proceso para impulsar la designación de nuevos miembros del CNE desde el Tribunal Supremo de Justicia. Esta acción reafirmaría el carácter amañado y opaco que ha marcado los últimos comicios.

33 El trabajo de la instancia referida y sus integrantes es opaco. En medios se ha ventilado que los partidos políticos que participan son Cambiemos, Movimiento al Socialismo (MAS), Avanzada Progresista y Soluciones.

34 Nos reservamos la fuente de esta información. La incluimos en el estudio por confiar en su veracidad y considerarla una variable importante para el análisis.

Una vez descritas (i) *las condiciones que hacen del país un Estado fallido parcialmente colapsado derivado de la instalación de un Estado gangsteril de naturaleza autocrática*, (ii) *el avance autocrático en nuestro contexto* y (iii) *las acciones que parecen buscar la consolidación un escenario electoral no competitivo con apariencia de competitividad en Venezuela*, profundizaré en las perspectivas político electorales para 2020.

El análisis arroja que el escenario electoral más probable para 2020 es la realización de unas *elecciones parlamentarias no competitivas con apariencia de competitividad en un contexto de Estado gangsteril y fallido parcialmente colapsado*³⁵. Este escenario impone desafíos en materia de liberación democrática. Surgen interrogantes sobre el modo más eficiente de enfrentar la realidad. La pregunta de fondo es: *¿Pueden ofrecer las elecciones no competitivas en Estados gangsteriles de naturaleza autocrática y fallidos parcialmente colapsados oportunidades para alcanzar o avanzar en el proceso de liberación autocrática?*

Tal como lo vimos en líneas anteriores, las elecciones en Kenia (2007) y en Nigeria (2011) no constituyeron caminos de liberación autocrática. Por el contrario, fueron detonante para graves episodios de violencia que contribuyeron con el reequilibramiento autocrático y la fragmentación de las fuerzas opositoras. Si bien el referido desenlace contribuye con al análisis, merece ser contextualizado.

35 La política es dinámica y la perspectiva identificada como probable puede no cumplirse. Podría pasar que, por motivamos que no podemos advertir mientras realizamos este análisis, el régimen se flexibilice y ofrezca condiciones electorales que permitan volver a un autoritarismo competitivo.

El *aprendizaje prodemocrático*³⁶ de Venezuela es distinto al experimentado en Kenia y Nigeria. Entendemos por *aprendizaje democrático* como “el proceso mediante el cual las personas modifican sus creencias y tácticas políticas como resultado de crisis severas, frustración y cambios dramáticos en el medio ambiente”. Conviene detenernos brevemente en el itinerario político de Venezuela desde el s. XIX. La independencia del Imperio Español fue el 5 de julio de 1811 y la primera experiencia democrática fue en 1945. Los venezolanos tardaron *143 años* en llegar a su primer intento de gobierno civil. Y tres años después, naufragaron. Pasaron diez años de dictadura militar y en 1958 se liberaron. En 1961 promulgaron la Constitución más longeva que han tenido como República y, con ella, inauguraron un sistema democrático liberal que fue estable durante cuarenta años. Los venezolanos ganaron la democracia después de dos enfrentamientos bélicos –Guerra de Independencia y Guerra Federal– y muchos conflictos. Tienen consciencia de lo difícil que es alcanzarla y existencialmente saben lo duro que es perderla³⁷.

Resulta complejo estimar la profundidad y el peso del *aprendizaje prodemocrático* en Venezuela. Sin embargo, se observa su impronta en dos ámbitos: dinámica electoral y tradición partidista.

36 *Aprendizaje prodemocrático* es un concepto que refiere Omar Guillermo Encarnación para explicar la transición española. El autor destaca la importancia de la experiencia democrática en los procesos de cambio político. A continuación referimos la cita textual: “prodemocratic learning is the process through which people modify their political beliefs and tactics as a result of severe crisis, frustration, and dramatic changes in environments” Omar G. Encarnación, *Spanish politics*, (Cambridge: Polity Press, 2008), 13.

37 Recomendamos leer: Rafael Caldera, *Los causahabientes: De Carabobo a Puntofijo*, (Caracas: Libros Marcados, 2008).

- 1) *Sobre la dinámica electoral*: Los venezolanos acudieron regularmente a las urnas durante cuatro décadas. Este ejercicio permanece en nuestra memoria política. Los venezolanos valoran las elecciones como el modo más eficiente de participación política y de resolución de conflictos³⁸. Y, en torno a estos eventos, son más propensos a organizarse y actuar colectivamente.
- 2) *Tradición partidista*: Sumado a la vocación electoral, encontramos tradición partidista. La democracia ofreció la construcción de instituciones políticas que han marcado los modos de organización y articulación ciudadana. Además, la dinámica electoral del chavismo contribuyó al mantenimiento de las estructuras partidistas asociadas a eventos comiciales. Por eso, me pregunto si el aprendizaje prodemocrático asociado a los partidos podrá trascender en escenarios políticos sin perspectiva electoral o si la ausencia de esta dinámica acabará con ellos.

El análisis ofrecido muestra la complejidad del momento político que atraviesa Venezuela. Para culminar enumeraré los cuatro principales hallazgos del estudio:

1. El desarrollo de los acontecimientos políticos parece indicar que la dictadura de Nicolás Maduro convocará a algún tipo de elección en 2020. A menos que se cristalice una variable inadvertida, lo más probable es que se realicen *elecciones no competitivas que aspiren a alcanzar apariencias de*

38 El estudio "Perspectivas para Venezuela 2020", realizado por la Universidad Católica Andrés Bello y Delphos en noviembre de 2019, revela que los venezolanos aspiran a resolver los conflictos en las urnas. Sin embargo, solo 47% de los consultados participarían en un evento electoral si no cambian las condiciones electorales.

competitividad a través de la participación de actores políticos leales al régimen que aleguen ser opositores.

2. El evento político-electoral que la dictadura convocará para 2020 se realizará en un *entorno gangsteril, fallido y parcialmente colapsado*. Es importante para el análisis volver a las categorías de Rotberg y resaltar que Venezuela se ubica en el tipo de Estado fallido estable que emerge de regímenes no democráticos.
3. Los estudios sobre elecciones en Estados fallidos hacen énfasis en la importancia de los comicios como elemento legitimador del proceso de democratización que se ejecuta *después* de la restitución de las funciones del Estado asociadas al monopolio de la violencia y el control territorial. Las investigaciones sobre *la realización de elecciones en Estados fallidos antes de la restitución del orden* muestran desenlaces asociados a la proliferación de la violencia y del reequilibramiento autocrático.
4. *El aprendizaje prodemocrático* de los venezolanos puede potenciar imponderables que hagan de las elecciones no competitivas una oportunidad para generar una coyuntura crítica que anime o impulse el cambio político. Los estudios sobre elecciones en Estados fallidos refieren a países con escasa experiencia democrática, conflictos tribales y poca capacidad de articulación política a través de organizaciones con fines electorales. El caso de Venezuela es distinto. Sin embargo, es difícil conocer cuál es el peso de esta variable en el proceso de democratización.

La realidad descrita impone grandes desafíos políticos. La dictadura convocará a unas elecciones no competitivas en 2020 y obligará a las fuerzas opositoras a discernir sobre qué conviene

Venezuela: perspectivas político electorales para un Estado gangsteril,
fallido y parcialmente colapsado

más al proceso de liberación autocrática. Los hallazgos expuestos, lejos sugerir caminos para la acción política, buscaron considerar los aportes de la ciencia y de casos análogos con el fin nutrir el proceso de toma de decisión. Corresponderá a análisis posteriores evaluar las opciones en aras de avanzar hacia la democracia.

Democratización y resiliencia autoritaria: Oportunidades del desafío y riesgos de la permisividad

Elsa Cardozo

Conceptual y empíricamente, en la disertación académica y el análisis de más amplia difusión, en el discurso y las propuestas políticas, sean afines u opuestos a la autocratización, lo internacional ha estado muy presente en la atención al caso venezolano. Así ha sido en el diagnóstico, el trazado de tendencias y las propuestas para transitar a la democracia. Lo cierto es que es cada vez más necesario estudiar con gran cuidado la incidencia del balance de poderes e intereses externos así como las acciones u omisiones tanto de los actores internacionales y transnacionales que promueven el retorno a la democracia como de los que alienan la profundización y permanencia del autoritarismo. A esta tarea se dedican las páginas siguientes, con deliberado énfasis en el refinamiento de la atención a las influencias que contribuyen al sostenimiento del autoritarismo.

Lo no suficiente, pero indispensable

No es novedoso destacar la importancia que la dimensión internacional tiene para la comprensión del proceso político vene-

zolano de los últimos veinte años. Así como es indispensable pero no suficiente considerar la dimensión internacional en el tránsito del autoritarismo a la democracia, también lo es prestar más atención al diagnóstico de su eventual punto de partida, que va cambiando al paso de los años y en el que es cada vez más importante considerar las circunstancias y acciones que contribuyen a la resiliencia autoritaria. Reconocerlo es esencial para la comprensión de lo que condiciona el punto de partida así como para la estabilización y consolidación de la democracia y, en su base, el estado de derecho con las debidas garantías a todo el espectro de los derechos humanos y la seguridad jurídica sobre la que se fundan la convivencia interior y los sanos vínculos con el exterior.

Desde estas consideraciones iniciales, a la organización de estas líneas contribuyen tres conjuntos de reflexiones sobre las transiciones en general y sobre el caso venezolano en particular. Por una parte, los estudios sobre democratización que tienen varios hitos fundamentales de finales del siglo XX relevantes para este ensayo sobre el caso venezolano, como la investigación coordinada por Diamond, Schmitter y Whitehead¹ y el estudio de Huntington sobre las olas democráticas, y sus resacas², que en adelante fueron seguidos por trabajos de mayor alcance en el análisis de casos y su elaboración conceptual. Por otra parte, se encuentran las contribuciones al estudio de la autocratización a

1 Entre sus cuatro volúmenes: Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1986) y Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1986).

2 Samuel P. Huntington, "Democracy's Third Wave", *Journal of Democracy*, Vol. 2, no. 2 (1991): 12-34.

partir de los aportes de Linz y Stepan³ que, luego de la más sostenida atención a los procesos de democratización desde finales de la década siguiente, volverían a ser especialmente considerados desde comienzos del siglo XXI en trabajos sobre las dificultades para alcanzar y mantener la democracia: así quedó expuesto significativamente, de nuevo, en páginas de Linz y Stepan⁴ y O'Donnell⁵, pero también en las dedicadas al fenómeno de su recesión⁶, su "hibridez"⁷ y al caso particular de los llamados autoritarismos competitivos⁸. En esta secuencia más cercana se encuentran contribuciones importantes sobre la autocratización y el desafío de su

-
- 3 Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and post-communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978).
 - 4 Juan J. Linz y Alfred Stepan, "Toward Consolidated Democracies", *Journal of Democracy*, Vol. 7, no. 2 (1996): 14-33.
 - 5 Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, "Illusions about consolidation", *Journal of Democracy*, Vol. 7, no. 2 (1996): 34-51.
 - 6 Larry Diamond, "The democratic rollback-the resurgence of the predatory state", *Foreign Affairs* (marzo-abril 2008), <https://www.foreignaffairs.com/articles/2008-03-02/democratic-rollback>; "Facing up to the democratic recession", *Journal of Democracy*, Vol.26, no. 1 (2015): 141-155; Leonardo Morlino, "Are there hybrid regimes? Or are they just an optical illusion?", *European Political Science Review*, Vol. 1, no. 2 (2009): 273-296.
 - 7 Larry Diamond, "Thinking about hybrid regimes", *Journal of Democracy*, Vol. 13, no. 2 (2002): 21-35; Leonardo Morlino, "Are there hybrid regimes? Or are they just an optical illusion?", *European Political Science Review*, Vol 1, no. 2 (2009): 273-296.
 - 8 Steven Levitsky y Lucan A. Way, "The rise of competitive authoritarianism", *Journal of Democracy*, Vol. 13, no. 2 (2002): 51-56; *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War* (New York: Cambridge University Press, 2010); "The myth of democratic recession", *Journal of Democracy*, Vol. 26, no. 1 (2015): 48-58; Andreas Schedler, *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2006).

resiliencia, como los publicados por el *Journal of Democracy*⁹ y los de Levitsky y Ziblatt¹⁰ y Diamond¹¹.

No por casualidad el trayecto venezolano de más de dos décadas de autocratización y de resistencia democrática fue recibiendo cada vez mayor atención en textos como los recién citados: por la pérdida de democracia y por el modo en que se produjo la involución a la autocratización; también por el papel que circunstancias, relaciones y actores internacionales desempeñaron en ese proceso. A esto último corresponde la tercera línea de reflexión, central para la exposición que sigue.

Tanto los aportes sobre el tránsito a la democratización como los dedicados al de la autocratización y la resiliencia autoritaria se concentraron inicialmente en las condiciones y acciones al interior de los países cuyos casos fueron considerados, reconociendo la influencia de lo internacional de modo limitado: como contexto que en general facilitaba o limitaba, pero siempre decisivamente mediado por los actores nacionales¹². Luego vendrían los estudios de la dimensión internacional de las transiciones a la demo-

9 Larry Diamond, Marc F. Plattner y Christopher Walker (eds.), *Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2016).

10 Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *How democracies die* (New York: Crown, 2018).

11 Larry Diamond, *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition and American Complacency* (Nueva York: Penguin Press, 2019).

12 Dependencia económica, factores geopolíticos, conflictos internacionales y derrotas militares, políticas de Estados Unidos hacia los cambios de régimen y aprendizaje político transnacional, en lo esencial para el proyecto coordinado por O'Donnell, Schmitter y Whitehead.

cracia, como los editados por Pridham¹³ y Whitehead¹⁴, y el de Pevehouse¹⁵, en los que se perfiló la influencia de lo internacional para la democratización tras el final de la Guerra Fría, tanto en referencia a la estructura de relaciones internacionales favorables o desfavorables (según el peso e influencia cambiante de la institucionalidad y de las potencias internacionales liberales) como a las modalidades de persuasión y presión para impulsarla (desde oferta de garantías hasta sanciones y medidas de reducción del margen de maniobra autoritario y ampliación del disponible a actores democráticos) y para sostenerla (asistencia, cooperación, comercio, membresía en organizaciones internacionales). Lo cierto es que tanto la estructura prevaleciente de relaciones como las iniciativas de actores internacionales pueden contribuir a desalentar el desempeño autoritario del poder, aumentando sus costos de permanencia y disminuyendo los de su salida; pero pueden también actuar en sentido contrario¹⁶.

Es esta doble lectura la que orienta a la exposición que sigue. Resultarán de especial utilidad las propuestas de Levitsky y

13 Geoffrey Pridham (ed.), *Building Democracy: The International Dimension of Democratisation in Eastern* (Leicester: Leicester University Press, 1994).

14 Lawrence Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas* (New York: Oxford University Press, 1996); especialmente el capítulo inicial del editor, "Three International Dimensions of Democratization", 3-25.

15 Jon C. Pevehouse, *Democracy from Above: Regional organizations and democratization* (New York: Cambridge University Press, 2005); "Democracy from the Outside-in? International Organizations and Democratization", *International Organization*, Vol 56, no. 3 (2002): 515-49.

16 Rachel Vanderhill, "Learning to Be Bad: How Autocratic Leaders Adopt Strategies from Abroad to Maintain Power" (APSA 2012 Annual Meeting Paper, 2012), <https://ssrn.com/abstract=2108791>; Oisín Tansey, *The international politics of authoritarian rule* (Gran Bretaña: Oxford University Press, 2016).

Way¹⁷, para hacer un primer bosquejo de los desafíos internacionales de la transición, y Tansey¹⁸, para precisar los problemas que plantean los intereses y medidas internacionales que alientan la persistencia autoritaria.

En el caso venezolano no se trata de “inventar el agua tibia”: existe un conjunto importante de planteamientos programáticos desde organizaciones políticas, académicas, y de la sociedad civil con orientaciones y medidas en materia internacional indispensables para hacer sostenible el proceso y la consolidación de la transición, es decir, el tránsito de la situación presente a la de restitución de la democracia. No se trata de ignorarlas, pero sí de contribuir a su actualización y a estimular mayor atención a la cuestión de la resiliencia autoritaria en el análisis de la dimensión internacional¹⁹.

El punto de partida: lo internacional “desde adentro” y “desde afuera”

La procura de un entorno internacional favorable, sea que al proceso de transición democrática o al de persistencia autoritaria –en el entorno, los vínculos y las modalidades de incidencia

17 Steven Levitsky y Lucan A. Way, “External Influence and Democratization. Structure versus Choice”, *Journal of Democracy*, Vol 25, no. 4 (2014).

18 Oisín Tansey, *The international politics of authoritarian rule* (Gran Bretaña: Oxford University Press, 2016).

19 *Plan Consenso País: Gobierno constitucional y de unidad para la reconciliación y reconstrucción nacional (2003)*, disponible en: [http://www.uru.org/papers/Consenso_Pais_Un_Pol%C3%ADticas_Publicas_v\[1\].260803.pdf](http://www.uru.org/papers/Consenso_Pais_Un_Pol%C3%ADticas_Publicas_v[1].260803.pdf); *Lineamientos del Programa de Gobierno de Unidad Nacional 2013-2019*, (2013), disponible en: <http://albaciudad.org/wp-content/uploads/2012/09/MUD.-Lineamientos-para-el-Programa-de-Gobierno-de-Unidad-Nacional-23-Enero-2012.-Final-2-DEF-1.pdf>; *Plan País: el día después, (primera parte)* (Caracas: diciembre 2018); *Plan País: la Venezuela que viene*, disponible en: <https://www.elinformador.com.ve/wp-content/uploads/2019/01/Jueves-29nov2018-Presentacion-LVQV.pdf>. En el ámbito académico y de la socie-

internacional y a lo que en ellos hay de modificable o administrable²⁰ puede ser y ha sido considerado para el caso venezolano visto “desde adentro”, es decir, como desarrollo, cultivo y aprovechamiento de las circunstancias y relaciones “adecuadas” a uno y otro caso por parte de los actores nacionales. También lo ha sido “desde afuera”, considerando tanto el balance de poderes e intereses internacionales globales como los de actores e iniciativas específicas. Diversas combinaciones de ambas facetas se encuentran en las cada vez más abundantes referencias a Venezuela en la literatura sobre las dimensiones internacionales de la democratización y de la autocratización, también en análisis dedicados al caso venezolano²¹, pero quizá sin suficiente énfasis en la importancia de atenderlas a ambas y desde los dos ángulos cuya comprensión se evidencia cada vez más necesaria para hacer posible y sostenible la democratización. No sobra insistir con especial énfasis en que esas dos influencias se vinculan de diversas maneras al balance de poderes e intereses así como a las acciones y omisiones de actores nacionales, entre quienes a fin de cuentas se consolida, o no, el tránsito desde el autoritarismo y la sostenibilidad de la democracia.

dad civil: Benigno Alarcón Deza y Sócrates Ramírez (eds.), *La Consolidación de una transición democrática* (Caracas: UCAB-CEPyG, Cesap, Sinergia, Súmate, Instituto de Investigaciones Jurídicas Ucab, 2018).

20 Jakob Tolstrup, “Gatekeepers and linkages”, *Journal of Democracy*, Vol 25, no. 4 (2015): 126-138.

21 Carlos A. Romero y Víctor Mijares, “From Chávez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy”. *Contexto Internacional*, Vol. 38, no. 1 (2016): 191-227; Javier Corrales, “Autocratic Legalism in Venezuela”, *Journal of Democracy*, Vol.26, no. 2 (abril 2015): 37-51; Javier Corrales, “Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela’s Foreign Policy”, *The Washington Quarterly*, Vol. 32, no. 4 (2009): 97-114; Félix Arellano y Elsa Cardozo, “Relaciones Internacionales”, en *La consolidación de una transición democrática. El desafío venezolano III*, Benigno Alarcón Deza y Sócrates Ramírez (coord.) (Caracas: UCAB-CEPyG, Cesap, Sinergia, Súmate, Instituto de Investigaciones Jurídicas Ucab), 255-300.

Lo hasta aquí expuesto coloca a Venezuela en el cruce internacional entre lo que se ha hecho desde adentro y desde afuera para promover el cambio democrático, teniendo en cuenta lo que se ha alentado desde ambos ámbitos en apoyo a la permanencia autoritaria.

	Ante presión / persuasión internacional democratizadora	Ante patrocinio / aliento internacional a permanencia autoritaria
Desde el país	Gobierno:	
	Obstaculización de relaciones con actores nacionales y organizaciones internacionales y no gubernamentales vinculados a la protección y promoción de la democracia y los derechos humanos.	Desarrollo de vínculos con actores internacionales afines (estatales y no estatales, organizaciones internacionales, grupos transnacionales, alianzas).
	Oposición:	
	Acercamiento a actores, organizaciones e iniciativas internacionales y transnacionales de promoción democrática y protección de derechos humanos para lograr apoyo a sus causas y protección internacional a sus derechos.	Combinación de iniciativas de actores nacionales y sus apoyos internacionales y transnacionales para informar, denunciar y activar respuestas internacionales ante acercamiento gubernamental a regímenes autoritarios y otros actores internacionales, con altos costos humanos, materiales, institucionales y de seguridad.

	Ante presión / persuasión internacional democratizadora	Ante patrocinio / aliento internacional a permanencia autoritaria
Desde el mundo	Gobierno:	
	Entorno internacional favorecedor de la democratización por la difusión de prácticas y compromisos democráticos (organizaciones, acuerdos, cláusulas, condicionalidades); por "contagio", influencia o intervención; por el peso y la proyección global de regímenes democráticos y sus motivaciones estratégicas y de principios; por la densidad y relevancia de vínculos democráticos internacionales.	Entorno internacional que favorece el autoritarismo por el peso y la proyección global de regímenes autoritarios y sus motivaciones estratégicas (recursos ubicación, competencia geopolítica, vínculos económicos, diplomáticos, políticos) o ideológicas; por la densidad y relevancia internacional de sus vínculos; por el debilitamiento de compromisos internacionales con la democracia y los derechos humanos; por "contagio", influencia o intervención.
	Oposición:	
	Apoyos discursivos que reconocen la legitimidad de la causa opositora, iniciativas organizacionales internacionales y no gubernamentales de protección, asistencia y cooperación.	Apoyo discursivo más o menos explícitamente legitimador, posiciones en foros internacionales, asistencia material (financiera, de seguridad), logística y con medios tradicionales y no tradicionales, formales e informales, lícitos e ilícitos.

Desde 1999 el régimen venezolano se fue transformando desde su temprana y volátil promesa de la revolución democrática (y participativa) –pasando por sus definiciones como bolivariana, socialista y socialista del siglo XXI– hasta su acelerada y ya indisimulada autocratización a partir de 2013. A cada una

de sus “correcciones de rumbo” estuvo asociado un ajuste en la política externa²², cada una de las cuales fue confirmando tanto el abandono de compromisos y organizaciones internacionales que hiciesen al gobierno responsable (*accountable*) en materia de democracia, derechos humanos, transparencia electoral, comercial y financiera, como la creciente concentración de sus vínculos internacionales con regímenes autocráticos. Mientras tanto, la degradación institucional se profundizaba y más presencia, influencia de actividades y vínculos ilícitos de creciente gravedad eran denunciados y documentados, en lo que significaba para el país y en lo que desbordaba las fronteras nacionales: desde las actividades paralelas a la diplomacia para influir socioeconómicamente y en la política y elecciones de otros países²³, recurrentemente protestadas por gobiernos o por sus opositores, según el caso, hasta las vinculadas por omisión y por acción a grupos insurgentes, desestabilizadores y asociados al terrorismo y a la delincuencia organizada transnacional²⁴.

Conviene aquí detenerse en el proceso que diferentes autores han caracterizado con matices como régimen híbrido, autorita-

22 Elsa Cardozo, “Entorno, ideas, estrategias e institucionalidad: el papel de las relaciones internacionales en la reconfiguración del sistema político venezolano”, en *Desarmando el modelo. Las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*, Diego Bautista Urbaneja (ed.) (Caracas: ABC Ediciones; Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Konrad Adenauer Stiftung, 2017), 293-331.

23 Javier Corrales, “Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela’s Foreign Policy”, *The Washington Quarterly*, Vol. 32, no.4, 97-114.

24 En el marco de su más amplia reflexión sobre lo ilícito, Moisés Naím trató el caso venezolano –*La historia oculta de Venezuela, El País* (4.11.2007), disponible en: https://elpais.com/diario/2007/11/04/internacional/1194130812_850215.html– que también fue explorado por Lourdes Cobo, *Venezuela y el mundo transnacional: Instrumentación de la política exterior venezolana para imponer un modelo en América Latina* (Caracas: ILDIS, CEERI, 2008). Más recientemente ha sido estudiado con mayor detalle por

rismo competitivo²⁵ o legalismo autocrático²⁶ y a su propensión a derivar en franco autoritarismo, como en varios índices internacionales ha quedado registrado, en general y para el caso venezolano²⁷. A la comprensión internacional de tal secuencia “desde adentro” contribuyeron particularmente Levitsky y Way al caracterizar el tipo de relaciones internacionales cultivadas por los regímenes autoritarios competitivos para poderse sostener, evitando vínculos e incidencia de actores internacionales promotores de democracia.

A partir de 2013 se modificó el balance de relaciones internacionales que hasta entonces había facilitado al régimen sortear los desafíos democratizadores, entre el discurso anticorrupción y de refundación democrática, la abundancia de recursos a disposición de una diplomacia dadivosa y los vientos regionales favorables de la “marea rosa”.

Marcos Tarre Briceño, “Seguridad ciudadana”, en *La consolidación de una transición democrática*, Benigno Alarcón y Sócrates Ramírez (eds.), (Caracas: Centro de Estudios Políticos, UCAB, 2018), 55-206, disponible en: <https://politikaucab.files.wordpress.com/2018/11/af-libro-el-desafio-venezolano-iii.pdf> y con especial refinamiento conceptual y empírico por Paola Bautista de Alemán en “Revolución Bolivariana y el desarrollo del Estado gangsteril”, *Democratización*, año 1, no. 1 (2019): 65-66, y en “Tres rasgos del Estado gangsteril en Venezuela”, *Democratización*, año 1, no. 2 (2019): 70-102.

- 25 Tempranamente en Benigno Alarcón (coord.), *El desafío Venezolano. Continuidad revolucionaria o transición democrática* (Caracas: UCAB, 2014), luego considerado con creciente frecuencia en la bibliografía más reciente sobre recesión democrática y resiliencia autoritaria.
- 26 Javier Corrales, “Autocratic Legalism in Venezuela”, *Journal of Democracy*, Vol.26, no. 2 (2015): 37-51.
- 27 *The Economist Intelligence Unit Democracy's Index* (2019). Disponible en: <https://infographics.economist.com/2019/DemocracyIndex/>; Freedom House, *Democracy in Retreat. Freedom in the World 2019*, disponible en: https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf

Desde entonces se hizo cada vez más evidente la posibilidad, ciertamente cambiante, de incidir en el entorno para hacerlo favorable a la democratización o, cuando menos, hacer más difícil el apoyo al gobierno²⁸; también se volvió más importante la incidencia de lo internacional “desde afuera”, para bien y para mal de los esfuerzos democráticos nacionales.

En medio de los cambios en la estructura misma de las relaciones internacionales y en la política externa de actores relevantes al caso, se fueron modificando las condiciones que favorecen o complican la democratización en sus diferentes fases, comenzando por su punto de partida. Es de interés considerarlo a partir de la combinación de presiones y persuasión internacional democratizadora y de patrocinio o aliento a la permanencia autoritaria que ha sido desarrollada por Tansey al identificar cuatro tipos de entorno en cuanto a actitudes predominantes frente a la resiliencia autoritaria²⁹:

		Intensidad del patrocinio/ aliento autoritario	
		Alta	Baja
Intensidad de la presión/ persuasión democratizadora	Alta	Desafío	Contención
	Baja	Apoyo	Permisividad

28 Jacob Tolstrup, “Gatekeepers and linkages”, *Journal of Democracy*, Vol 25, no. 4 (2014): 126-138; Elsa Cardozo, “El reto de consolidar relaciones e incidencia internacional democrática”, en *Transición democrática o auto-cratización revolucionaria. El Desafío venezolano II*, Benigno Alarcón Deza y Miguel Martínez Meucci (eds), (Caracas: UCAB Centro de Estudios Políticos, 2016).

29 Oisín Tansey, *The international politics of authoritarian rule* (Gran Bretaña: Oxford University Press, 2016), 13.

En combinaciones en las que ha predominado alguno de esos cuadrantes se ubica la secuencia de agravamiento de la crisis venezolana, en la que hay que incluir no solo lo formalmente internacional sino las opacidades, deformaciones y complicaciones que introducen los vínculos internacionales ilícitos. Si bien los estudios sobre el caracterizado como “Estado gansteril” definen con buen fundamento estos vínculos como favorecedores de resiliencia autoritaria³⁰, su efecto es sin duda complejo: por una parte, como favorecedores del régimen por los recursos materiales y de influencia y control político que facilitan; por la otra, por el escrutinio, reservas y sanciones que provocan contra el régimen que los permite, favorece e incluso promueve nacional y transnacionalmente.

Si hasta 2013 el entorno se movió entre la permisividad y la contención, posteriormente lo ha hecho entre el apoyo y el desafío y es fundamental tener en cuenta ese cambio para impulsar, desarrollar y sostener la democratización.

El balance internacional entre los retos del desafío y el riesgo de la permisividad: Asuntos, entorno y relaciones relevantes

Transcurridas dos décadas de pérdida de democracia, tan acelerada en los últimos seis años, es indispensable actualizar el balance de la dimensión internacional del impulso democratizador y la resiliencia autoritaria a partir de los cuales se ha de construir una transición y hacerla sostenible: en los solapamientos de lo sucedido y actuado desde adentro, de un lado y, del otro, lo ocurrido y propiciado en el entorno internacional y transnacional.

30 Como para el caso de Venezuela lo ha hecho Paola Bautista de Alemán, “Tres rasgos del Estado gangsteril en Venezuela”, *Democratización*, año 1, no. 2 (2019): 70-102.

Asuntos críticos

Cuatro conjuntos de acciones y omisiones gubernamentales, entre cambios y continuidades³¹, a la vez que iniciativas de la oposición democrática contribuyeron a modificar desde 2013 el balance internacional de predominio de la combinación de contención y permisividad hasta entonces prevaleciente ante el régimen venezolano.

- La demanda internacional por elecciones creíbles fue en aumento frente a la acelerada pérdida de integridad de los **procesos electorales**. La atención fue escalando en gravedad a partir de las irregularidades en la transición de Maduro de la vicepresidencia a la Presidencia interina seguida por la nunca debidamente atendida exigencia nacional e internacional de recuento de votos en las elecciones de 2013 (en medio del rechazo desde 2006 de observación electoral internacionalmente independiente, respetable y reconocida), la postergación de elecciones legislativas y, tras su realización a finales de 2015, el desconocimiento por los demás poderes públicos del nuevo balance de fuerzas en la Asamblea Nacional a favor de la oposición y, en marzo de 2017, las sentencias con que el Tribunal Supremo quitó competencias legislativas y de control al Poder Legislativo y la inconstitucional convocatoria y elección de una Asamblea Nacional Constituyente entre mayo y julio del mismo año. Tal instancia solicitó en enero de 2018 la convocatoria apresurada de elecciones presidenciales, que fueron realizadas cuatro meses después, lo que reconfirmó nacional e internacionalmente la

31 Carlos A. Romero y Víctor Mijares, "From Chávez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy", *Contexto Internacional*, Vol. 38, no. 1 (2016): 191-227.

pérdida de respeto e instrumentalización autoritaria del momento electoral, tanto más cuando la necesidad de elecciones con plenitud de garantías estaba siendo conversada en las negociaciones facilitadas por República Dominicana y acompañadas por cancilleres latinoamericanos.

- La reactivación e intensificación de las protestas, en varias oleadas desde 2014, tuvo como respuesta gubernamental el **aumento inocultable de la represión** en todas sus modalidades, como lo recogieron los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, particularmente en 2017³², 2018³³ y 2019³⁴, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y respetables organizaciones no gubernamentales internacionales (como Amnistía Internacional³⁵ y Human Rights Watch³⁶). La represión del ejercicio de derechos, por parte de la ciudadanía en general y la dirigencia política en particular, no ha cesado pese a la reducción de las manifestaciones masivas como, significativamente lo recogieron y difundieron los informes presentados en 2019 por la Alta Comisionada de la ONU, Michele Bachelet. La disposición gubernamental a sofocar cualquier disidencia se ha manifestado en medidas sociales, económicas y políticas de amedrentamiento y represión que, aunadas a su retiro y descalificación de los acuerdos internacionales de pro-

32 https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/HCReportVenezuela_1April-31July2017_SP.pdf

33 <https://www.refworld.org/es/publisher/OHCHR,COUNTRYREP,-VEN,57f5091e19,,0.html>

34 En sus informes anuales y en los informes especiales de 2003, 2009 y 2007, disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pais.asp>

35 <https://www.amnesty.org/es/countries/americas/venezuela/>

36 <https://www.hrw.org/es/americas/venezuela>

tección de derechos humanos, evidencian su voluntad de desestimar los costos de reprimir.

- El **deterioro agudo y generalizado de las condiciones de vida** de los venezolanos tiene varias lecturas internacionales: **ineficiencia, corrupción y plan**. No son excluyentes; en cambio, pueden y deben ser consideradas como complementarias y en secuencia. La ineficiencia en la utilización de los recursos (ingresos, créditos y préstamos- dados y recibidos- de cuantía sin precedentes) no ha sido solo por la deformación rentista y el síndrome del petroestado, sino también por un modo deliberadamente opaco y corruptible de utilizar recursos para alentar y sostener apoyos y tolerancia nacional e internacionalmente. La llamada petrodiplo-macia ha quedado reducida a su mínima expresión: los aliados internacionales del régimen son menos que en otros tiempos, en lo que se combinan los cambios resultantes de procesos políticos y electorales regionales, lo notorio del pésimo desempeño del régimen y las evidencias del descalabro nacional en lo material, humano e institucional que, aparte de la gravedad para el propio país, han desbordado las fronteras nacionales en una escala difícil de contener ni mucho menos ignorar³⁷.

En medio de la escalada en la profundidad y complejidad de la crisis nacional han persistido y se han hecho más

37 International Crisis Group, *Cómo detener la onda expansiva de la crisis en Venezuela* (26 de marzo de 2018), disponible en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/65-containing-shock-waves-venezuela>, y *El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela*, 28 de febrero de 2019, disponible en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/073-gold-and-grief-venezuelas-violent-south>; Acnur, <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>; Organización Internacional de Migraciones, <https://>

visibles que nunca antes las prácticas de corrupción tan directamente asociadas a la pérdida de democracia y a la continuidad autoritaria³⁸ y generadoras de flujos ilícitos en los sistemas financieros de otros países. Tan importante como difícil de documentar, aunque son visibles muchas de sus manifestaciones, es el aliento o franco apoyo a actividades vinculadas a la delincuencia organizada transnacional, a la insurgencia y al terrorismo.

- Si la protección de la democracia y los derechos humanos ha sido un principio movilizador internacional de posiciones, declaraciones críticas e iniciativas frente al régimen venezolano y en apoyo a la causa de recuperación de la democracia, **la inseguridad interior desbordada al exterior**, que no es difícil inferir a partir de los tres asuntos precedentes, dio un impulso adicional y mayor a las reacciones internacionales frente a la autocratización ya inoculable del régimen venezolano. Cabe citar las provocadas por tres dimensiones consideradas amenazantes: el terreno

www.iom.int/es/news/conferencia-de-solidaridad-llama-la-accionante-el-flujo-masivo-de-venezolanos; Mark Lowcock (Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia), *Declaración sobre la situación humanitaria en Venezuela* (6.11.2019), disponible en: <https://onu.org.ve/secretario-general-adjunto-de-las-naciones-unidas-para-asuntos-humanitarios-y-coordinador-del-socorro-de-emergencia-mark-lowcock-declaracion-sobre-la-situacion-humanitaria-en-venezuela/>; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Global Humanitarian Overview 2020*, disponible en: https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO-2020_v8.8%20%281%29.pdf, 5, 67.

38 Transparencia Internacional, *Gran corrupción y derechos humanos*, disponible en: <https://transparencia.org.ve/gran-corrupcion-y-derechos-humanos/>, José C. Ugaz, *La gran corrupción en Venezuela y su impacto en la región latinoamericana*. Informe 2018, disponible en: <https://transparencia.org.ve/gran-corrupcion-y-derechos-humanos/>

ganado por **lo ilícito**, desde la corrupción hasta actividades insurgentes y de crimen organizado transnacional; **la migración forzosa y masiva** de millones de venezolanos afectados por la emergencia multidimensional, y el impulso a la **“geopolitización” de la crisis** por parte del régimen en su desafío al orden internacional liberal, sus acuerdos y actores fundamentales.

Aparte de la denuncia y documentación para la debida atención a estas tres dimensiones de la seguridad, los actores democráticos, incluidos los medios de comunicación independientes que han logrado mantenerse en medio de un fuerte asedio gubernamental, han intensificado sus gestiones internacionales para alentar respuestas que no solo respondan oportuna y eficazmente a las consecuencias inmediatas sino también a sus causas políticas. Desde el exterior los actores nacionales, intergubernamentales y no gubernamentales, han evidenciado desde 2014 una cambiante pero creciente presión democratizadora en la que estos tres últimos asuntos han figurado en una agenda más amplia que incorpora a los grandes temas que los enmarcan, los que desde finales de 2016 hasta el presente son exigencia entre los actores democráticos internacionales: elecciones libres, reconocimiento de las competencias constitucionales de la Asamblea Nacional, liberación de los presos políticos y atención a la emergencia humanitaria.

A la vez, si bien se han reducido internacionalmente los socios y aliados del gobierno cuya representatividad y eficiencia han sido tan ampliamente cuestionadas -al ritmo de la pérdida de legitimidad de origen y ejercicio, capacidad financiera y disposición a resolver o a cooperar para la resolución de la crisis en sus más agudas manifestaciones y desbordamientos-, se mantienen apoyos que por acción u omisión han favorecido su permanencia. Veamos enseguida el balance entre lo uno y lo otro: entre las

oportunidades del desafío y los riesgos de la mera contención y la permisividad.

El entorno: relaciones y actores relevantes

No es lo mismo apoyar el cambio que supone una transición democratizadora (dados sus propósitos y la aspirada coherencia democrática de sus procedimientos) que alentar la permanencia del régimen autoritario (para el que el fin de mantener el poder justifica todos los medios). Para lo primero el necesario empeño interior es mucho mayor, a la vez que es más crítico el peso de lo exterior, sea que propiamente internacional o transnacionalizado. Reconocida esa asimetría es también de resaltar que, aun desde la falta de robustez de la institucionalidad internacional y del peso del principio de no intervención, sigue habiendo resistencia internacional ante los autoritarismos consolidados, particularmente los más poderosos, y ante los ya mencionados regímenes híbridos.

En general, la crisis venezolana se mantiene en lugar visible en la agenda mundial -en noticias, en denuncias y en la agenda de grupos de países, organizaciones internacionales y no gubernamentales- dificultando por lo pronto la regresión a un entorno de permisividad. El desbordamiento internacional de asuntos vinculados en el más amplio sentido a la seguridad complican la opción de la contención. Informes, resoluciones y medidas anunciadas en torno a los cuatro asuntos críticos son reveladores de la importancia que ha adquirido la presión internacional pro democracia, aunque complicada por omisiones, iniciativas ambiguas y vetos que la confrontan o debilitan.

Ha habido comprensible énfasis en la atención y la difusión de grupos, organizaciones e iniciativas prodemocráticas: desde la OEA, en los cuatro informes del Secretario General entre 2016 y 2001, el informe de expertos sobre posibles crímenes de lesa

humanidad, en resoluciones el Consejo Permanente con la invocación de la Carta Democrática interamericana y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca; en el Grupo de Lima desde agosto de 2017, el Grupo Internacional de Contacto instalado por el Consejo Europeo en febrero de 2019 y los encuentros entre estos dos grupos y su apoyo a la iniciativa de mediación de Noruega; en las declaraciones y medidas de sanción acordadas por la Unión Europea³⁹ y en las aplicadas por el gobierno de Estados Unidos⁴⁰, y en las iniciativas para atender la emergencia humanitaria nacional y la emigración masiva desde la propia región, con apoyo de Europa, Estados Unidos y organizaciones internacionales tales como la Organización Internacional de Migraciones, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.

Por otro lado, los apoyos u obstáculos de organizaciones y foros internacionales que han facilitado la persistencia autoritaria se han reducido notablemente en la región, cuentan en ello algunos giros en las posiciones y votos de países del Caricom en la OEA, sea que absteniéndose o votando; también cuenta la disolución de la Unión Suramericana de Naciones de la que se separaron siete de sus doce miembros y, antes, el ocaso de la Alianza Bolivariana –en la que van quedando activos Venezuela, Cuba, Nicaragua y San Vicente y las Granadinas– junto a la pérdida del fuelle petrolero de Petrocaribe. Por su parte, el llamado Mecanismo de

39 Desde el Consejo Europeo, ver en <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/venezuela/>

40 U.S. State Department, *Venezuela Related Sanctions* (2019). Disponible en: <https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/venezuela/> Washington Office for Latin America (Wola), *Targeted Sanctions Database* (2019), disponible en: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1aG7R4dKM0wIHQaJ6D-m8LvqjQuiKYgSIKZ0pw7LYWBC4/edit#gid=1228687976>

Montevideo, lanzado en Uruguay por este país, México, Bolivia y representantes del Caricom en febrero de 2019 en paralelo al primer encuentro del Grupo Internacional de Contacto de la Unión Europea, se manifestó a favor de un diálogo con una agenda muy limitada y sesgada hacia la permanencia del régimen bolivariano; lo cierto a finales del año es que los cambios políticos en Bolivia y Uruguay, así como la actitud de calculada discreción de la política exterior mexicana bajo el gobierno de López Obrador han reducido el alcance de esta iniciativa.

En otra escala, el escenario de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la mayoría de cuyos miembros no son democracias, hace cada vez más difícil la aprobación de resoluciones en protección de los derechos humanos y la democracia. En el Consejo de Seguridad cuentan con el poder de veto de China y Rusia –ya ejercido para el caso de Venezuela en la sesión de finales de febrero de 2019 contra una resolución presentada por Estados Unidos–, aunque no deja de ser importante que a la crisis venezolana se hayan dedicado entre 2017 y 2019 seis sesiones de ese Consejo –entre informales y formales– al colocarla en la agenda mundial de seguridad a la vez que haciendo muy visible el peso de las consideraciones geopolíticas, para bien y para mal.

De lleno en ese terreno, el de la geopolítica, pero en su dimensión transnacional, sigue siendo fundamental evaluar los lazos de afinidad que el régimen venezolano mantiene con actores y posiciones del muy disminuido pero aún existente Foro de Sao Paulo, convocado en Caracas en 2019 y 2020 acompañado por un discurso gubernamental de aliento al desbordamiento de las protestas en el vecindario regional, donde no han faltado denuncias y procedimientos contra venezolanos acusados de participar en acciones violentas. Adicionalmente, aunque no hay participación de venezolanos entre las personalidades que conformaron a

mediados de 2019 el llamado Grupo de Puebla ni expresas manifestaciones de simpatía hacia el régimen encabezado por Nicolás Maduro, es significativo que el trato a la crisis venezolana desde el progresismo que allí se defiende y promueve, se defina exclusivamente en términos del principio de no intervención, sin referencia alguna a la violación de derechos humanos, ni siquiera en su dimensión socioeconómica.

Un trazado del mapa de tres conjuntos de actores estatales relevantes permite comparar intereses, motivaciones e iniciativas, y reconocer matices entre los que alientan la continuidad autoritaria, los que favorecen la democratización y los que pueden moverse en uno u otro sentido.

Ya entre los actores estatales relevantes, es posible y útil distinguir entre los gobiernos en los que prevalecen motivaciones de principios, ideológicas o estratégicas de permanencia y proyección internacional –difícilmente modificables– y los que se mueven por razones más pragmáticas que dependen del cálculo de beneficios en asuntos específicos. En realidad la distinción tajante entre lo político-ideológico y el cálculo de beneficios no es factible, aunque sí es de utilidad la consideración del grado y manera como lo uno y lo otro se manifiestan en la agenda de asuntos y el repertorio de acciones ante el caso venezolano. En aras de ofrecer con brevedad la necesaria panorámica de relaciones, valga nuevamente la presentación de un cuadro que ubica a actores clave ante los temas críticos, marcando en gris los que les son de interés fundamental, a comentar luego con mayores y necesarias precisiones.

Conjuntos de actores y sus prioridades	Derechos Humanos	Democracia y estado de derecho	Crisis económica	Intereses geopolíticos
Actores de esencia insurreccional y/o delincencial				
Gobiernos opuestos a la transición democrática y no interesados en su estabilización *				
Gobiernos con capacidad de obstaculizar la democratización a partir de cálculos estratégicos **				
Gobiernos, OI y ONG con interés en la transición democrática y su estabilización ***				

* Cuba, Nicaragua.

** Rusia, China y, con menor capacidad e interés, Turquía, Irán, India.

*** Países del Grupo de Lima, Estados Unidos, Grupo de Contacto de la Unión Europea, Unión Europea, mayoría en la OEA, no gubernamentales respetables en materia de derechos humanos.

Retos y propuestas

El conjunto de actores relevantes ante la crisis venezolana es tan heterogéneo en sus intereses como diversos son sus repertorios de actuación. La dimensión geopolítica de la crisis, alentada por la difusión del poder en actividades ilegales e ilegítimas y agravada, incluso en su dimensión humanitaria, por el impacto regional de la oleada migratoria, es obligado trasfondo para sopesar intereses y repertorios. Lo es también visto desde adentro, no solo por lo que evidencia de los padecimientos de la sociedad sino por lo que revela de la disposición del régimen a valerse -como en lo recién anotado- de lo que en el análisis convencional sobre los intereses de Estado se considerarían graves vulnerabilidades.

El reto del lado de los actores que promueven democracia, desde adentro y desde afuera, es mantener la presión para el cambio de régimen, pero también y muy especialmente trabajar sobre las relaciones que contribuyen a sostenerlo y, por supuesto, acompañar a la sociedad que lo padece y resiste. Para lo primero, valga apenas insistir en la necesidad de mayor complementación de iniciativas en la comunidad democrática internacional, lo mismo que se requiere de modo especialmente crítico ante lo segundo en un mundo en el que en extensión, población y cantidad de países prevalecen los autoritarismos, mientras que se hacen cada vez más densas las redes en las que se vinculan insurgencia, terrorismo y delincuencia. De modo que la destrucción del estado de derecho en Venezuela, en los términos en que lo han analizado Pérez Perdomo y Matheus⁴¹, inseparable de la densificación de actividades y vínculos internos y externos del estado gansteril caracterizado en los ya citados estudios de Bautista de Alemán⁴², revela y refuerza la deliberada erosión de principios, normas y procedimientos de derecho internacional.

Superar todo esto no es fácil en un mundo en el que potencias de alcance mundial o regional reactivan viejas y nuevas prácticas de política de poder desde gobiernos que, a medida que se hacen más represivos y atrincherados domésticamente, se muestran más abierta y ambiciosamente dispuestos a facilitar o ejercer influencia internacional proautoritaria. Frente esas influencias, que pueden manifestarse como franca injerencia, es indispensable la acción internacional concertada y, por tanto, el fortalecimiento efectivo de la cooperación en seguridad, pero también la conjun-

41 Rogelio Pérez Perdomo, "Anomia, estado y derecho en Venezuela", *Democratización*, Año 1, no. 2 (2019): 48-69; Juan Miguel Matheus, "El carácter gradual del desmantelamiento del Estado de Derecho en Venezuela", *Democratización*, Año 1, no. 2 (2019): 6-47.

42 Ver nota 24, p. 96.

ción inteligente de los recursos de poder coercitivo y los del poder persuasivo. El caso es que esto requiere voluntad política y compromisos internacionales robustos que están siendo debilitados por la resurgencia autoritaria, incluso dentro de democracias consolidadas, como en Europa y en Estados Unidos⁴³. También se ven debilitados, valga reiterarlo, por la dificultad para lidiar desde las normas internacionales con situaciones en las que ha habido un deliberado desmantelamiento del estado de derecho y cesión de terreno –incluso literalmente– a toda suerte de actores y actividades ilícitas.

Los actores clave a atender son los que a la vez que insisten en que la solución debe ser nacional y sin injerencia exterior, intervienen en apoyo del régimen a partir de un repertorio que conjuga de modo diverso instrumentos convencionales de poder –diplomáticos, militares, económicos y sociales– de modo ya de suyo opaco y desafiante, con instrumentos y estrategias diferentes, por los recursos empleados y por el modo de utilizarlos. Lo están haciendo con un vasto repertorio de iniciativas que Walker y Ludwig han presentado de modo sencillo y útil en su caracterización sobre estrategias de “poder punzante” (*sharp power*)⁴⁴. Estas se diferencian tanto de las propias del ejercicio del “poder

43 Entre los estudios recientes que lo han considerado y advertido sobre las especificidades de las incidencias proautoritarias por acción, error y omisión son notables los aportes de Larry Diamond, *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition and American Complacency* (Nueva York: Penguin Press, 2019); Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *How democracies die* (New York: Crown, 2018).

44 Christopher Walker y Jessica Ludwig, “The Meaning of Sharp Power. How Authoritarian States Project Influence”, *Foreign Affairs* (noviembre, 2017), disponible en:

<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>

Christopher Walker, “What Is ‘Sharp Power’?”, *Journal of Democracy*, Vol. 29, no. 3 (2018): 9–23, disponible en: <https://www.ned.org/wp-content/>

duro”, esencialmente coercitivo sustentado en capacidades económicas y militares, como del “poder blando”⁴⁵, de naturaleza persuasiva para concitar atracción por la cultura, las políticas, la sociedad y la cultura de regímenes democráticos.

A través de estrategias de poder punzante, contracara autoritaria del poder blando, los autoritarismos extienden no solo su influencia sino su incidencia en otros países para protegerse de las condiciones internacionales que presionan por su democratización –sea que realmente, o como pretexto para su política doméstica y exterior– pero también, más o menos abiertamente, para favorecer a otros regímenes autoritarios y contribuir a debilitar a los democráticos, en una combinación de oportunismo –en tanto sentido de la oportunidad– y promiscuidad –por lo poco que importa el signo del movimiento o régimen al que se apoya–⁴⁶. Rusia y China, dos actores de gran relevancia geopolítica en el caso de Venezuela, ofrecen un complejo repertorio de medidas y estrategias nacionales que se proyectan internacionalmente y que otros “aprenden”⁴⁷: control de internet y vigilancia a través de medios y tecnologías digitales, sofocamiento de la sociedad civil, fundación de falsos partidos políticos y organizaciones sociales, control estatal de medios de comunicación, creación de

uploads/2018/07/what-is-sharp-power-christopher-walker-journal-of-democracy-july-2018.pdf

45 Distinciones introducidas por Joseph Nye, “Soft Power”, *Foreign Policy*, no. 80 (1990): 153-171 y *The Future of Power* (New York: Public Affairs, 2011), donde añadió la conjunción de los dos recursos y usos del poder en el que llamó “poder inteligente” (*smart power*).

46 Lo que para Rusia ha definido Larry Diamond –*Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition and American Complacency* (Nueva York: Penguin Press, 2019)– pero vale también con matices menores para China y otros autoritarismos.

47 Rachel Vanderhill, “Learning to Be Bad: How Autocratic Leaders Adopt Strategies from Abroad to Maintain Power” (APSA 2012 Annual Meeting Paper, 2012), disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2108791>;

sus propias organizaciones no gubernamentales para participar en encuentros sobre derechos humanos y democracia y financiamiento de las que les son afines en el exterior. A ello se suma el apoyo a la manipulación electoral y a grupos “zombis” de observación, mientras que para evitar el libre debate de ideas se utiliza el control de la diseminación de mensajes electorales y el de la información en general por el estado, a lo que se ha añadido, nacional e internacionalmente, el uso en intensidad de ciberataques, robs y trolls para difundir informaciones falsas, contradictorias, abundantes, repetidas hasta inundar las redes, para así influir en la opinión pública y los electores, obstaculizar tanto el flujo informativo como el debate genuino de propuestas e ideas, a la vez que colocar las suyas a través de sus propias agencias informativas y emisoras de alcance internacional.

Parte de la incidencia autoritaria, desde Venezuela, casi sobra decirlo, se ha producido por adopción de prácticas autoritarias ajenas, pero también por su reforzamiento a través de las relaciones y los acuerdos, comenzando por la temprana alianza con Cuba y las manifestaciones y opacidades de su presencia, participación directa en sectores y decisiones estratégicas, en una peculiar relación de dependencia y control, entre el atrincheramiento con el régimen venezolano y la necesidad de encontrar mejores negocios y patrocinios que no hagan peligrar su modelo político. Veamos en síntesis la complejidad de los retos que supone lidiar con los intereses y repertorios de Cuba, Rusia y China⁴⁸.

Cuba, con intereses de supervivencia de su modelo político, cultiva el acercamiento a las potencias autoritarias a la vez que,

48 Christopher Walker, “Dealing with the Authoritarian Resurgence”, *Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy*, Larry Diamond, Marc C. Plattner y Christopher Walker (eds.) (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2019).

en sus propios términos, las relaciones con Europa pero desestimando –hasta ahora– cualquier trato que signifique apoyar el cambio de régimen en Venezuela. Rusia, bajo la presidencia de Vladimir Putin, revela en dichos y hechos su prioridad de consolidar presencia y reconocimiento como potencia; a ello sirve su proyección en el continente americano valiéndose, aparte de los recursos de poder convencionales (visitas, votos y vetos; crítica a las sanciones y apoyo con medidas para evadirlas; negocios en sectores estratégicos y desafiantes despliegues discursivos y militares, en medio de limitaciones económicas agravadas por las sanciones internacionales), del uso intensivo de los medios de comunicación, redes e interferencias ya descritos. China, con recursos más abundantes, actitud más paciente y propósitos geopolíticos más ambiciosos, cuenta con un repertorio más amplio y sofisticado, con su cara cercana a lo persuasivo del poder blando –desde programas de intercambio académico e institutos culturales hasta instituciones financieras internacionales muy bien dotadas (Nuevo Banco de Desarrollo, Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura)– pero con características y un discurso cada vez más reveladores del propósito de extender un modo de relacionarse que promueve paso a paso sus propias reglas de penetración internacional –económica y comunicacional, también política y territorial– a la vez que su defensa de la vigencia del principio de no intervención que protege el ejercicio represivo del poder y descalifica, penalizándolo nacionalmente, por injerencista cualquier escrutinio u opinión al respecto.

En suma, la democratización de Venezuela en perspectiva internacional, requiere en primer lugar un especial esfuerzo de comprensión, no solo de las acciones y omisiones, los efectos y las consecuencias, buscados o no buscados, para bien y para mal, de las iniciativas prodemocráticas persuasivas y coercitivas, sino

muy especialmente de los intereses, capacidades y medios utilizados por actores que favorecen la resiliencia autoritaria.

En todos los casos, comenzando por el de las redes ilícitas y vínculos con grupos violentos –insurgentes o terroristas– que se han extendido en el terreno abonado por la deliberada erosión del estado de derecho, se requiere de enorme refinamiento en el análisis y las iniciativas para lo que, precisamente en este caso extremo, son indispensables la cooperación en seguridad, el asesoramiento y la restitución plena de los acuerdos internacionales en materia de narcotráfico, lavado de dinero y delincuencia organizada transnacional.

Esa comprensión, lo más precisa posible en medio de las opacidades que caracterizan a las relaciones con Cuba, Rusia y China –a las que deberían añadirse otros vínculos autoritarios, como con Turquía e Irán–, orientaría la definición de los recursos, las destrezas técnicas y profesionales a la vez que las necesidades institucionales: para contrarrestar las estrategias y tácticas que ayudan a la permanencia autoritaria y para hacer posible la construcción del punto de partida, tránsito y consolidación de la democratización. Puede ser oportuno invocar una conocida plegaria, revisada como recomendación práctica, ante los actores que alientan la continuidad autoritaria: identificar las posiciones que hasta ahora se presentan como inmodificables; precisar los intereses e identificar las opciones que pudieran facilitar o al menos no interferir en la transición; finalmente y de decisiva importancia, fortalecer la organización, coherencia y eficiencia democrática interior para poder tener efectiva incidencia en un tablero geopolítico que ha ido adquiriendo su propia dinámica. El reto es, en lo inmediato, evitar que el entorno de desafío al autoritarismo, en lugar de mover a Venezuela hacia la democracia, ceda lugar al de la mera contención o, peor, al de la permisividad.

Conclusiones

Salustio Crispo escribió en *La conspiración de Catilina*: “Es casi increíble creer lo grandioso que fueron los logros de la República. Una vez que la gente obtuvo su libertad se encendió en el corazón de cada hombre el anhelo de gloria”. Se refería el escritor romano a la impronta que deja en el alma humana y en el alma de los pueblos la experiencia de libertad. La reflexión de Salustio puede encontrar actualidad en el análisis del proceso de cambio político que nos ocupa. La vivencia democrática que experimentaron los venezolanos en el S.XX puede ayudar a comprender sus acciones frente al avance autocrático de la Revolución bolivariana. El recuerdo republicano puede explicar la perseverancia de las fuerzas democratizadoras y la contención de opciones que impliquen el uso deliberado de la fuerza.

Los tres artículos que incluye este ejemplar de *Democratización* profundizan en distintos ámbitos del proceso político venezolano: la dimensión internacional, las perspectivas ante un eventual proceso de reconciliación y los escenarios político electorales para 2020. Los análisis de Elsa Cardozo, Juan Miguel Matheus y Paola Bautista de Alemán profundizan en aspectos que pueden ayudar a comprender algunas de las variables que han obstaculizado la liberación autocrática e identifican desafíos de la inauguración democrática. Enumero tres conclusiones generales:

- La solidaridad autocrática, expresada por caminos formales o manifestada por mecanismos informales, es un elemento que ayuda a explicar la capacidad de resiliencia de la dictadura. Sin duda, el apoyo de China, Rusia y Cuba es una variable que ha marcado la diferencia en el caso

venezolano. Y dado el avance populista a nivel mundial, sugerimos que profundizar en este ámbito –solidaridad y resiliencia autocrática– podría ayudar a comprender y mejorar el desempeño de los esfuerzos democratizadores en distintas latitudes.

- El avance del proceso de justicia transformacional en Venezuela está necesariamente asociado al género de liberación autocrática. Tal como lo explica Matheus, conviene hacer un ejercicio de previsión sobre el tema. Sin embargo, los mecanismos reales que guiarán los esfuerzos solo podrán ser definidos después que cese la usurpación. Sugerimos que mientras eso ocurre se dediquen los esfuerzos legislativos y políticos al registro de las violaciones a los derechos humanos y del testimonio de las víctimas.
- Sobre las perspectivas político electorales de 2020, Paola Bautista de Alemán se pregunta si unas elecciones no competitivas pueden ser una oportunidad para alcanzar o avanzar en el proceso de liberación autocrática en Venezuela. La autora hace énfasis en la naturaleza autocrática de la Revolución Bolivariana y la categoriza como un Estado gangsteril autocrático, fallido y parcialmente colapsado. Su análisis insta a incluir las variables políticas referidas a la justicia electoral y la realidad de dominación que se ha instalado en el territorio nacional.

Democratización recoge los esfuerzos políticos e intelectuales del proyecto *Transiciones del S.XXI*. En los tres ejemplares que hemos publicado hasta el momento hemos ofrecido claves para comprender el proceso político venezolano con el ánimo de contribuir con la lucha democrática. Esperamos alcanzar nuestro objetivo y seguir adelante con nuestros hallazgos.

Autores

Juan Miguel Matheus

Juan Miguel Matheus fue electo diputado a la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela por el estado Carabobo en 2015. Es abogado egresado de la Universidad Monteávila (Mención Suma Cum Laude-2004), fue Visiting Scholar en George Washington University (2009-2010) y en Georgetown University (2010-2011). Obtuvo el título de Doctor en Derecho Parlamentario por la Universidad de Navarra (2011) y fue merecedor del Premio Extraordinario a la mejor tesis del año. Es miembro de la Mesa Directiva de Primero Justicia y Secretario Nacional de Doctrina de esa organización política. En el parlamento venezolano ha sido subjefe de fracción de Primero Justicia (2016-2019). Actualmente es miembro de la Comisión Permanente de Política Interior y preside la Comisión Especial para la Defensa de la Constitución, desde donde se coordinó y promovió la creación del "Estatuto que rige la transición a la democracia en la República Bolivariana de Venezuela" (2019). Es Presidente Fundador de la Asociación Civil Forma y autor de numerosos títulos, entre los que destacan: "Ganar la República Civil" y "La disciplina de grupo".

Paola Bautista de Alemán

Paola Bautista de Alemán es Doctora en Ciencia Política mención Cum Laude por la Universidad de Rostock, Alemania (2019). Su disertación, dirigida por el Prof. Nikolaus Werz, se tituló "Auge y crisis de las democracias pactadas: Venezuela, España y Chile". Actualmente es miembro de la Junta de Dirección Nacional de Primero Justicia y preside la Fundación Juan Germán Roscio, órgano encargado de la formación política y doctrinal de esa tolda política. Es Presidente de la Asociación Civil Forma y autora del libro "A callar que llegó la Revolución" (2014). Esposa y madre de 3 niños.

Elsa Cardozo

Licenciada en Estudios Internacionales y doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Profesora Titular Jubilada de esa casa de Estudios, ha sido Directora de la Escuela de Estudios Liberales de la Universidad Metropolitana y de su Departamento de Estudios Internacionales, miembro de la mesa de análisis del Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello, conferencista y consultora, autora de obra escrita, académica y de difusión, sobre relaciones internacionales, asuntos latinoamericanos y política exterior venezolana.

Índice

Introducción	2
Justicia transformadora para Venezuela <i>Juan Miguel Matheus</i>	5
Venezuela: perspectivas político electorales para un Estado gangsteril, fallido y parcialmente colapsado <i>Paola Bautista de Alemán</i>	61
Democratización y resiliencia autoritaria: Oportunidades del desafío y riesgos de la permisividad <i>Elsa Cardozo</i>	87
Conclusiones	116
Autores	118