

# La Mesa de Negociación y Acuerdos (2002-2003) y el proceso de facilitación de la OEA y el Centro Carter\*

## *The Table for Negotiation and Agreement (2002-2003) and the facilitation process by the OAS and the Carter Center*

Miguel Ángel Martínez Meucci\*\*

Licenciado (Universidad Central de Venezuela, Magna Cum Laude) y Magíster (Universidad Simón Bolívar, graduado con honores) en Ciencias Políticas. Doctor en Conflicto Político y Procesos de Pacificación (Universidad Complutense de Madrid)

### Resumen

La Mesa de Negociación y Acuerdos (noviembre 8, 2002-mayo 29, 2003) constituyó la materialización de una *iniciativa hemisférica de gestión de crisis* en el marco del conflicto interno venezolano. Dicha gestión tuvo lugar mediante la *facilitación* (a cargo del secretario general de la Organización de Estados Americanos –OEA–, César Gaviria, y la representación del Centro Carter) de un *proceso de negociación* entre los dos principales grupos de actores que conformaban el conflicto venezolano (gobierno y oposición), *facilitación* que además contó con el apoyo de la *diplomacia preventiva* ejercida por un Grupo de Países Amigos, liderado por Brasil. El presente artículo tiene la finalidad de presentar una descripción global de dicha *facilitación* y de las negociaciones, mediante la *caracterización* de los actores primordiales, sus intereses,

### Abstract

The Table for Negotiation and Agreement (November 8, 2002 – May 29, 2003) was a hemispheric initiative of crisis management during a Venezuelan internal conflict. This enterprise took place through the *facilitation* of a negotiation process (headed by the Secretary-General of the Organization of American States, César Gaviria, and representatives from the Carter Center) between the Venezuelan government and the opposition. The facilitation was also supported by *preventive diplomacy* as exerted by a “Groups of Friends”, led by Brazil. This article offers a global description of the facilitation and negotiations, by characterizing the main actors involved, as well as their interests, values and negotiation strategies. The main consequences of this process are also accounted for. It is concluded that such a facilitation process, although achieving some

\* El presente artículo proviene de la tesis doctoral del autor “Conflicto y negociación en Venezuela 2001-2005. ¿Pacificación o apaciguamiento?”.

\*\* Correo electrónico: martini76@hotmail.com

Recibido: 04-01-2010

Aprobado: 13-01-2010

MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ MEUCCI

valores y estrategias de negociación. Igualmente, se señalan algunas de las repercusiones más importantes del proceso. Se concluye que dicha facilitación, aunque logró una cierta pacificación, no logró modificar el origen del conflicto: el enfrentamiento entre dos formas casi incompatibles de democracia.

### Palabras clave

Facilitación; Diplomacia preventiva; Pacificación; Democracias liberales y totalitarias

pacification in the country, did not change the root of conflict: the confrontation between two different, almost incompatible, concepts of democracy.

### Key words

Facilitation; Preventive diplomacy; Peacemaking; Liberal and totalitarian democracies

## INTRODUCCIÓN

La Mesa de Negociación y Acuerdos (noviembre 8, 2002-mayo 29, 2003) constituyó la materialización de una *iniciativa hemisférica de gestión de crisis* en el marco del conflicto interno venezolano. Dicha gestión tuvo lugar mediante la *facilitación* (a cargo del secretario general de la Organización de Estados Americanos –OEA– César Gaviria, y la representación del Centro Carter) de un *proceso de negociación* entre los dos principales grupos de actores que conformaban el conflicto venezolano (gobierno y oposición), *facilitación* que además contó con el apoyo de la *diplomacia preventiva* ejercida por un Grupo de Países Amigos, liderado por Brasil.

El presente artículo tiene la finalidad de presentar una descripción global de la *facilitación* y las negociaciones llevadas a cabo, utilizando para ello diversos enfoques teóricos para el análisis de procesos de mediación y negociación de este tipo. Se determinan la situación que lo originó, sus características primordiales, el desarrollo de las negociaciones y los resultados que produjo. Para ello se caracteriza a los actores (internos y externos) involucrados en el mecanismo de la Mesa de Negociación y Acuerdos, se analizan sus estrategias de acción y negociación y se evalúan algunas de las repercusiones del proceso. Igualmente, se intenta resaltar sus mayores aciertos y sus principales carencias.

## SITUACIÓN AL INICIO DE LA GESTIÓN FORÁNEA Y MOTIVOS DE LA MISMA

El inicio formal de la *facilitación* externa en Venezuela comenzó casi inmediatamente después de los hechos de abril de 2002, cuando el presidente Chávez

fue brevemente derrocado. Tales acontecimientos concretaron la existencia de una *crisis severa* y de una *grave fractura en la sociedad venezolana*, dividida en dos sectores sociales que, en medio del proceso de escalamiento del conflicto, habían desarrollado *identidades contrapuestas*. Por un lado se encontraba un grupo de la población que esencialmente (pero no exclusivamente) respondía a las clases medias y altas, identificado principalmente con una concepción *moderna* del mundo y de la vida en sociedad. Debido al colapso del viejo sistema de partidos políticos en Venezuela, este grupo *carecía de una sólida representación política*, situación que derivó en la conformación de un *movimiento social*, integrado por sectores del empresariado, sindicatos, medios de comunicación privados, ONG, etcétera. Esta parte de la sociedad se inclinaba, de forma más o menos explícita, por defender los valores de la *democracia liberal* –soberanía popular, libertad e igualdad ante la ley, división de poderes, Estado de derecho, imperio de la ley, propiedad privada, alternabilidad en el poder, etcétera.

La otra parte de la población, en su mayoría constituida por las clases populares, encontró en Hugo Chávez y su proyecto una novedosa alternativa de representación. El *chavismo* era un movimiento fundado sobre una alianza cívico-militar que alegaba defender un proceso de progresiva inclusión y participación popular. Las fuerzas vivas del *chavismo* operaban esencialmente sobre la base de factores culturales de carácter *tradicional* (ideología mítica, culto a los héroes, movilización populista, vínculos afectivos como base de la sociabilidad, etcétera). El movimiento *bolivariano* impulsó y monopolizó la redacción de una nueva Constitución, adelantó la modificación sustancial de la estructura del Estado y se propuso implantar un nuevo grupo de valores sociales, que a la postre se revelarían como parte de una propugnada *ética socialista*. Tal modelo de democracia no era liberal, sino más bien *mayoritaria, plebiscitaria, popular, populista* o *totalitaria* (Talmon, 1956); en cualquier caso, quedaba claro que constituía un modelo *iliberal* (Zakaria, 2006).

La configuración de estos dos grupos de actores políticos y sociales, aglutinados en torno a visiones contrapuestas de la democracia, implicó la *articulación de un nuevo conflicto*, distinto al tipo de conflictividad que había tenido lugar durante la época de la “república civil” o “puntofijismo”. Del conjunto de pugnas y rivalidades propias de un sistema cuasipoliárquico se pasó a la dinámica particular de un sistema cesarista, en parte como consecuencia de un nuevo discurso y una nueva interpretación de los problemas sociales. Este nuevo conflicto sobrevino

como resultado del agotamiento, a partir de la década de los ochenta, del “sistema populista de conciliación de las élites”, en parte producto del declive de un modelo político-económico monoexportador, rentista y clientelar que era incapaz de afrontar con éxito las demandas de una sociedad cada vez más urbana, moderna, populosa e inserta en la globalización. Como consecuencia de altas expectativas y un sistema político incapaz de satisfacerlas, se presentó lo que, según diversos autores, podríamos considerar “una situación revolucionaria”. El fracaso *político* de la agenda neoliberal de los años noventa, sumado al efecto de los dos intentos de golpe de Estado de 1992, el primero de ellos protagonizado por Hugo Chávez, generó una inestabilidad general que finalmente sería aprovechada por el propio Chávez en las elecciones presidenciales de 1998.

El proceso *chavista* avanzó de forma polémica pero no crítica o violenta hasta septiembre de 2001. A partir de ese momento, la polarización global que generó la lucha contra el terrorismo por parte de la administración Bush y otras democracias occidentales terminó por ubicar al Gobierno *revolucionario* de Caracas en el bando contrario a Estados Unidos. Tal hecho fue observado con desconfianza en Washington, ya que el más seguro surtidor de petróleo en el hemisferio occidental se colocaba repentinamente en una posición adversa, justo cuando los norteamericanos preparaban operaciones militares en el Medio Oriente. Estos temores habían venido alimentándose desde varios meses atrás, debido a la simpatía manifestada por el Gobierno venezolano hacia la Cuba castrista y otros gobiernos contrarios a Estados Unidos. Septiembre de 2001 fue también la fecha de la firma de la Carta Democrática de la OEA, mecanismo por el cual los países miembro se comprometieron a respetar y respaldar la democracia (*representativa y liberal*) en el continente. Desde un principio la Carta fue considerada por el Gobierno de Caracas como un velado mecanismo de los norteamericanos para mantener el *statu quo* regional, circunstancia que obviamente entraba en conflicto con la postura *revolucionaria* que ya entonces intentaba mantener el gobierno de Hugo Chávez. A nivel interno, el Presidente venezolano registraba un descenso en las encuestas, en parte debido a la precipitada promulgación, en noviembre de 2001, de 49 decretos-leyes que modificarían la estructura social y económica de la nación.

La movilización política y social de la oposición venezolana (bien vista por Estados Unidos) desembocó en el pasajero derrocamiento de un gobierno que insistía en una retórica *revolucionaria* (el cual, a su vez, gozaría del apoyo de La Habana). Esta situación evidenció la gravedad del conflicto que tenía lugar en

Venezuela, ante lo cual la OEA, a través de su secretario general, el colombiano César Gaviria (y con el decidido respaldo de Washington), inició de inmediato diversas labores dirigidas a gestionar una solución al conflicto en Venezuela. De este modo, *por primera vez el sistema hemisférico puso en práctica la Carta Democrática*, condenando la “interrupción del orden constitucional en Venezuela”. Aunque en un principio estas acciones fueron bien recibidas por el Gobierno venezolano, éste pronto las percibió como una segunda fase de maniobras foráneas que apuntaban a su neutralización o sustitución. La “injerencia” de la OEA fue vista a la vez como oportunidad y riesgo para la *Revolución Bolivariana*: oportunidad para lograr una mayor estabilización y reconocimiento internacional, pero riesgo de su posible “domesticación” por parte de la democracia liberal predominante en el hemisferio.

A partir de junio de 2002, en la Asamblea General de la OEA de Barbados, el Gobierno venezolano logró neutralizar parte de ese riesgo, cuando la mayor parte de los países se opuso finalmente a la creación de un mecanismo formal de seguimiento o mediación para la situación venezolana, tal como sugería Estados Unidos (que incluso establecieron entonces una “oficina para la transición” en Caracas). Al mismo tiempo entró en acción el Centro Carter, un organismo reconocidamente neutral que fue invitado por el Gobierno venezolano. De este modo, OEA, PNUD y Centro Carter (el “Tripartito”) cooperaron para generar un mecanismo de facilitación por el cual la comunidad internacional intentó gestionar pacíficamente la crisis venezolana. Detrás de esta iniciativa, estaba claro que Washington buscaba neutralizar el potencial *revolucionario* del gobierno de Hugo Chávez.

Por su parte, la oposición venezolana, bastante dividida luego de los hechos de abril de 2002, encontraba en la facilitación externa (y más aún si se convertía en una mediación) una oportunidad para reorganizarse, obtener mayor visibilidad a nivel internacional y acordar salidas políticas más allá de los términos marcados por la Constitución y las leyes. En virtud de lo anterior, se creó en julio de 2002 la *Coordinadora Democrática* (en adelante, CD), un paso previo para dotar a la dispersa oposición venezolana de una mínima organización que le permitiera participar en un proceso de negociación con facilitación externa. La fase de prenegociación se extendería desde abril a noviembre de 2002, cuando finalmente se creó la Mesa de Negociación y Acuerdos. Los términos en los cuales funcionaría este mecanismo quedaron estipulados en la “Síntesis Operativa”, negociada con la participación del Centro Carter y la OEA.

## LOS TÉRMINOS DE LA NEGOCIACIÓN Y FACILITACIÓN

Todo proceso de negociación que cuente con la asistencia de terceros funciona sobre la base de unas reglas claramente definidas al inicio del proceso. En el caso que nos ocupa, tales reglas se resumieron en la llamada “Síntesis Operativa” (obra exclusiva del secretario general de la OEA, César Gaviria, al parecer), donde se acordaron los siguientes aspectos:

- El facilitador sería César Gaviria, en calidad de secretario general de la OEA. Sería apoyado por la OEA, el Centro Carter y el PNUD –que actuarían conforme a sus respectivos mandatos y ejercerían el papel de garantes de los acuerdos–, y tendría a su cargo la emisión del “reporte oficial” al final de cada sesión de negociaciones.
- El Gobierno y la CD nombrarían equipos negociadores, de 6 integrantes cada uno, y emitirían sus opiniones al final de cada sesión, sin que comprometieran a la Mesa.
- Las partes y el facilitador buscarían acordar una solución electoral a la crisis del país, pero también en materia de desarme de la población, fortalecimiento del sistema electoral y funcionamiento de la Comisión de la Verdad.
- Los procedimientos y criterios de las rutinas de negociación serían definidos por el facilitador y las partes en la primera reunión, pero desde un principio se proponían mesas de trabajo complementarias y la definición de mecanismos para que la Asamblea Nacional revisara los acuerdos de la Mesa que ameritaran su visto bueno.

Los lineamientos establecidos en este tipo de documentos previos pueden llegar a determinar, en cierta medida, el rumbo posterior de las negociaciones. En este caso, desde un principio se estipuló que la negociación estaría enfocada a “solucionar la crisis del país por la vía electoral”, y así lo ratificaría poco después la Asamblea General de la OEA en su Resolución 833. Lo anterior deja entrever algunos de los rasgos característicos de este proceso de gestión del conflicto.

En primer lugar, ninguna de las partes en conflicto se veía a sí misma como una *minoría*, pues ambas (especialmente la oposición) se consideraban capaces de ganar en unas elecciones; así, *el conflicto venezolano no se concibió como un*

*choque entre identidades permanentes, sino que fue tácita o expresamente –y de forma incorrecta, desde nuestro punto de vista– considerado como un problema entre dos posturas políticas que podrían alternarse en el poder.*

Segundo, ambas partes dieron a entender que no considerarían un problema mayor o insoluble el hecho de perder en unas elecciones, señalando implícitamente –de forma genuina o para guardar las apariencias– que confiaban en una futura alternancia en el poder.

Tercero, *los facilitadores no insistieron con propuestas que fueran más allá de los términos acordados por las partes en conflicto.* En cuanto a la OEA, presionar para buscar una salida más compleja que unas elecciones sólo hubiera tenido sentido si varios Estados miembro del organismo hemisférico se hubiesen sentido amenazados de forma directa o inminente por el conflicto venezolano, pero ésa no era la percepción existente en aquel momento. En cuanto al Centro Carter, su razón de ser es la *búsqueda de la paz*, y todas sus actividades en Venezuela estuvieron dirigidas a ayudar a las partes a entenderse y encontrar por sí mismas las respuestas al conflicto que experimentaban; por lo tanto, no contemplaba desarrollar una agenda deliberadamente orientada a consolidar un determinado resultado político. De ahí que tanto la OEA como el Centro Carter respaldaran, como objetivos secundarios de las negociaciones, el funcionamiento de una Comisión de la Verdad, el desarme de la población o el fortalecimiento de los mecanismos electorales, *pero no la defensa de algún tipo específico de democracia.* Además, la negativa rotunda del Gobierno venezolano a aceptar una mediación formal, lo cual consideraba como una violación a su soberanía, impedía a OEA y Centro Carter superar formalmente el nivel de facilitadores.

Así, *el proceso de facilitación y negociación se constituyó sobre el supuesto generalizado de que unas elecciones garantizaban “suficiente democracia” en Venezuela.* A tal presunción contribuyó el disimulo del Gobierno venezolano (que buscaba sobrevivir su momento de mayor precariedad), la debilidad de la oposición (que veía cerrarse ante sí los caminos legales) y el interés de naciones y gobiernos como el de Brasil (que buscaban la estabilidad regional en términos favorables a sus propios intereses). La facilitación internacional no centró su preocupación en la posibilidad de que la orientación *revolucionaria* del Gobierno de Caracas pudiera alterar las reglas del juego de la democracia liberal en Venezuela, y que esa influencia pudiera extenderse en la región. Sin embargo, desde una dimensión política, *era precisamente eso lo que estaba en juego*; por ende, tanto el Gobierno

como la oposición se mostraron, en la práctica, tan poco dispuestos a reconocer una derrota electoral. Esta preocupación era justificada, pues ambos sabían o intuían que *la elección sellaría el tipo de democracia que se consolidaría a partir de entonces en Venezuela y, por consiguiente, una paz (orden) favorable o adversa.*

## **ACTORES INVOLUCRADOS EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN Y FACILITACIÓN EN VENEZUELA**

### **Actores nacionales en la Mesa de Negociación y Acuerdos**

La unidad del bloque oficialista, cimentada sobre el liderazgo indiscutible de Hugo Chávez y el empleo del aparato del Estado, contrastó desde el principio con la división reinante entre las fuerzas políticas y sociales de oposición. Ello se vio reflejado en la composición de los equipos negociadores. El del Gobierno contaba con varios ministros en funciones y altos cargos de gobierno. La necesidad de este equipo de coordinar no sólo la estrategia de negociación, sino las tareas de gobierno, además de contar con un presidente carismático que los encauzaba por una línea definida de acción política, favorecía e incluso forzaba a los negociadores del Gobierno a mantener la unidad. Como “negociadores duros” hay que calificar a José Vicente Rangel (para entonces vicepresidente y además jefe de los negociadores del Gobierno) y a María Cristina Iglesias (ministra del Trabajo); los más moderados eran Nicolás Maduro y el gobernador Ronald Blanco La Cruz. El papel de Rangel fue verdaderamente esencial a todo lo largo del proceso, ya que su experiencia, su temple, su trayectoria como periodista, su habilidad negociadora y sus nexos personales con múltiples sectores de la vida política en Venezuela, así como su función de vicepresidente, le permitían manejar unos incomparables niveles de información, influencia y poder. Desde nuestro punto de vista, Rangel se desempeñó siempre con el más absoluto pragmatismo en función de la estabilidad del país y, obviamente, de la continuidad del gobierno de Chávez.

Por su parte, entre los negociadores de oposición se contaban algunos diputados, un gobernador y un empresario. La unidad entre ellos radicaba más en el buen entendimiento del equipo que conformaban, que en la concordia y unidad de propósito entre las fuerzas políticas a las cuales representaban. El hecho de que en la CD se dieran cita partidos políticos de prácticamente todas las orientaciones políticas, desde la izquierda revolucionaria hasta organizaciones conservadoras, es una muestra clara de que la toma de decisiones en esa organización no era nada

sencilla. Esta falta de una postura ideológica común y de un liderazgo claro suele caracterizar a las fuerzas de oposición en todo país que atraviesa revoluciones o cambios acelerados en su sistema político, y se hace particularmente visible en momentos de gran conflictividad política, como los que tuvieron lugar en Venezuela durante el proceso de negociación.

Los negociadores de oposición fueron seleccionados por su capacidad negociadora y con el objeto de representar a los múltiples sectores que conformaban la CD. En efecto, la presencia de un empresario (Rafael Alfonzo), un sindicalista (Manuel Cova), un ex guerrillero (Américo Martín), un socialdemócrata experto en relaciones internacionales (Timoteo Zambrano), un diputado salido de las filas del *chavismo* (Alejandro Armas) y un gobernador de centroderecha (Eduardo Lapi), da una idea de la dificultad encontrada por la CD a la hora de representar a todos los sectores que se aglutinaban en ella, al tiempo que indica la voluntad de ofrecer una imagen plural. Los negociadores “duros” eran el empresario Alfonzo y el gobernador Lapi; los demás, diputados de centro-izquierda, se caracterizaban por su mayor flexibilidad a la hora de negociar. Zambrano fungió como líder del equipo negociador de oposición, siempre con una actitud ponderada.

### **Actores externos**

Las instancias mediadoras estaban representadas por el Centro Carter, la Organización de Estados Americanos y PNUD. Tal como lo estipulaba la Síntesis Operativa, el secretario general de la OEA, César Gaviria, cumplió la función central en ese sentido, e incluso se alojó en Venezuela durante varios meses para cumplir con esta tarea, especialmente al principio de las negociaciones. El papel ejercido por Gaviria fue excepcional. Se trataba de un ex presidente de Colombia (durante cuyo mandato había nacido la nueva Constitución de 1991), quien ya en calidad de Secretario General de la OEA fue un impulsor decisivo de la Carta Democrática, lo cual explica todo el empeño y la experiencia desplegadas para que dicho instrumento abriera una vía factible hacia la gestión del conflicto venezolano. El colaborador de Gaviria, Fernando Jaramillo, también jugó un destacado papel en el proceso (sobre todo después de la firma del acuerdo de mayo de 2003), así como también su sustituto, el brasileño Valter Peçly Moreira. Por su parte, el Centro Carter aportó su experiencia en procesos de mediación, avalada por un equipo de profesionales altamente calificados en la materia, entre los cuales los más destacados fueron Jennifer McCoy y Francisco Díez; el propio ex presidente

Jimmy Carter fue crucial a la hora de ayudar a las partes a superar los momentos de mayor desencuentro, e incluso superó el rol de facilitador y jugó en la práctica el papel de mediador cuando llegó a ofrecer propuestas concretas a las partes enfrentadas. El papel del PNUD fue casi testimonial.

Por último, el Grupo de Países Amigos se conformó con el objetivo de respaldar al facilitador y al proceso de negociación. Desde un principio, el Gobierno brasileño protagonizó las actuaciones de esta instancia, que en un primer momento fue recibida con escepticismo por Estados Unidos y México. A pesar de que el presidente Chávez solicitó la inclusión de países como Rusia o Argelia en el Grupo, éste finalmente estuvo conformado por seis democracias occidentales; dos países eran sudamericanos (Brasil y Chile), dos norteamericanos (Estados Unidos y México) y dos europeos (España y Portugal, ambos miembros de la Unión Europea y con vínculos históricos con América Latina). Cuatro de tales gobiernos (Washington, México, Madrid y Lisboa) eran de centro derecha o liberal-conservadores, otro era de una coalición de centro (Santiago de Chile) y sólo uno (precisamente el de Brasilia) se orientaba hacia la izquierda o centro-izquierda.

Tal composición sugiere que la hábil diplomacia de Itamaratí se las ingenió para, a través del mecanismo de los Países Amigos, formalizar un cerco sobre Caracas y a la vez erigirse en su interlocutor privilegiado, una posición que le permitió jugar un papel decisivo en el conflicto venezolano: si bien por un lado forzó al gobierno de Chávez a negociar con la oposición, también contribuyó decisivamente a reducir el nivel de presión que sobre la *Revolución Bolivariana* ejercían Washington, Madrid e indirectamente también Bogotá, a través de César Gaviria. No era casualidad que los gobiernos conservadores de Bush, Aznar y Uribe —a la cabeza de países amenazados por diversas organizaciones terroristas y en medio del contexto de polarización internacional que marcó la *war on terror* desde el 11/S— ejercieran gran presión sobre el gobierno de Hugo Chávez.

Brasil se colocó así como un árbitro en medio de las influencias ejercidas por los demás países sobre dicho conflicto, posición que le permitiría ganar gran influencia a partir de entonces sobre Venezuela y la dinámica política regional. Una Venezuela *chavista* servía a los intereses del gobierno de Lula en diversas maneras; si por un lado hacía ver al Presidente brasileño como líder de una “izquierda más responsable”, por otra parte era útil para hacer frente común contra el ALCA; además, ofrecía nuevas posibilidades de negocio para Mercosur y Brasil, pues Chávez era contrario a fortalecer la Comunidad Andina. Brasilia ganó así

peso diplomático en la región, aportando nuevos elementos a su favor para ser vista como una “potencia responsable” en la región. Tanto el presidente Lula como el canciller Celso Amorim y el asesor presidencial brasileño Marco Aurelio García fueron personajes esenciales en la sutil diplomacia brasileña.

Cuadro 1  
Actores presentes en la Mesa de Negociación y Acuerdos

	Gobierno revolucionario	Instancias mediadoras	Coordinadora Democrática
<b>Organizaciones y fuerzas políticas que protagonizaron el conflicto</b>	Partidos políticos en ejercicio del gobierno; factores políticos y sociales que lo apoyaban	Organización de Estados Americanos (OEA) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Centro Carter (CC)	Partidos políticos adversos al gobierno de Hugo Chávez; ONG y demás organizaciones civiles contrarias a la “revolución”
<b>Representantes de las partes en la Mesa de Negociación y Acuerdos</b>	José Vicente Rangel (Vicepresidente Ejecutivo) Roy Chaderton (Canciller) María Cristina Iglesias (Ministra de Trabajo) Aristóbulo Istúriz (Ministro de Educación) Ronald Blanco La Cruz (Gobernador estado Táchira) Nicolás Maduro (diputado)  Asesor jurídico: Omar Meza Ramírez	OEA: César Gaviria (facilitador) Fernando Jaramillo Roberto Menéndez Jorge López Javier Montes Patricio Corbacho  Centro Carter: Francisco Díez Jennifer McCoy  PNUD: Antonio Molpeceres	Timoteo Zambrano (Diputado Parlatino) Alejandro Armas (Diputado) Luis Cova (Diputado) Rafael Alfonso (empresario) Américo Martín (Gobernador estado Yaracuy)  Asesor jurídico: Juan Raffalli
<b>Grupo de Países Amigos</b>	<b>Funcionarios que desempeñaron un papel importante</b>		
Brasil	Gilberto Saboia (Subsecretario General de Política Bilateral), Celso Amorim (Canciller) y Marco Aurelio García (asesor de Lula)		
Chile	Cristian Barros (Viceministro de Relaciones Exteriores)		
México	Gustavo Iruegas (Subsecretario para América Latina y el Caribe)		
Estados Unidos	Roger Noriega (Secretario de Estado Adjunto encargado para el Hemisferio Occidental) y Peter DeShazo		
España	Ana Palacio (Canciller) y Miguel Ángel Cortés (Secretario de Estado para la Cooperación Internacional e Iberoamérica)		
Portugal	Joao Rocha Paris (Secretario General del Ministerio de Negocios Extranjeros)		
Representación de la ONU	Danilo Turk (enviado especial de la ONU) y Diego Cordobés		

Fuente: <http://asesormesanegociacion.com/> (consultado en julio de 2005).

## MAPA DEL CONFLICTO: IDENTIDAD, VALORES, INTERESES Y PUNTOS EN DISCORDIA

### Actores nacionales

El “mapa del conflicto” es una herramienta empleada por mediadores para establecer una visión general del conflicto en el que pretenden ayudar. También es útil para comprender el conflicto y evaluar si el proceso de negociación-facilitación que se desarrolló fue correctamente planteado. Nuestro mapa del conflicto está compuesto de 10 elementos, que para el caso venezolano son los que aparecen en el cuadro 2.

Cuadro 2  
Mapa del conflicto venezolano

a) <b>Motivos que originaron el conflicto</b>	Fracaso y quiebra del modelo <i>puntofijista</i> . Carácter <i>revolucionario</i> del nuevo gobierno, el cual modifica el sistema político sin negociar
b) <b>Problemas de relación entre las partes</b>	Pugnas históricas entre los partidos de centro y la izquierda radical. Dominio progresivo de las instituciones por parte del gobierno
c) <b>Discrepancias en la interpretación de los hechos</b>	“Imperialismo y oligarquía acaparan recursos; revolución es la respuesta” <i>versus</i> “Estado necesita una reforma, revolución <i>chavista</i> no es la respuesta”
d) <b>Intereses incompatibles</b>	Estado + organizaciones populares <i>versus</i> sociedad civil
e) <b>Barreras estructurales</b>	Desigualdades profundas. Predominio estatal <i>versus</i> economía privada
f) <b>Diferencias de valores</b>	Democracia liberal <i>versus</i> democracia iliberal de orientación marxista
g) <b>Obstáculos que se oponen al arreglo</b>	Visiones diferentes de la democracia. Intransigencia del Presidente. Construcción de identidades colectivas contrapuestas
h) <b>Procedimientos destinados a resolver o encauzar la disputa</b>	Salida pacífica, constitucional, democrática y <i>electoral</i> demandada por la Resolución 833 de la Organización de Estados Americanos y estipulada en la Síntesis Operativa. Facilitación/mediación externa
i) <b>Factores individuales/estructurales que podrían mejorar la relación</b>	No existe “cultura de la guerra” en Venezuela (aunque existe violencia criminal y apoyo a la “mano dura” de líderes militares). Presencia de facilitadores externos, frente a casi inexistencia de los internos. Superávit petrolero podría limar asperezas, pero es monopolizado por el Estado
j) <b>Puntos de coincidencia y los valores comunes</b>	Discurso y prácticas populistas y clientelares. Rentismo. Tradición de tolerancia combinada con respeto a la decisión de las mayorías

Fuente: Elaboración propia.

a) *Motivos que originaron el conflicto*: hablar de causas o motivos siempre resulta verdaderamente difícil en ciencias sociales. Sin embargo, consideraremos dos tipos de motivos, que pudiéramos denominar *estructurales y específicos*. Por motivos o causas *estructurales* entendemos la problemática de carácter *general* que permite el surgimiento de conflictos de gran envergadura; en cambio, motivos *específicos* serían aquellas causas o acciones concretas que condujeron *directamente* al conflicto, aun cuando se pudiera haber evitado en caso de seguirse otro tipo de acciones.

*Estructuralmente*, la sociedad venezolana venía desde hacía casi 20 años evidenciando signos de descomposición política, social y económica. El “sistema político de conciliación de las élites”, así como el modelo económico rentista y monoexportador, demostraron ser insostenibles frente a una sociedad que crecía aceleradamente y que se hacía cada vez más compleja. Esta situación, aunada a la percepción de que una corrupción generalizada aquejaba a la estructura del Estado, condujo a la pérdida de credibilidad de los partidos políticos tradicionales (verdaderos monopolizadores de la participación política) y al consiguiente descalabro del sistema político venezolano. *Se consolidó así, estructuralmente, una situación revolucionaria*. En cuanto a los *motivos específicos*, la *irrupción de un actor con pretensiones revolucionarias* constituyó sin duda alguna el catalizador del conflicto a principios del siglo XXI. Dichas pretensiones se verificaron a través del discurso explosivo del presidente Chávez, el conjunto de reformas que se pretendió implantar (sin negociación política) mediante la Ley Habilitante en noviembre de 2001, el manejo de los asuntos públicos por parte de oficiales militares y la adopción de una nueva política exterior. Todo ello, aunado a la resistencia ofrecida por los sectores democrático-liberales al cambio propuesto por el *chavismo*, ocasionó la polarización de la sociedad venezolana en dos bandos que desarrollaron *identidades colectivas contrapuestas* que escalaron el conflicto.

b) *Problemas de relación entre las partes*: los primeros problemas de relación entre las partes se remontan, con seguridad, hasta la década de los cincuenta. En esa época los socialdemócratas de *Acción Democrática* y los radicales del *Partido Comunista Venezolano* y otras organizaciones partidistas eran rivales que luchaban por el apoyo de las masas. Ambas tendencias de la izquierda lucharon contra la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, pero quien capitalizó la victoria final fue AD, que pactó con la centroderecha para la consolidación de la transición a la democracia (Pacto de Punto Fijo). Los comunistas no participaron en dicho pacto, situación que ayudó a radicalizar la decisión tomada por una parte de estas

agrupaciones políticas, de pasar a la lucha clandestina. La animadversión entre comunistas y socialdemócratas ha sido proverbial en la segunda mitad del siglo xx en Venezuela, hasta el punto de que una parte de la izquierda revolucionaria planificó la infiltración de las Fuerzas Armadas como mecanismo de toma del poder; el MBR-200, movimiento militar subversivo que protagonizó los dos intentos de golpe de Estado de 1992 y a la cabeza del cual se encontraba el propio Hugo Chávez, pertenecía a esta orientación.

La elección de Hugo Chávez como Presidente en 1998 significó la llegada en bloque al poder de la izquierda venezolana más radical. Parte de su radicalismo radica en cierto espíritu de revancha por los 40 años de desplazamiento en la vida política (de ahí la crítica incesante que hace este sector con respecto al llamado período *puntofijista*). El descontento masivo hacia AD y Copei que la sociedad venezolana demostró en los noventa, permitió al fin a la izquierda radical convertirse en una fuerza política de peso, aunque de la mano de un líder cesarista o populista. El carácter *revolucionario* de esta opción política terminó planteando un choque entre dos formas de concebir la democracia.

c) *Discrepancias en la interpretación de los hechos*: para el Gobierno y sus partidarios, de orientación marxista, Venezuela es un país rico en el cual, durante cuatro décadas de *puntofijismo*, unos pocos grupos se enriquecieron inmensamente a expensas de las mayorías y de común acuerdo con las grandes compañías transnacionales, especialmente las de EE UU. Como remedio se plantea el “socialismo del siglo xxi”. Para la oposición, mucho más heterogénea, los problemas de Venezuela tienen diversas causas según las distintas orientaciones políticas, que van desde posturas en alguna medida similares a la que sostiene el Gobierno, hasta quienes postulan una mayor apertura de la economía, pasando por los que propugnan una mayor eficiencia de las políticas públicas y las políticas de creación y redistribución de la riqueza. En otras palabras, frente a una interpretación esencialmente marxista, existía un conjunto de interpretaciones diferentes que, sin embargo, carecían de unidad ideológica o no contaban con el respaldo de partidos políticos ideológicamente coherentes, teniendo por único común denominador su oposición al *chavismo*.

d) *Intereses incompatibles*: es complicado catalogar de “incompatibles” los intereses opuestos de partes enfrentadas, porque a menudo estas percepciones tienden a cambiar a lo largo del conflicto. Sin embargo, buena parte de las divergencias entre los intereses del Gobierno y los de la oposición giraban en torno a las

distintas posturas que ambos bandos mantienen con respecto al *papel del Estado y la economía capitalista*. El gobierno *chavista* mantiene una retórica anticapitalista y privilegia el papel del Estado en la economía, restringiendo el margen de acción de la iniciativa privada, favoreciendo la inamovilidad laboral, controlando los precios, regulando el cambio de divisas y creando cooperativas tuteladas por el sector público. La oposición mantiene, en general, una visión más liberal, aunque con importantes diferencias entre las distintas corrientes políticas, que van desde los neoliberales hasta los socialdemócratas. Otras diferencias importantes oscilan en torno a la *participación de los militares en la vida pública* y la ocupación de cargos administrativos, la política exterior, el cambio de la concepción de seguridad y defensa, la reelección presidencial, el control de la educación por parte del Estado, etcétera. En cualquier caso, *todas estas diferencias coinciden con las que existen entre la democracia liberal y las llamadas democracias iliberales, populares, plebiscitarias o incluso totalitarias*.

e) *Barreras estructurales*: como barreras estructurales es necesario señalar no sólo las diferencias ideológicas ya apuntadas, sino también las *profundas desigualdades que, en todo sentido, predominan en la sociedad venezolana*. Tales diferencias van desde la situación económica hasta las distintas percepciones de la vida que pueden tener los venezolanos, dependiendo de sus necesidades específicas. En consecuencia, podemos considerar como una barrera estructural (precisamente como consecuencia de esas desigualdades) *la dificultad de crear políticas públicas a nivel nacional que tengan la misma capacidad de beneficiar a unos sectores sin perjudicar a los otros*, situación que complica la posibilidad de alcanzar consensos políticos, especialmente en presencia de un grupo *revolucionario*. Fácilmente se aprecia que la mayor parte de los partidarios del gobierno se han ubicado habitualmente en los sectores D y E de la sociedad, los que viven en condiciones más precarias y que tienen necesidades más urgentes. Esta necesidad imperiosa lleva a ver con buenos ojos el suministro de ayudas directas, más allá del costo que dichas medidas implican para el Estado, de su repercusión negativa en la economía o de su posible mantenimiento y sostenibilidad a lo largo del tiempo. En cambio, la mayor parte de la oposición se encuentra en las clases medias y altas, que valoran más las políticas de seguridad personal y económica, así como las medidas para la creación de empleo.

f) *Diferencias de valores*: nuevamente, aquí las diferencias de valores que se apreciaban entre el gobierno y la oposición son las mismas que se aprecian entre la democracia mayoritaria o “totalitaria” por un lado, y la democracia liberal por

el otro. Podría decirse que en general los políticos oficialistas manejan un discurso que privilegia la igualdad en todos los órdenes, mientras que los de la oposición se debaten entre dar una mayor importancia a la igualdad o la libertad. La concepción de la democracia que maneja el gobierno pasa por un Estado fuerte y omnipresente, en estrecha relación con una tupida red de organizaciones populares tuteladas y financiadas por el Ejecutivo Nacional, mientras que, en líneas generales, para la oposición es fundamental que la sociedad civil, a través de organizaciones múltiples e independientes, protagonice la actividad política y económica.

g) *Obstáculos que se oponen al arreglo*: las diferentes visiones de la política que ostentan las partes, su larga historia de desavenencias, el carácter pretendidamente *revolucionario* de unos *versus* las convicciones liberal-democráticas de los otros, las identidades colectivas que se fueron configurando durante los últimos años, sus diferentes sistemas de valores, percepciones y necesidades, las diferentes posturas en torno al momento en el cual era propicio realizar un proceso electoral que permitiera la canalización pacífica del conflicto y la composición de la junta directiva del Consejo Nacional Electoral, así como la velada indisposición a ir a un proceso electoral por parte de ciertos sectores tanto del gobierno como de la oposición, todos son elementos que podemos considerar obstáculos para alcanzar un arreglo entre las partes enfrentadas. A todo ello hay que agregar la intransigencia de diversos grupos radicales en ambos bandos, haciendo mención especial al papel radical jugado por el propio presidente Chávez.

h) *Procedimientos destinados a resolver o encauzar la disputa*: las instituciones del Estado venezolano anteriores al gobierno de Chávez, si bien ofrecían posibilidades ciertas de diálogo intersectorial, ya venían perdiendo su capacidad de responder eficientemente a la conflictividad existente en el país. Pero con el avance y consolidación de un gobierno con pretensiones *revolucionarias*, los mecanismos de gestión y resolución de conflictos que habitualmente ofrece el Estado de derecho se vieron cada vez más orientados a servir a una nueva concepción de los asuntos públicos. Esta situación generó un nivel de inestabilidad interna que, aunada a la presión de ciertos actores internacionales (especialmente Estados Unidos), favoreció el desarrollo de una mediación internacional para manejar el conflicto en Venezuela. Tal como evidenciaba la Síntesis Operativa, hubo un *consenso entre las partes para considerar que la salida al conflicto debía ser electoral* (a pesar de las divergencias en torno al momento oportuno para la realización de dicha consulta); por lo tanto, encontrar las condiciones propicias para la realización de la consulta electoral se convirtió en la principal tarea de la Mesa de Negociación.

El sistema político venezolano se apartó en general de procedimientos menos conflictivos, como la búsqueda de consensos parlamentarios, o más violentos, como una guerra civil. Así, *el conflicto se centró en una tensa lucha política y social entre dos facciones con visiones divergentes de la democracia, entendida ésta fundamentalmente como realización de elecciones.*

i) *Factores individuales o estructurales que podrían mejorar la relación:* un elemento que sin duda ayudó a que el conflicto en Venezuela no se escalara hasta una guerra civil es el hecho de que *el país no ha experimentado ninguna guerra, ni interna ni contra naciones extranjeras, a todo lo largo de todo el siglo XX.* No se puede decir, por tanto, que exista una “cultura de la guerra” en la sociedad venezolana, aunque sí existe una cultura de la violencia (particularmente de la violencia criminal). Sin embargo, por otro lado, prácticamente no existía ninguna persona o institución interna que pudiera desarrollar una función mediadora que contribuyera a mejorar las relaciones entre gobierno y oposición, ya que casi todas habían manifestado en alguna oportunidad su cercanía a alguno de los bandos o estaban seriamente divididas internamente. De ahí que el papel de *César Gaviria*, trasladándose a Venezuela durante los primeros meses del proceso de negociación en calidad de facilitador, constituyera *un importante factor de moderación del conflicto.* Por otra parte, *la nueva bonanza petrolera* representaba una abundancia extraordinaria de recursos que habría podido significar nuevas oportunidades para todos los sectores y que debería haber proporcionado nuevos márgenes para la negociación, pero el gobierno *revolucionario*, en control del aparato del Estado y posteriormente de Pdvsa, no estaba dispuesto a negociar una de sus principales bazas de poder a través de nuevos acuerdos multisectoriales al estilo del Pacto de Punto Fijo.

j) *Puntos de coincidencia y valores comunes:* son muchos los valores comunes que existen entre todos los venezolanos; durante muchos años *la convivencia y la tolerancia* han ocupado un lugar destacado en la cultura política nacional. Sin embargo, en medio de la dinámica de polarización que se fue desarrollando en el país, del desplazamiento de una clase política por otra, y del forjamiento de nuevas identidades colectivas opuestas, esos valores parecen haber perdido parte de su vigencia. Por otra parte, como elementos negativos, también es posible afirmar que las *prácticas políticas populistas y clientelares*, así como la inclinación por un modelo económico rentista, son tendencias en buena medida compartidas tanto por el *chavismo* como por la oposición.

Pero el elemento más importante de cara a este “mapa del conflicto” (al cual los líderes políticos de ambos grupos manifestaron adherirse por igual) es *el compromiso común de respetar el resultado de un proceso electoral*; en otras palabras, ambos bandos parecían aceptar públicamente (o al menos no se atrevían a manifestar lo contrario) su compromiso con el elemento esencial de todo régimen democrático: *la soberanía popular y el respeto a las decisiones de la mayoría de la población*. En tal sentido, el proceso de facilitación parece haber identificado acertadamente el principal valor compartido por ambos bandos en conflicto, haciendo girar las posibilidades de entendimiento en torno a una salida electoral y enfocándose en la *gestión* del conflicto. *Sin embargo, por esa misma razón no habría estado particularmente dirigido a lograr la transformación del conflicto*, algo para lo cual era necesario que las percepciones de los bandos enfrentados se modificaran hasta lograr la consolidación de unas reglas del juego comúnmente aceptadas.

La conclusión principal que nos deja este mapa del conflicto es la *preeminencia del choque entre dos formas de democracia como eje, sobre el cual giró la mayor parte de las divergencias entre las partes en conflicto*. No en balde este elemento se presenta o incide sobre casi todos los diez aspectos que conforman el mapa del conflicto.

### **Actores externos: intereses, objetivos y posibilidades de cooperación**

Es un hecho que todos los actores que participan en política (y, por ende, también en un proceso de mediación) tienen sus propios valores, intereses, objetivos y agendas, y que en función de ellas pueden cooperar o mantener discrepancias. El “mapa del conflicto” presentado anteriormente describe de forma breve las características de los *actores internos*, esto es, de las partes que se encontraban en conflicto en Venezuela, así como las relaciones que se presentaban entre ellas. Ahora bien, parece pertinente presentar también un esquema de la posición e intereses de los *actores externos* que tuvieron una mayor implicación en el conflicto venezolano, así como su relación con los actores internos, con la finalidad de comprender sus posibles alianzas y acciones concertadas.

Con la ayuda de *Mactor*, un programa de prospectiva, se ilustra en la figura 1 la relación que, según el autor, existía entre los principales actores involucrados y

los objetivos presentes en el ámbito de las negociaciones.<sup>1</sup> De este modo podemos agrupar a los principales actores internos y externos, que se vieron involucrados en el conflicto venezolano, en *tres grupos*, correspondientes a las tres circunferencias que aparecen en el diagrama.

El grupo del *statu quo* o liberal-conservador involucra especialmente a la “oposición dura”, Estados Unidos y Colombia, actores vinculados a los objetivos *statu quo*, “democracia liberal”, “cambiar gobierno en Venezuela” y “preservar comercio con Venezuela”. Estos países compartían además, especialmente entre 2001 y 2002, un enfoque similar con respecto a la lucha antiterrorista a nivel internacional.

En el extremo opuesto se ubica el grupo de los actores que más abiertamente buscan una modificación del orden internacional, que denominamos *grupo “pro-revolucionarios”*. En este grupo se incluyen principalmente naciones como Rusia

---

<sup>1</sup> En nuestro análisis con *Mactor*, seleccionamos a los *actores externos* más involucrados con el conflicto venezolano, a saber: los *seis países integrantes del Grupo de Amigos, Cuba, Colombia, Rusia, China*, la Unión Europea (UE), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercosur, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Centro Carter (Carter). Asimismo, se colocaron los principales *actores internos* (*chavismo* radical y moderado –identificados en los diagramas con la nomenclatura *ChavDur* y *ChavMod*– y oposición radical y moderada –*OpoDur* y *OpoMod*–), con la finalidad de estudiar la correspondencia entre objetivos y actores de carácter interno y externo. De igual modo, se seleccionó una serie de *objetivos*, presentes en el sistema internacional, que los diversos actores externos podían albergar en diversa proporción. Los objetivos seleccionados fueron los siguientes (en cada caso se indica la nomenclatura abreviada usada en los diagramas):

1. Democracia liberal (D.Liberal): interés en la preservación del tipo de democracia que privilegia la división de poderes, el Estado de derecho, la defensa del individuo y las minorías, la alternabilidad en el poder, el régimen de libertades y otros valores esencialmente occidentales.
2. Revolución (Revolución): interés en la modificación profunda del tipo de gobierno y sociedad en Venezuela, acompañada de una reestructuración acorde a su sistema de alianzas internacionales.
3. Statu quo (StatuQuo): Mantenimiento de la situación anterior a la llegada de Chávez al poder, con preeminencia de la influencia estadounidense, la OEA, la Comunidad Andina, la democracia liberal y la cooperación en la lucha antiguerrillera con Colombia.
4. Preservar paz en Venezuela (Paz Vzla): consolidación de la paz y reducción o extinción de la violencia en Venezuela.
5. Aumentar comercio con Venezuela (AumComVzla): mejorar el comercio con Venezuela, modificando y ampliando la actual situación contractual.
6. Preservar comercio con Venezuela (PreComVzla): mantener y fortalecer el comercio con Venezuela a través de mecanismos contemplados en el *statu quo*.
7. Aumentar peso diplomático (Peso Dipl): aprovechar el conflicto venezolano para mejorar el propio poder o influencia en la región.
8. Cambiar gobierno en Venezuela (CambioGob): interés en lograr que la *Revolución Bolivariana* en general y Hugo Chávez en particular dejasen la presidencia en Venezuela.
9. Solución negociada al conflicto en Venezuela (SoluNegoc): interés en que la solución al conflicto en Venezuela sea consensuada y pacífica.
10. Victoria en el conflicto venezolano (VictConfl): entendemos por tal la imposición total de los propios objetivos e intereses sobre los del adversario en el conflicto venezolano.

y Cuba, que ven con buenos ojos la consolidación del objetivo “revolución” en Venezuela porque favorece sus propios intereses y les permite ampliar sus cuotas de poder en la región, objetivos representados aquí como “aumentar peso diplomático” y “aumentar comercio con Venezuela”.

En el grupo de los “Moderados” se percibe con claridad el liderazgo de Brasil, que se mantiene casi equidistante de todos los intereses y posiciones involucradas en el conflicto. El grupo involucra también, en líneas generales, a casi todos los actores externos que jugaron un papel discreto en el conflicto (México, Chile, Portugal, Mercosur, Comunidad Andina), a las facciones más moderadas tanto del *chavismo* como de la oposición e, incluso, en determinados momentos, a países como España o China, que si bien se mantenían más bien alineados con los otros grupos (España con el del *statu quo*, China con el de los *pro-revolucionarios*), también ofrecieron una postura moderada en determinados momentos. En una situación similar a la que ocupa España (que varió su posición con el cambio de gobierno de Aznar a Zapatero) encontramos también a la Unión Europea, a la OEA y al Centro Carter, todos los cuales abogaban por una solución negociada en Venezuela pero con una visible preferencia hacia la preservación de la democracia liberal. El grupo de los “Moderados” actúa en pro de la consecución de objetivos, tales como “solución negociada al conflicto en Venezuela” y “paz en Venezuela”, si bien no abandona su interés por otros como “aumentar peso diplomático” y “aumentar comercio con Venezuela” (precisamente porque sus intereses se veían mejor satisfechos en la medida en que en ese país se consolidara una posición intermedia, no demasiado afín ni al grupo del *statu quo* ni al de los *pro-revolucionarios*).

Ahora bien, lo relevante en este punto es que los diagramas anteriores permiten hacerse una idea de las *posibilidades de cooperación* entre los diversos actores externos e internos que jugaron un papel relevante en el conflicto venezolano. Es importante señalar que no necesariamente los actores cooperan por el hecho de mantener intereses compartidos; sin embargo, es obvio que la tendencia a cooperar con respecto a problemas comunes se incrementará ostensiblemente en la medida en que se compartan intereses. En ese sentido, pensamos que los tres “grupos” aquí definidos sí reflejan de forma bastante acertada el comportamiento de los actores involucrados en el caso venezolano y las posibles relaciones de cooperación que se desarrollaron entre ellos.



sociales. Era necesario apoyar un proceso de paz, en diversos sectores sociales y con distintas instancias de visibilidad, que pudiera ir desde los niveles políticos más altos hasta las comunidades de base, tan afectadas por el conflicto, como así también desde las bases sociales hacia sus líderes (Centro Carter, 2005:3).

Entre las actividades más importantes se patrocinó la visita al país de reconocidos expertos en resolución de conflictos (Ury, Lederach, y otros), que trabajaron para implementar la tesis del “tercer lado”. Con la participación de múltiples organizaciones externas y locales,<sup>2</sup> y con la cooperación técnica del PNUD, se desarrolló el programa “Fortalecer la Paz en Venezuela”, a través de los *colectivos que se constituyeron a través de este proceso*: “Constructores de Paz”, “Paz en Movimiento” y “Aquí Cabemos Todos”. Se promovieron *reuniones entre los representantes de medios de comunicación y el gobierno*, con la finalidad de bajar el tono del enfrentamiento a nivel público; igualmente se construyeron *redes sociales* de voluntarios que trabajaron para la difusión de una cultura de paz, y se dictaron *charlas, talleres y seminarios* de gestión y transformación de conflictos, justicia de paz y educación para la paz, con la finalidad de preparar a líderes comunitarios y personas con capacidad de ejercer como “conectores” en las redes sociales. Además, se generaron *documentales y programas de radio*.

La labor de construcción de la paz desarrollada por el Centro Carter sirvió para constituir un grupo de redes sociales comprometidas con dicha tarea, así como para ayudar a difundir las bases de lo que significa una cultura de paz. Estas iniciativas sirvieron para familiarizar a una serie de académicos, voluntarios y líderes comunitarios con los estudios para la paz, así como con mecanismos prácticos para la implementación de actividades de construcción de la paz. Por otra parte, es difícil calibrar el alcance político y social de estas iniciativas. La idea del construir un “tercer lado” se basa en el principio de que una fuerte y coordinada acción ciudadana es capaz de mediar entre los liderazgos políticos que protagonizan el conflicto

---

<sup>2</sup> A.C. Convidemos, A.C. Hagamos Democracia, Amnistía Internacional, Apalancar, Cecodap, Centro para la Resolución de Conflictos del Colegio de Abogados de Lara, Cesap, Constructores de Paz, Escuela de Vecinos, Fe y Alegría, Fipán, Fundación Centro Gumilla, Fundación Planeta Libre, Instituto MEAD, IPYS, Los del Medio, Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, Provea, RedSoc, Asociación Scout de Venezuela, Sinergia, Tercer Escenario, Centro de Mediación de la Defensoría del Pueblo, Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV, Cinemateca Nacional, Faces/UCV, Fides, Fundación Celarg, Universidad del Zulia, URBE, Seminario Letras UCV, Museo de Ciencias, Maccsi, Ministerio de Educación, Programa de Coordinación Interfacultades de la UCV, Teatro Teresa Carreño, Universidad Central de Venezuela, Ateneo de Caracas, Cadena Capriles, Cámara de Radio, Corporación Andina de Fomento, DAI, Daycohost, Embajada Británica, Fundación Polar, Unicef, Vale TV.

y, por lo tanto, ayudar en su gestión y transformación. Desde ese punto de vista, en el caso venezolano el “tercer lado” no pareció desarrollar una movilización social verdaderamente fuerte; al mismo tiempo, hubiera sido deseable una mayor penetración con este programa por parte del liderazgo político del país, pero eso no resultó posible.

Sin embargo, las iniciativas de construcción de la paz contaron en Venezuela con varias ventajas previas, que hacían menos necesario adelantar empresas de mayores dimensiones en ese ámbito. El hecho de que en Venezuela no existiera una *cultura de la guerra* propiamente dicha –debido a la ausencia de guerras en ese país durante más de un siglo– constituía un activo de gran importancia para la transformación positiva del conflicto. A pesar de las elevadas tasas de violencia criminal que existen en Venezuela –que no han dejado de aumentar en los últimos años–, es posible afirmar que *los venezolanos prácticamente se han olvidado de cómo se hace la guerra*. Mientras la violencia criminal es un fenómeno anómico, bastante desorganizado, fruto de la descomposición o disolución social, la guerra por motivaciones políticas, tanto interna como contra otros países, requiere altos niveles de estructuración social y política, así como motivaciones económicas bastante concretas; la sociedad venezolana se encuentra más cercana a la primera situación que a la segunda. Por último, el espíritu democrático, entendido como el respeto a la voluntad de las mayorías y como cierto pacifismo y tolerancia generalizados, constituye un valor que podríamos considerar como apreciablemente arraigado en la sociedad venezolana.

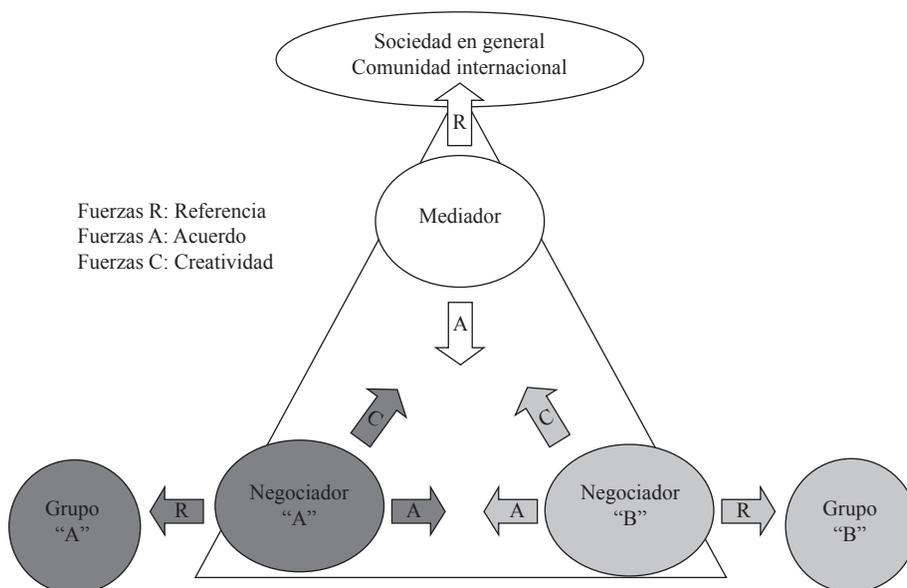
## **DESARROLLO DEL CONFLICTO Y LAS NEGOCIACIONES. ELEMENTOS DETERMINANTES**

### **Diagrama de la negociación de acuerdo con el modelo de McGrath**

El modelo de McGrath para mediaciones permite comprender la naturaleza de un proceso de negociación en el cual interviene un mediador, indicando la dinámica interna que se produce dentro de las partes en conflicto. Los negociadores se encuentran sujetos a distintas fuerzas contradictorias, calificadas de *referencia* (ejercidas por los sectores representados por los negociadores), de *acuerdo* (que llevan a los negociadores a buscar una solución negociada, pero cediendo lo mínimo posible) y *creativas* (ejercidas por la mediación y demás fuerzas neutrales

con la finalidad de proporcionar alternativas para alcanzar el acuerdo negociado). Ver figura 2:

Figura 2  
Modelo de McGrath aplicado al caso venezolano



Fuente: Elaboración propia (basado en el Modelo de McGrath, Harto de Vera (2004: 265-268).

En el caso que nos ocupa, tanto en el gobierno como en la oposición existían factores radicales y moderados. Los radicales de ambos lados se sentían capaces de derrotar a la contraparte sin necesidad de negociar, por lo cual eran menos proclives a lograr una salida negociada y más dados a incrementar el conflicto. Las pugnas de dichas facciones con los moderados influían negativamente en el curso de las negociaciones, generando una gran presión sobre los equipos negociadores.

Tal como suele suceder en los conflictos intraestatales, la unidad fue siempre mayor en el gobierno que en la oposición, debido al liderazgo incuestionable del presidente Chávez y al hecho de que el jefe de los negociadores del gobierno fuera el vicepresidente de la República, José Vicente Rangel. La “línea directa”

entre el Presidente de la República (quien tomaba las decisiones) y el Vicepresidente (quien las ejecutaba) dotó de gran fortaleza y eficiencia al gobierno en su posición negociador. Si ambos correspondían a “la línea dura” del oficialismo, el papel de moderados recayó en los miembros más jóvenes del equipo negociador del gobierno. En consecuencia, el gobierno prácticamente no cambió su posición a todo lo largo de las negociaciones, ya que además contaba precisamente con las ventajas inherentes al hecho de manejar el aparato del Estado. En resumen, en el oficialismo las fuerzas de *referencia* ejercían una clara preponderancia sobre las fuerzas de *acuerdo* y las fuerzas *creativas*.

Por su parte, la CD no contaba con un liderazgo tan sólido, pues las distintas organizaciones que la conformaban mantuvieron constantes desacuerdos con respecto a las líneas de acción a seguir. Esta situación generaba importantes dificultades al equipo negociador de oposición, a quien tocaba la difícil tarea de representar un grupo de fuerzas políticas bastante heterogéneas. En la medida en que el conflicto se fue escalando, las líneas de acción planteadas en un principio se fueron modificando, como es natural. Por otra parte, entre los negociadores de oposición, los que seguían una línea más dura eran los que menos se habían dedicado a la política. En resumen, es posible afirmar que las fuerzas de *referencia*, las de *acuerdo* y las *creativas* fueron casi equivalentes en el caso de la Coordinadora Democrática, lo cual tendió a anular su peso en la negociación.

Por su parte, *el facilitador César Gaviria* intentó siempre que la Mesa no colapsara frente a la presión de los radicales de ambos bandos; de hecho, ésta constituyó en varios momentos el único espacio para la comunicación entre los sectores enfrentados. El hecho de que Gaviria casi se mudara a Caracas durante varios meses (especialmente durante el paro opositor de 62 días que tuvo lugar entre el 2 de diciembre de 2002 y el 2 de febrero de 2003) evidenciaba que su presencia ayudaba a mantener bajo cierto control el conflicto. Por su parte, la actuación del *Grupo de Países Amigos* fue tan sutil como importante. Su labor diplomática fue discreta pero decisiva para que el gobierno de Hugo Chávez aceptara firmar un acuerdo con la oposición casi cuatro meses después de finalizado el paro opositor (29 de mayo de 2003). Para esos momentos, la oposición se había debilitado tanto como el gobierno se había fortalecido, y es probable que sin la diplomacia preventiva ejercida por los Países Amigos, el gobierno venezolano se hubiera negado a llegar a un acuerdo en el marco de la Mesa de Negociación; así lo sugieren los reiterados intentos de la *Revolución Bolivariana* para desconocer el mecanismo de mediación y su rechazo a la presión internacional.

## **Estrategias y posibilidades de acuerdo entre las partes durante la negociación**

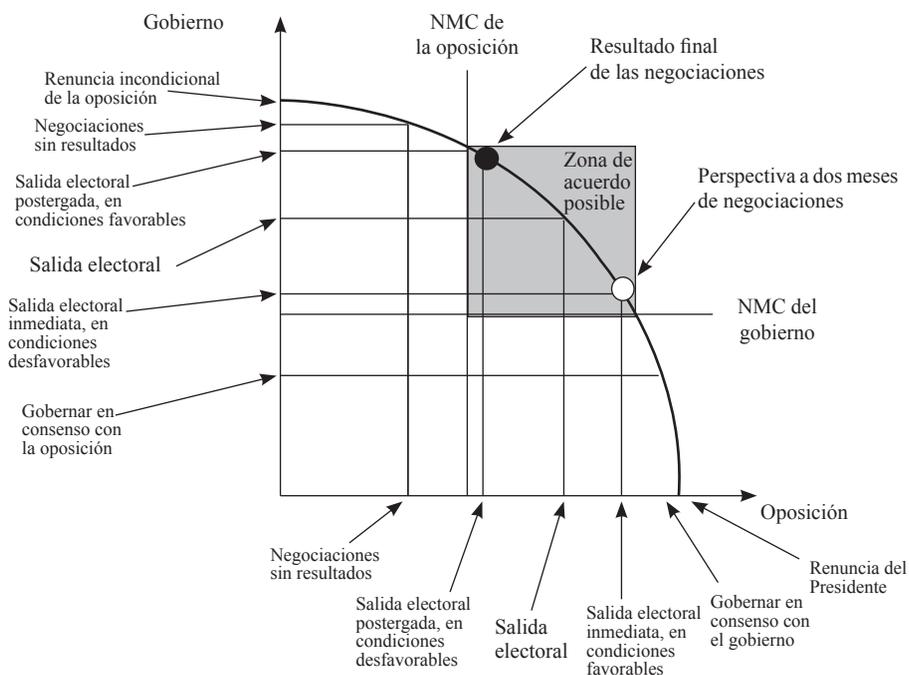
Tal como se mencionó anteriormente, los términos de la negociación quedaron resumidos en la Síntesis Operativa y en la Resolución 833 del Consejo Permanente de la OEA. En ambos documentos se señalaba que la solución a la crisis venezolana debía ser electoral, de modo que la zona de acuerdo posible (ZAP) consistía en una variedad de opciones electorales. Por lo tanto, lo mínimo que ambos actores podían exigir a su contraparte era alcanzar la realización de algún tipo de comicios, pero tampoco se verían obligados –desde el principio y bajo los términos de la negociación– a ceder más allá de eso. En otras palabras, el nivel máximo de concesión (NMC) de ambas partes consistía en ir a un proceso electoral en condiciones desventajosas.

Por lo general, en las negociaciones que tienen lugar en medio de conflictos intraestatales, el “partido defensor” es el Estado, que intenta su control sobre la situación. En este caso, *para el gobierno venezolano el mejor resultado posible era una rendición incondicional de la oposición*, que le permitiera fortalecerse en el poder y continuar con su proceso de cambios. Negociar sin llegar a un resultado concreto era una situación incómoda, pero en la cual el gobierno evitaba tener que ceder ante la oposición en un acuerdo, y que de paso le proporcionaba tiempo para mejorar su imagen, terminar de purgar las Fuerzas Armadas y consolidarse en el poder. Por otro lado, si había que ceder unas elecciones, lo mejor es que no fueran antes de lo que estipulaba la Constitución y siempre y cuando se cambiara previamente la composición de la directiva del Consejo Nacional Electoral. Por último, *unas elecciones inmediatas representaban una derrota para el gobierno, en tanto que satisfacían los objetivos centrales de las propuestas de la oposición. Pero en ningún caso el gobierno aceptaría modificar sus políticas, gobernando en consenso con la oposición.*

La mejor alternativa al acuerdo negociado (MAAN) del gobierno consistía en soportar las periódicas demostraciones de protesta de la oposición en la calle y los medios de comunicación, así como el peligroso escenario de una huelga de los trabajadores petroleros. A pesar del riesgo que esta situación acarrearía para el país y para el gobierno, también representaba una oportunidad para este último, pues una rebelión de esas características le permitiría echar mano definitivamente a PdVSA, la empresa petrolera, encarcelar a diversos líderes opositores y depurar los organismos de la fuerza pública de disidentes, recurriendo al uso de la fuerza

en caso de necesidad. Sin embargo, esta situación era arriesgada en el largo plazo, ya que nadie garantizaba que no se volviera a producir un levantamiento militar o que el movimiento social de la oposición lograra incluso derrocar nuevamente al gobierno en un eventual asalto a Miraflores; en cualquier caso, las posibilidades de verse deslegitimado interna e internacionalmente aumentaban en estas circunstancias.

Figura 3  
Sistema de preferencias de los actores durante las negociaciones



Fuente: Elaboración propia (basado en Mitchell, 1989:201).

Por su parte, *la CD consideraba la renuncia voluntaria del presidente Chávez como su mejor escenario*. Otra buena opción hubiera sido que el gobierno cediera y negociara parte de las políticas que deseaba aplicar, pero eso desvirtuaba el carácter *revolucionario* del gobierno y por lo tanto éste no estaba dispuesto a aceptarlo. *Una consulta electoral inmediata era el objetivo realista que los opositores se fijaron en*

*las negociaciones*, pero se trataba de un escenario muy peligroso para el gobierno, no sólo porque implicaba que debía dar su brazo a torcer y perder autoridad, sino porque además las principales encuestas de aquel momento desfavorecían a Chávez y su gestión. Lo mínimo que la oposición podía aceptar en un acuerdo negociado era que el gobierno se comprometiera a permitir una salida electoral postergada, en los términos que estipulaba la Constitución y con garantías de observación internacional. Por último, *negociar sin llegar a ningún acuerdo era un escenario bastante negativo y estéril para la oposición*.

Una de las debilidades importantes de la oposición en el proceso de negociación radicaba en que no existía una MAAN claramente definida; de hecho, existían dos posibles opciones. Para los *opositores moderados*, la MAAN consistía en que, una vez que el Consejo Nacional Electoral decidió otorgar una fecha para la realización del referéndum consultivo que demandaba la oposición, se levantara el paro y se prosiguiera por vías legales y constitucionales. Por su parte, los *opositores radicales* sostenían que el gobierno impediría la realización de una consulta electoral cercana en el tiempo, y que por lo tanto era necesario presionarlo hasta lograr que aceptara un acuerdo negociado; ésta era su MAAN. La falta de un liderazgo bien definido en la oposición le impedía unirse para implementar una estrategia concreta.

Es importante resaltar que la MAAN del gobierno y la de los opositores radicales resultaban en cierto modo coincidentes: mientras que el primero se mostraba dispuesto a soportar el costo político de la movilización opositora y sus acciones de desobediencia civil, la oposición radical se mostraba dispuesta a emprender tales acciones. Por tanto, consideramos que no fue una casualidad que el paro opositor de dos meses se hubiera disparado como lo hizo; de alguna manera *la actitud predominante en ambos actores era propicia para el conflicto y no para la negociación*, en tanto en ambas partes prevaleció la actitud radical.

Ahora bien, en el escenario de la confrontación que finalmente se produjo, *el gobierno contaba con el tiempo a su favor*. Desde nuestro punto de vista, *la debilidad estructural de la estrategia que finalmente adoptó la oposición durante las negociaciones consistió en que su herramienta más poderosa a la hora de forzar una negociación no era sostenible en el tiempo*. La percepción de que la paralización de las actividades de la industria petrolera asestaría un golpe mortal

al gobierno, sustentada en buena medida en el mito venezolano de que “las huelgas petroleras tumban gobiernos”, demostró ser errónea. En realidad, el gobierno contaba con reservas internacionales excedentarias, fruto de varios años de alzas en los precios del petróleo, y estaba dispuesto a usarlas para sobrellevar el paro. En un petroEstado como Venezuela, la capacidad de resistencia del Estado superaba con creces la de la sociedad civil en un escenario de desgaste como el que implicaba la paralización de las actividades de Pdvsa. En otras palabras, fue una situación estratégicamente similar a la que se presenta en una *guerra de asedio*, en la cual los asediados contaban con mayores reservas y mejor abastecimiento que los que asediaban.

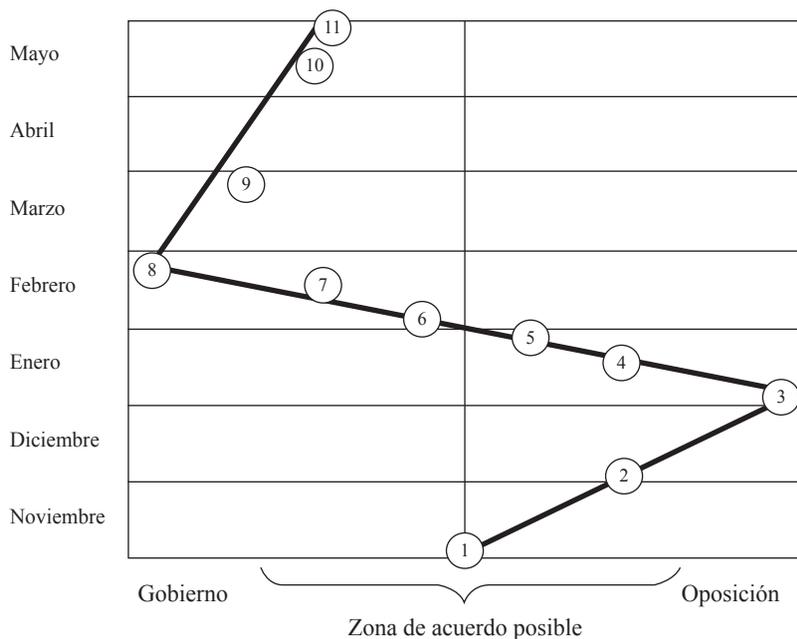
Cuadro 3  
Objetivos y estrategias de las partes en conflicto y negociación

	Gobierno revolucionario	Coordinadora Democrática
Objetivos estratégicos	Ganar tiempo para mejorar su popularidad. Reestablecer gobernabilidad y control de la situación. Criminalizar a la oposición frente a la opinión pública nacional e internacional.	Sacar a Chávez del poder: 1) Vía electoral (moderados). 2) Desobediencia civil (radicales). Neutralizar revolución chavista. Involucrar a la comunidad internacional en el conflicto.
Armas para la negociación	Aparato del Estado (militares, policías, jueces, magistrados, diplomáticos, reservas monetarias). Legitimidad “de origen”.	Paro general (especialmente la industria petrolera). Acciones de calle. Medios privados de comunicación.
Maniobras tácticas	Centrarse en el referéndum revocatorio presidencial. Demorar las negociaciones. No aceptar presiones. Ampliar la agenda de negociación, más allá del tema electoral. Condenar acciones opositoras.	Centrarse en una rápida consulta electoral (consultivo, reforma). Presionar mediante el paro general indefinido y la desobediencia civil. Apoyarse en presión internacional. No perder tiempo desviándose del tema electoral.
Mejor alternativa al acuerdo negociado (MAAN)	Dejar pasar tiempo mientras se trabajaba en cohesionar a la Fuerza Armada, pero con un importante costo político (deslegitimación) a nivel interno e internacional.	1) Desobediencia civil forzando acuerdo; insostenible en el tiempo. 2) Levantar el paro una vez obtenida fecha del Referéndum Consultivo, siguiendo vías legales.

Fuente: Elaboración propia.

Figura 4  
Estatus del conflicto durante el período de las negociaciones

Nivel de conveniencia para las partes del estatus del conflicto durante el período de negociaciones



- |   |   |  |
|---|---|--|
| 1) Instalación de la Mesa de Negociación y Acuerdos                         | 5) Tribunal Supremo anula referéndum consultivo             | 9) OEA entrega documento a la Mesa sobre procedimientos para el referéndum revocatorio |
| 2) CNE da fecha para referéndum consultivo; oposición lanza paro indefinido | 6) El "Firmazo"   | 10) Cumbre de Cusco  |
| 3) Clímax del paro  | 7) Firma de la Declaración contra la Violencia y por la Paz | 11) Firma de Acuerdo Final en la Mesa  |
| 4) Presidente Chávez objeta a Gaviria y a Grupo de Países Amigos.           | 8) Arresto del líder empresarial; fuga de líder sindical    |  |

Fuente: Elaboración propia.

Luego de que el paro terminó, la oposición se vio agotada y desmoralizada, y sus líderes más importantes (Carlos Fernández, Carlos Ortega) terminaron optando por el exilio. El gobierno, por el contrario, había consolidado su posición, habiendo comprobado la lealtad de una Fuerza Armada que había sido depurada después del 11/A y controlando completamente a partir de entonces la compañía estatal petrolera Pdvsa. Desde aquel momento, la *Revolución Bolivariana* demostró públicamente su incomodidad con la actuación internacional que se desarrollaba

a través de la Mesa de Negociación y Acuerdos y el Grupo de Amigos; de hecho, sólo la presión ejercida por este grupo (visible mediante comunicados emitidos después de varias reuniones de sus cancilleres) pudo forzar al gobierno a firmar el acuerdo del 29 de mayo de 2003. En la figura 4 se puede apreciar cómo durante los meses de mayor conflictividad –el paro opositor de diciembre 2002 y enero 2003– la oposición mejoró su capacidad de presión sobre el gobierno, pero la insostenibilidad de su estrategia lo sumió en una debilidad que sólo fue parcialmente subsanada por la presión internacional.

Con la firma del acuerdo, el trabajo de la Mesa de Negociación y de César Gaviria llegaba a su fin. Al determinar que los referendos revocatorios eran el instrumento idóneo para saldar la crisis política en Venezuela, el acuerdo consagró una opción bastante buena para el gobierno, pues no excedía los términos expuestos por la Constitución. En cambio, la oposición no encontraba en el acuerdo mayor ventaja que el compromiso por parte del gobierno de no modificar la Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política, así como la voluntad, por parte de los organismos externos que habían fungido como facilitadores, de hacer un seguimiento al proceso revocatorio en calidad de garantes.

*A partir de ese momento se entró en una dinámica diferente, donde la comunidad internacional jugó un papel mucho más modesto.* Desde la firma del acuerdo hasta la realización del referéndum revocatorio presidencial (de mayo 2003 a agosto 2004), los objetivos del gobierno *revolucionario* fueron: 1) manejar y reducir la presión externa; 2) ganar tiempo para recuperar su popularidad mediante los nuevos programas sociales llamados “misiones”; 3) avanzar en el control de los poderes públicos; todo ello en función de *diferir la realización de la consulta electoral hasta el momento en que las condiciones fueran absolutamente propicias* –lo que el presidente Chávez llamó la “batalla de Santa Inés”, rememorando las maniobras que realizó el bando victorioso en ese combate de la Guerra Federal venezolana del siglo XIX. A nivel externo, el gobierno venezolano se dedicó a establecer acuerdos y ventajas comerciales con muchos países miembro de la OEA, así como con países que pudieran constituir polos de poder alternativos a Estados Unidos –Brasil, Rusia, China, etcétera–, con la finalidad de ir minando la presión que internacionalmente se ejercía sobre Caracas.

*La oposición procedió a movilizar al máximo a sus seguidores para lograr la convocatoria del referéndum revocatorio, mientras proseguía con sus exhortaciones a la comunidad internacional para que, en virtud de los diversos tratados*

interamericanos e internacionales, no cesara en su presión sobre el gobierno de Hugo Chávez. A nivel interno se logró una apreciable movilización, gracias en buena medida a que la CD contaba con el apoyo de los medios de comunicación privados; sin embargo, poco pudo hacer frente al control que el gobierno *revolucionario* extendió sobre los poderes públicos, y menos aún para granjearse el apoyo de otros gobiernos que no fueran Estados Unidos y Colombia.

### **Etapas de la negociación y resumen de la evolución del conflicto**

El proceso de negociación y mediación en Venezuela puede dividirse en seis fases: 1) Prenegociación, 2) Instalación de la Mesa, 3) Conflicto agudo, 4) Aproximación y concreción, 6) Posnegociación y ejecución de los acuerdos.

1) *Prenegociación*: se extiende desde la primera misión exploratoria del Centro Carter (junio de 2002, 2 meses después del 11/A) hasta la instalación de la Mesa. Aproximación de los factores que posteriormente se constituirían en el Tripartito de mediadores (Centro Carter, OEA, PNUD). Tanteo de las partes para sondear su disposición hacia un eventual proceso negociador. Discusión y preparación de los términos de la negociación, finalmente plasmados en la llamada Síntesis Operativa, donde se determinó que la solución a la crisis venezolana debía ser *electoral* (se prefirió una zona de acuerdo posible, ZAP).

2) *Instalación de la Mesa*: se inicia el día 8 de noviembre y se extiende hasta el 2 de diciembre, cuando la oposición lanzó el paro general. Presentación de propuestas iniciales de las partes (referendo revocatorio varios meses después por parte del gobierno; referendo consultivo inmediato por parte de la oposición). Amenazas y exhibición de poder para negociar (mientras el gobierno amenazaba con no transigir de ninguna manera, la oposición puso un ultimátum: de no negociarse una pronta consulta electoral, el paro general se dispararía el 2 de diciembre). Reiterados intentos del facilitador Gaviria por lograr un ambiente de entendimiento, alejado de la confrontación. Se perfilan las estrategias que seguirán las partes en la negociación.

3) *Conflicto agudo*: se extiende a todo lo largo del paro general de 62 días, desde el 2 de diciembre de 2002 hasta el 2 de febrero de 2003. El conflicto escaló hasta el punto de temerse una escisión de las Fuerzas Armadas. La prolongada huelga de los trabajadores petroleros ocasionó una sustancial subida de los precios

internacionales del crudo que preocupó seriamente a la comunidad internacional. Diversos incidentes violentos obligaron a incluir el tema de la condena a la violencia entre los puntos de la agenda a negociar, entorpeciendo la negociación del tema principal: la salida pacífica, constitucional, democrática y *electoral*, que la OEA demandó entonces mediante la Resolución 833 de su Consejo Permanente. La oposición trató de forzar al gobierno a aceptar la realización del referendo consultivo, para cuya realización el Consejo Nacional Electoral (CNE) ya había señalado la fecha del 2 de febrero de 2003; una segunda opción señalada por fuerzas políticas de oposición era hacer una enmienda constitucional. Diversos incidentes de violencia escalaron el conflicto a partir de la designación de la fecha del referéndum consultivo y decidieron a la oposición a acometer el paro nacional, al cual se sumó buena parte de los trabajadores petroleros. Ya en enero de 2003 el gobierno impugnó la realización del referéndum consultivo (a tan sólo semana y media de su realización) mediante un recurso aprobado por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) el 22 de enero de 2003; en el recurso se alegó que uno de los miembros de la junta directiva del CNE, Leonardo Pizani, había pertenecido a organizaciones civiles opositoras. El paro había ocasionado la paralización del país por escasez de combustible, pero esa estrategia se hacía insostenible.

Para entonces el presidente Chávez protestaba por la composición del Grupo de Países Amigos y el papel de Gaviria. Jimmy Carter, quien acababa de recibir el premio Nobel de la Paz, *asumió el papel de mediador y puso 2 propuestas sobre la Mesa*: referéndum revocatorio el 19 de agosto de 2003 (*without tricks*, o sea, el primer día a partir del cual la Constitución permitía su realización) o enmienda constitucional con adelanto de elecciones generales; cualquiera de ambas, a cambio del levantamiento inmediato del paro general opositor. Las negociaciones se encaminaron entonces a determinar las condiciones para un eventual referéndum revocatorio (RR), lo cual revela la posición de fuerza que adquiría el gobierno, pues desde el principio ésa había sido su mejor oferta. El paro se levantó el 2 de febrero de 2003, empleado por la oposición para recolectar las firmas solicitando el revocatorio (“El firmazo”).

4) *Aproximación y concreción*: con el paro finalizado y el RR como norte de las negociaciones, los niveles de confrontación en la calle disminuyeron. La oposición se encontraba ahora sin capacidad para ejercer mucha presión. En cambio, una vez comprobada la obediencia de la Fuerzas Armada, y cuando una parte de la comunidad internacional observaba a la oposición como peligrosa para la estabilidad de los mercados petroleros, el gobierno *revolucionario* no se veía

entonces presionado para alcanzar un acuerdo. Al contrario, la Mesa le parecía entonces un estorbo. Los negociadores del gobierno habían logrado que su propuesta, el RR luego de cumplida la mitad del mandato, fuera la definitiva, y ahora no estaban dispuestos a que se realizara bajo los términos que pedían la oposición o la comunidad internacional. Las negociaciones se hicieron más lentas durante febrero y marzo de 2003. El gobierno nunca aceptó como válidas las firmas recogidas por la oposición en “El firmazo”, que según sus promotores alcanzaban los 3.700.000. Con apoyo del Grupo de Amigos, el 17 de febrero las partes firmaron la Declaración contra la Violencia y por la Paz y la Democracia, aunque diversos procedimientos se desarrollaban contra los medios de comunicación privados. Carlos Fernández (líder de *Fedecámaras*) era detenido por el CICPC y diversos atentados tenían lugar en sedes diplomáticas de España y Colombia, así como en el edificio *Teleport*, para entonces sede de las negociaciones.

Exhausta como estaba la oposición, la presión sobre el gobierno para lograr la firma de un acuerdo y el cierre de las negociaciones recayó en la comunidad internacional. Una vez restablecido el control sobre la situación interna y habiendo ganado tiempo en la Mesa, el principal objetivo del gobierno era impedir la injerencia de la comunidad internacional, o inclinarla a favor del gobierno: la *Revolución Bolivariana* no debía estar tutelada por factores externos (CIDH, OEA, ONU, Comunidad Andina, etcétera). La oposición, en cambio, pretendía que los facilitadores adquirieran el rango de mediadores. Finalmente, la presión externa fue ayudando a que se concretara el acuerdo entre las partes, firmado definitivamente el 29 de mayo de 2003, cuando se consagró el RR como la vía idónea para solventar el conflicto venezolano; también se sentaron las bases para un cronograma electoral y creó una comisión de enlace para su seguimiento. Los facilitadores pasarían a partir de entonces a vigilar y acompañar la ejecución del cronograma de actividades destinadas a permitir, si la oposición recababa el apoyo necesario, la ejecución del RR. La conformación de la Comisión de la Verdad fue delegada en la Asamblea Nacional, pero nunca fue constituida.

5) *Posnegociación, construcción de la paz y ejecución de los acuerdos*: esta etapa se extiende desde el 30 de mayo de 2003 hasta la realización del RR, el 15 de agosto de 2004 –un año después de lo planteado originalmente por Carter. Las actividades de *construcción de la paz* desarrolladas por el Centro Carter continuarían hasta febrero de 2005. No corresponde aquí hacer una evaluación detallada de este período, pues nuestro estudio se centra sobre todo en el mecanismo de la

Mesa de Negociación y Acuerdos. Sin embargo, se evalúan a continuación los resultados de dicho mecanismo de facilitación y negociación.

## RESULTADOS Y BALANCE DE LA MESA DE NEGOCIACIÓN Y ACUERDOS

Con la firma del acuerdo de la Mesa y el posterior proceso hacia el referéndum de agosto de 2004, la conflictividad política en Venezuela tendió a reducirse notablemente. Las ineficaces estrategias insurreccionales adelantadas por diversos sectores de la oposición, tendieron a desaparecer porque, entre otras cosas, recibieron fuertes presiones externas para ser depuestas; a partir de marzo de 2003 la ruta electoral sería la única adelantada por la oposición. Por otro lado, es importante tomar en cuenta que esa disminución de la conflictividad coincidió con un aumento sostenido de los precios del petróleo, bastante acelerado a partir de febrero de 2004. En todo caso, cabe afirmar que la facilitación externa contribuyó significativamente a lograr una pacificación del conflicto venezolano.

Sin embargo, la participación externa no parece haber actuado sobre la raíz del conflicto: *el enfrentamiento entre dos modelos prácticamente incompatibles de democracia* (liberal versus iliberal o “totalitaria”). La diplomacia preventiva ejercida por naciones y organizaciones foráneas llevó a las partes a ratificar públicamente su aceptación de los mecanismos electorales como vía de solución de controversias, pero no logró acuerdos sólidos en torno a las *condiciones* en las cuales dichos comicios habrían de tener lugar, ni con respecto al *límite de las actuaciones del Poder Ejecutivo*. A partir enero de 2004 las diversas ramas del Poder Público pasarían a coincidir con los intereses del Ejecutivo en prácticamente todos sus fallos, colocando al Estado en su totalidad como instrumento de una de las partes en conflicto. Así, la democracia liberal sería sustituida por una democracia o régimen iliberal que, adicionalmente, intenta activamente replicarse en toda América Latina.

En tal sentido, el proceso de *peacebuilding* (adelantado con posterioridad a la firma de los Acuerdos de la Mesa, principalmente por el Centro Carter y con escasa o nula participación de organismos estatales foráneos) parece haber brillado por su limitado alcance. Además, diversos puntos que constan en los acuerdos de mayo de 2003, tales como la instauración de una Comisión de la Verdad y el desarme de la población civil, no fueron desarrollados. En resumen, *más que haber*

*sido transformado, el conflicto político parece haber sido suprimido, razón por la cual permanece latente.* Incluso, podemos ir más allá y afirmar que el nuevo patrón de la conflictividad que emergió en Venezuela en el siglo XXI parece estar reproduciendo en varios países de la región.

Por otro lado, el ejercicio de diplomacia preventiva que implicó la facilitación de la OEA y la participación del Grupo de Amigos parece haber tenido influencia en ciertos reajustes diplomáticos en la región. A partir de entonces, la OEA luce quizás menos influyente para incidir en la gestión de conflictos en el continente, mientras que, por otro lado, el peso diplomático de Brasil en América del Sur se afianzó considerablemente, institucionalizándose a través de organizaciones de nuevo cuño como Unasur o la Comunidad Suramericana de Naciones.

## CONCLUSIONES

La articulación de nuevos patrones de conflictividad en Venezuela condujo a la irrupción de una crisis severa a partir del año 2001, que degeneró hasta ocasionar el breve derrocamiento del presidente Chávez en el año 2002. La situación motivó la participación de la OEA y el Centro Carter como impulsores de un proceso de negociaciones entre el gobierno revolucionario y la oposición demócrata liberal, durante el cual el secretario general del organismo hemisférico, César Gaviria, fungió como facilitador. Durante las negociaciones, el conflicto alcanzó su máximo grado de intensidad (paro opositor), pero se desescaló como consecuencia de la insostenibilidad en el tiempo de las estrategias insurreccionales adoptadas por la oposición y la presión internacional para que las partes alcanzaran un acuerdo en la Mesa de Negociación y Acuerdos, así como también del creciente margen de maniobra que el alza sostenida de los precios del petróleo facilitó al gobierno revolucionario de Caracas.

Desde el inicio de las negociaciones y hasta el final de las mismas (que se concretaron con la firma del acuerdo del 29 de mayo de 2003), la facilitación/mediación externa se enfocó en lograr una salida pacífica, constitucional, democrática y electoral al conflicto venezolano (Síntesis Operativa y Resolución 833 del Consejo Permanente de la OEA). El mecanismo electoral, materializado en la figura del referendo revocatorio presidencial, concentró todos los esfuerzos de la acción multilateral externa, hasta el punto de que otros aspectos necesarios para una verdadera transformación del conflicto y una completa construcción de la

paz (*peacebuilding*), tales como la constitución de una Comisión de la Verdad o el desarme de la población civil, fueron descuidados.

Lo que consideramos aquí el punto central del conflicto mismo, la *confrontación entre dos formas de democracia que difícilmente resultan compatibles entre sí* (liberal versus “iliberal” o “totalitaria”), fue subestimado o pasado por alto. Todos los actores en conflicto, así como los mediadores externos, evadieron la definición concreta y las consiguientes acciones políticas de lo que ha de entenderse por *democracia*, actitud generalizada que seguramente se vio motivada, tanto por consideraciones de carácter pragmático como por cierta falta de claridad en torno al tipo de conflicto que tomaba cuerpo en Venezuela, el cual, pocos años después, se ha extendido por la región.

En tal sentido, es preciso no perder de vista que la *democracia liberal* (que es la que da sustento a la Carta Democrática Interamericana, y que es además la forma propiamente *moderna* de la democracia) presenta como características esenciales la división de poderes, el régimen de libertades, el imperio de la ley, el respeto por los derechos humanos, la economía de mercado y otros elementos que, en resumen, consisten en la defensa y respeto del individuo o persona como célula básica de la sociedad. Otras formas de democracia, caracterizadas a menudo por liderazgos populistas, cesaristas o mesiánicos, pueden en efecto operar sobre la base de un apoyo popular mayoritario, pero se distinguen por la preponderancia del “pueblo” como entidad retórica y abstracta que se constituye como sujeto político primordial, subyugando al individuo y a todo el ordenamiento jurídico-constitucional a decisiones electorales que, tal como lo ha demostrado la historia en reiteradas oportunidades, pueden resultar contradictorias en cortos lapsos de tiempo y de hecho peligrosas para la libertad de los individuos. Dicho con otras palabras, son regímenes cuyas prácticas a menudo despojan a la democracia de todo carácter republicano.

Como consecuencia de lo anterior, en Venezuela sólo se produjo una pacificación relativa (entendida como reducción de la conflictividad interna), pero el conflicto político fue más bien suprimido y permanece latente en el país. Por otra parte, este conflicto entre formas contrapuestas de democracia incluso se ha extendido a otros países de la región, donde sigue desarrollándose a una escala cada vez mayor. La falta de claridad en torno a la dilucidación de la verdadera naturaleza de esta pugna, así como la imposición de diversas agendas e intereses particulares y nacionales, entorpecen un funcionamiento más coherente y articulado

por parte de la comunidad hemisférica (e incluso occidental) en la gestión de las crisis que actualmente tienen lugar en América Latina. Desde nuestra perspectiva, el más reciente caso de Honduras ha servido para ratificar que la interpretación aquí presentada del caso venezolano puede ser aplicada para la comprensión y gestión multilateral de otras crisis severas en la región.

## BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, A. (1996): *El sistema político venezolano. Crisis y transformaciones*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela.

ARENDDT, H. (2006, original 1963). *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.

BARRERA, A. y MARCANO, C. (2006, original de 2004). *Hugo Chávez sin uniforme*. Caracas: Editorial Debate.

BERCOVITCH, J. —ed. (1996). *Resolving international conflicts. The theory and practice of mediation*. Colorado, EE UU: Lynne Rienner Publishers Inc., Boulder.

BREWER, A. y otros (2004). *La guerra de las salas del TSJ frente al referéndum revocatorio*. Caracas: Editorial Aequitas.

BRITTO G., L. (2004). *Venezuela golpeada. Mediocracia contra democracia*. Hondarribia, España: Editorial Hiru.

CARMONA, P. (2004). *Mi testimonio ante la historia*. Caracas: Editorial Actum.

CARRASQUERO, J. y otros (2001). *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas: CDB Publicaciones.

CARRERA, G. (2005). *El bolivarianismo-militarismo. Una ideología de reemplazo*. Caracas: ediciones Ala de Cuervo.

CATALÁ, J. —ed. (1998). *Golpes militares en Venezuela, 1945-1992*. Caracas: El Centauro Ediciones.

Centro Carter (2005). “El Centro Carter y el proceso de construcción de paz en Venezuela, junio 2002-febrero 2005”, <http://www.cartercenter.org/documents/2137.pdf>; p. 3 (Consulta: octubre 19, 2008)

COTTLE, S. (2006). *Mediatized conflict*. Berkshire, Gran Bretaña: Open University Press.

CROCKER, C. y otros –eds. (2001). *Turbulent peace. The challenges of managing international conflict, endowment of the United States*. Washington, D.C.: Institute of Peace Press, DAHL, R. (original de 1971, 1991). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.

DIETERICH, H. (2004). *La integración militar del bloque regional de poder latinoamericano*. Caracas: Instituto Municipal de Publicaciones de la Alcaldía de Caracas.

DURÁN, A. (2004). *Venezuela en llamas*. Caracas: Debate.

FISAS, V. (1998). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria.

FISAS, V. (2004). *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona: Paidós.

FISHER, R. y otros (1993, orig. 1981). *Sí... de acuerdo. Cómo negociar sin ceder*. Bogotá: Norma.

FRANCÉS, A. y MACHADO, C. (2002). *Venezuela: la crisis de abril*. Caracas: Ediciones IESA.

FRIEDRICH, C. y BRZEZINSKI, Z. (1968, primera edición de 1956). *Totalitarian dictatorship & autocracy*. USA: Frederick A. Praeger Publishers.

GALTUNG, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Gernika: Gogoratz.

GARRIDO, A. (2002): *Documentos de la Revolución Bolivariana*. Caracas: ediciones del autor.

GOLDSTONE, J. (1997). "Population growth and revolutionary crises", en Forán, J. *Theorizing revolutions* (1997), pp. 102-120. Londres-Nueva York: Routledge.

GOLINGER, E. (2005). *El código Chávez*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

GOTT, R. (2005, primera edición de 2000). *Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution*. Londres: Verso.

GUÉDEZ, V. (2004). *Ética, política y reconciliación*. Caracas: Critería Editorial.

HALLIDAY, F. (2002). *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

HARNECKER, M. (2003). *Militares junto al pueblo*. Caracas: Hermanos Vadell Editores.

HARTO DE VERA, F. (2004). *Investigación para la paz y resolución de conflictos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

KARL, T. (1997). *The paradox of plenty. Oil booms and petro-states*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press.

KRIESBERG, L. (1998). *Constructive conflicts from escalation to resolution*. Maryland: Powman & Littlefield Publishers Inc., Lanham.

LEDERACH, J. (1997): *Building peace. Sustainable reconciliation in divided societies*. Washington D.C.: Endowment of the United States Institute of Peace Press.

LEDERACH, J. (2000). *El abecé de la paz y los conflictos*. Madrid: Libros de la Catarata.

LEVINE, D. (1973). *Conflict and political change in Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.

LINZ, J. (1996). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.

LINZ, J. (2000). *Totalitarian and authoritarian regimes*. Boulder, Colorado, EE UU: Lynne Rienner Publishers.

LÓPEZ, M. (2005). *Del Viernes Negro al referendo revocatorio*. Caracas: Alfadil.

MARTÍNEZ, M. (2006). “Pactos de élites y transición a la democracia en Venezuela y Colombia”. *Politeia*, n° 37, 2° semestre de 2006, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela.

MÉNDEZ, M. (2004). *Conflicto y reconciliación en Venezuela*. Caracas: Alfadil.

MITCHELL, C. (1989; 1ª edición 1981). *The structure of international conflict*, The Macmillan Press LTD, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 2XS and London, China.

OLIVARES, F. (2006). *Las balas de abril*. Caracas: Debate.

PFESTCH, F. y ROHLOFF, C. (2000). *National and international conflicts, 1945-1995. New empirical and theoretical approaches*. Londres: Routledge.

RANGEL, C. (2005, primera edición 1976). *Del buen salvaje al buen revolucionario*. Caracas: Critería editorial.

REY, J. (1998, primera edición de 1980). *Problemas sociopolíticos en América Latina*. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela.

ROMÁN, P. y FERRI, J., eds. (2002). *Los movimientos sociales. Conciencia y acción de una sociedad politizada*. Madrid: Consejo de la Juventud de España.

ROMERO, A. (1996). *La miseria del populismo*. Caracas: Panapo.

ROMERO, A. (1999). *Decadencia y crisis de la democracia*. Caracas: Panapo.

ROMERO, C. (2006). *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*. Caracas: Ediciones B, Venezuela, S.A.

ROMEVA, R. (2003). *Guerra, posguerra y paz. Pautas para el análisis y la intervención en contextos posbélicos o post acuerdo*. Barcelona, Icaria.

SKOCPOL, T. (1984). *Vision and method in historical sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.

STRAUSS, L. (2006, orig. 1964). *La ciudad y el hombre*. Buenos Aires: Katz Editores.

STRAUSS, L. (2008, orig. 1983). *Estudios de filosofía política platónica*. Buenos Aires: Amorrortu.

TALMON, J. (1956). *Los orígenes de la democracia totalitaria*. México: Aguilar.

VÄYRYNEN, R., ed. (1991). *New directions in conflict resolution, Conflict resolution and conflict transformation*. International Social Science Research Council.

WALLENSTEEN, P. (2002). *Understanding conflict resolution; War, peace and the global system*. Wiltshire, Gran Bretaña: The Cromwell Press.

WELSCH, F. y TURNER, F. (2000). *Opinión pública y elecciones en América Latina*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, CDB Publicaciones.

ZAKARIA, F. (2006). *The future of freedom. Illiberal democracy at home and abroad*. Nueva York: W.W. Norton & Company.