



# INICIATIVA EN JUSTICIA TRANSICIONAL

Caracas, 15 de febrero de 2017

# **LAS TRANSICIONES POLÍTICAS: ACTORES, PROCESOS Y RESULTADOS**

Herbert Koeneke  
Profesor Titular - USB

# Transición política

- Definición: intervalo entre un tipo de régimen y otro.
- Las transiciones incluyen el paso de una autocracia a una democracia y viceversa.
- Auge de estudios sobre transiciones a partir de los 70' fue llamado "transitología"

# Etapas de la transición democrática (Woodrow Wilson Center)

- Liberalización: se hacen efectivas las normas que protegen los derechos de individuos y grupos (habeas corpus, libertad de expresión, inviolabilidad de comunicaciones personales).
- Democratización: se concretan las instituciones y regulaciones que caracterizan a la “poliarquía” (Dahl, 1971)
- Estas fases no tienen que ser simultáneas. De hecho, puede haber autoritarismos liberalizados o “dictablandas”, así como democracias restrictivas de derechos civiles o “democraduras”

# Liberalización y democratización

- Con el avance de la liberalización tienden a crecer las demandas de democratización.
- Las respuestas pueden ser la apertura verdadera o la fingida o “gatopardiana”.
- El cuestionamiento de la legitimidad de la dictadura, basado en principios libertarios y democráticos, puede no ser compartido por sectores que se sienten reivindicados por ella.

# La tercera ola de democratización (Huntington, 1991)

- Hubo 35 aperturas democráticas entre 1974 y 1990 a través de la transformación, el reemplazo, el trans-plazo o la intervención extranjera.
- Transformación: los gobernantes lideran cambios hacia la democracia (16 casos).
- Reemplazo: la oposición lidera esos cambios y la dictadura colapsa (6 casos).
- Trans-plazo: acción conjunta de gobernantes y opositores (11 casos).
- Intervención extranjera (2 casos)

# La correlación de fuerzas en los procesos de cambio

- Transformación: los militares tienden a ejercer el protagonismo y exigen que no serán perseguidos.
- Reemplazo: los reformistas en el gobierno son débiles y los duros se oponen al cambio, lo que radicaliza la actuación opositora.
- Trans-plazo: los duros y los reformistas se hallan equilibrados en el gobierno, mientras los moderados prevalecen sobre los radicales en la oposición.

# La evolución post dictadura y la consolidación de la democracia

- En un primer momento, la democracia electoral reúne la condiciones de la poliarquía.
- Luego se transita hacia la democracia liberal (expansión de los derechos y libertades, independencia de los poderes públicos, control civil de las fuerzas armadas).
- Democracia avanzada o consolidada (las normas democráticas son *the only game in town*, desaparecen las actuaciones conspirativas, los conflictos se resuelven pacíficamente).
- La evolución no es teleológica: puede haber erosión y ruptura de la democracia.



**“MARCO SOCIO-HISTÓRICO: CONFLICTOS,  
POLARIZACIÓN Y RECONCILIACIÓN EN NUESTRA  
HISTORIA. ¿LECCIONES APRENDIDAS?”**

# I. Bases de los conflictos sociales

- 1) Diferencias existentes dentro de la estructura social (cleavages): clase social, religión, educación, género, grupo etario.
- 2) Búsqueda de obtención de beneficios individuales o colectivos (materiales, de seguridad, de estima o deferencia).

## II. Control y resolución de los conflictos

- A) En democracias: mediante la convivencia pacífica basada en normas y organizaciones legítimas acordadas por la comunidad para resolver las diferencias (contrato social).
- B) En autocracias: imposición del orden a través de la represión, la intimidación y el adoctrinamiento.

### III. Conflictos e imposición del orden en las autocracias de Cipriano Castro y de Juan Vicente Gómez (1899-1935).

- 1) En sus inicios, el gobierno de Castro fue bien recibido por la mayoría de la población, que aspiraba a la paz y al progreso.
- 2) La frustración de expectativas y las críticas de los ciudadanos provocaron la persecución gubernamental y la represión de estudiantes, profesionales, artesanos e intelectuales.
- 3) Los alzamientos de caudillos en 1902 y 1903, además del bloqueo naval y el bombardeo de Puerto Cabello por escuadras europeas en 1902, sirvieron para justificar y reforzar las acciones represivas del gobierno.
- 4) El sector universitario fue especialmente acosado, con el cierre de LUZ y UC en 1904 y el cerco presupuestario a la UCV y ULA.

### III. Conflictos e imposición del orden en las autocracias de Cipriano Castro y de Juan Vicente Gómez (1899-1935).

- 5) En diciembre de 1908, el Vicepresidente Juan Vicente Gómez activó un golpe de Estado que le permitiría entronizarse en el poder durante 27 años.
- 6) A lo largo de ese período, Gómez reprimió duramente a la disidencia y a opositores, en especial al sector estudiantil, cuyas organizaciones resultaron ilegalizadas (AGEV y FEV).
- 7) También fueron perseguidos y derrotados oficiales de las FFAA y guerrilleros que se rebelaron contra el gobierno en 1928 y 1929.
- 8) Más allá de las similitudes represivas de ambos gobiernos, hubo una diferencia importante en los orígenes de las mismas: de personalidad o psicológicas en el caso de Castro, de ambiciones materiales o de riqueza en el caso de Gómez.

# IV. Conflictos y estrategias de resolución durante los gobiernos transicionales de Eleazar López Contreras y de Isaías Medina Angarita

- 1) Fallecido J.V. Gómez, E. López C. fue designado Presidente encargado por el gabinete ejecutivo (18/12/1935). El Congreso Nacional lo elegiría Presidente de la República el 25 de abril de 1936 para un período de 7 años (1936-1943). Por decisión propia lo redujo a 5 (1936-1941).
- 2) Poco después de su designación transitoria, decidió suspender las garantías constitucionales en respuesta a saqueos y actos violentos de calle. Al día siguiente (6/01/1936), el gobernador del D.F. aprobó una resolución prohibitiva de propaganda comunista, de carteles y publicaciones sin previa autorización, y de concentraciones y marchas en sitios públicos.
- 3) En la mañana del 14/02/36 fue reprimida una marcha de protesta estudiantil en la Plaza Bolívar de Caracas, que dejó varios muertos y heridos. En la tarde hubo una manifestación masiva (estudiantes, profesores, periodistas, representantes gremiales), la cual, habiendo partido de la UCV, se dirigiría a Miraflores y al Panteón Nacional. En Miraflores fue recibida una delegación de los participantes, quienes entregaron al Presidente una lista de aspiraciones de apertura democrática.

## IV. Conflictos y estrategias de resolución durante los gobiernos transicionales de Eleazar López Contreras y de Isaías Medina Angarita

- 4) El 21/02/36, el Presidente aprobó la restitución de las garantías constitucionales y anunció la implementación de una reforma administrativa (“Programa de febrero”).
- 5) Luego de su elección presidencial en abril, López tomó algunas medidas conciliatorias, como la ratificación en el gabinete de ministros anti-gomecistas o vinculados con la oposición (R. Gallegos, A. Adriani, E. Tejera), así como la liberación de 17 dirigentes del Partido Republicano Progresista (PRP), encarcelados desde la semana anterior.
- 6) No obstante, también se tomarían medidas represivas en respuesta a planes o acciones presuntamente auspiciadas por la oposición: la solicitud de disolución del Congreso y la convocatoria a elecciones (mayo-junio, 1936); la huelga general convocada en rechazo a la Ley de Orden Público (9-14/06/36); la promulgación de una nueva Constitución en la que se establecía la potestad del Ejecutivo para encarcelar o deportar a quienes se considerasen comunistas o anarquistas (julio, 1936); la huelga de trabajadores petroleros (diciembre 1936-enero 1937); la ilegalización de partidos (ORVE, PRP, FEV-OP) y de organizaciones sindicales (4/02/1937); el allanamiento de la UCV (11/02/37); el decreto de expulsión por un año de seguidores del comunismo (13/03/37); la negación definitiva de legalizar el Partido Demócrata Venezolano (PDV) por su orientación comunista (29/03/1938).

## IV. Conflictos y estrategias de resolución durante los gobiernos transicionales de Eleazar López Contreras y de Isaías Medina Angarita

- 7) El 5 de mayo de 1941, Isaías Medina Angarita, electo Presidente de la República para el período 1941-1946, asumió formalmente el cargo.
- 8) Durante su gestión fueron legalizadas varias organizaciones partidistas: Acción Democrática (AD) (septiembre, 1941); Unión Municipal, de inclinación marxista (octubre, 1941); Acción Nacional, de orientación socialcristiana (abril, 1942); Partido Democrático Venezolano (PDV), oficialista y sucesor del Partido de los Partidarios del Gobierno (PPG) (septiembre, 1943); Unión Popular Venezolana, UPV, de tendencia marxista (julio, 1944).
- 9) Adicionalmente, el gobierno promovió una reforma constitucional en mayo de 1945, con la cual quedaba eliminado el Inciso VI del artículo 32, que prohibía el funcionamiento de organizaciones comunistas. Con este cambio se pudo legalizar el Partido Comunista de Venezuela (PCV) (9/10/1945).



## IV. Conflictos y estrategias de resolución durante los gobiernos transicionales de Eleazar López Contreras y de Isaías Medina Angarita

- 10) Hubo, no obstante la mencionada apertura democratizadora, acciones restrictivas de derechos políticos, como la disolución de la Convención de Trabajadores y la ilegalización de 93 sindicatos en mayo de 1944.
- 11) Medina no concluiría su gestión presidencial, al ser derrocado el 18 de octubre de 1945 por un golpe militar orquestado por la Unión Patriótica Militar (UPM) y que contó con el apoyo de AD. Ese derrocamiento, que trató de ser evitado inicialmente por líderes de dicho partido, se materializó luego de que al precandidato presidencial escogido por Medina para la elección indirecta de 1946, Diógenes Escalante, se le diagnosticara una enfermedad psíquica incapacitante y de que, en virtud de ello, el Presidente tratara de imponer como reemplazo al ministro Angel Biaggini, sin aplicar el sistema de votación universal, directo y secreto.

## V. Conflictos y estrategias de resolución durante el “Trienio” (1945-1948).

- 1) El 19 de octubre de 1945, luego de derrotadas las fuerzas leales al gobierno, se instaló una junta provisional de gobierno integrada por 4 miembros de AD, 1 independiente y 2 oficiales del Ejército. Rómulo Betancourt fue designado presidente de ese ejecutivo colegiado, que asumió intensamente diversas iniciativas legislativas y administrativas.
- 2) Entre las primeras figuró la integración de una comisión para investigar hechos de corrupción durante los gobiernos de Castro, Gómez, López Contreras y Medina Angarita, acompañada de una orden de congelamiento de las cuentas bancarias de ex funcionarios públicos que superaran los 100.000 bolívares. El 27 de noviembre de 1945 fue aprobado el Decreto N° 64, que establecía la creación de un Jurado de Responsabilidad Civil y Administrativa para establecer la responsabilidad de quienes hubiesen cometido actos lesivos a la cosa pública. Se emitieron fallos condenatorios, entre otros, de Eleazar López Contreras, Isaías Medina Angarita y Arturo Uslar Pietri, lo que contribuyó al incremento de la polarización política.

## V. Conflictos y estrategias de resolución durante el “Trienio” (1945-1948).

- 3) Otra controversial iniciativa se plasmó en el Decreto 321 (30/05/1946), que contemplaba la aplicación de criterios de evaluación diferentes para las escuelas públicas y para las escuelas privadas. Esta normativa generó fuertes críticas entre los sectores que se sentían más afectados por la misma (la Iglesia, los colegios privados, la clase media, oficiales de las FFAA), a la vez que recibía el apoyo de los partidarios de la tesis del Estado Docente (sindicatos, dirigentes de AD). Ante el clima de polarización reinante, Betancourt removió al Ministro de Educación el 9 de junio y aprobó luego el Decreto 344, que suspendía la aplicación del 321.
- 4) En las distintas elecciones realizadas durante el trienio, los candidatos de AD obtuvieron votaciones abrumadoras: 78,4% para la Asamblea Nacional Constituyente (27/10/1946); 74,4% en la presidencial (14/12/1947); 70,09% en la de concejales (9/05/1948).

## V. Conflictos y estrategias de resolución durante el “Trienio” (1945-1948).

- 5) A pesar del amplio triunfo electoral obtenido por AD en todas las contiendas señaladas, Rómulo Gallegos sería derrocado el 24 de noviembre de 1948 por los mismos militares que, con el apoyo de ese partido, habían depuesto al Presidente Medina Angarita tres años atrás. La polarización política y la desconfianza hacia esa organización y sus líderes entre las clases media y alta de la población han sido consideradas factores fundamentales en ese desenlace político.

## VI. Vuelta a la dictadura y resurgimiento de la represión (1948-1958).

- 1) Una vez consumado el golpe contra Rómulo Gallegos se instaló una Junta Militar de Gobierno presidida por el teniente coronel Carlos Delgado Chalbaud Gómez y compuesta por Marcos Pérez Jiménez y Luis Felipe Llovera Páez, integrantes todos de la UPM (24/11/48).
- 2) Transcurridos dos años de haber asumido la Presidencia, Delgado fue secuestrado y asesinado el 13 de noviembre de 1950 por un grupo dirigido por Rafael Simón Urbina. El 27 de ese mes fue designado Presidente de la Junta de Gobierno el abogado y diplomático Germán Suárez Flamerich, cargo que detentaría hasta el 2 de diciembre de 1952, cuando el Alto Mando Militar decidió otorgar provisionalmente los poderes de la Junta a Pérez Jiménez.

## VI. Vuelta a la dictadura y resurgimiento de la represión (1948-1958).

- 3) Dos días antes se había efectuado la elección de los integrantes de la ANC, que debía redactar una nueva Constitución. Los escrutinios, que resultaron manipulados, otorgaron la mayoría al oficialista Frente Electoral Independiente (FEI). El 11 de abril de 1953 fue aprobada la Carta Magna y el 17 de ese mes la ANC designó a Pérez Jiménez Presidente Constitucional para el período comprendido entre el 19 de abril de 1953 y el 19 de abril de 1958.
- 4) Durante las gestiones gubernamentales mencionadas hubo persecución y represión contra actores “incómodos” o de oposición al régimen. Por ejemplo, una huelga en defensa de la autonomía universitaria (septiembre 1951-marzo 1952) condujo a la destitución del Rector de la UCV, al encarcelamiento de 13 estudiantes y a la expulsión de más de 100 de ellos. Otro ejemplo fue el asesinato por la Seguridad Nacional (SN) del líder de AD en la clandestinidad, Leonardo Ruiz Pineda (21/10/1952). Esa policía política ejerció el terror para tratar de intimidar a los opositores, muchos de los cuales eran enviados al campo de concentración de la isla de Guasina.

## VI. Vuelta a la dictadura y resurgimiento de la represión (1948-1958).

- 5) La Junta Patriótica, conformada en 1957 por dirigentes de URD, PCV, COPEI y AD, no cesó en su lucha clandestina contra el gobierno perezjimenista, habiendo desempeñado un rol fundamental para ponerle fin a ese régimen dictatorial. A lo que también contribuyó decisivamente, ese mismo año, la pastoral de Monseñor Rafael Arias Blanco, que fue leída en iglesias de todo el país con motivo de la conmemoración del Día del Trabajador el 1 de mayo.
- 6) El 23 de enero de 1958, Pérez Jiménez huyó del país y se derrumbaba así la última dictadura venezolana del siglo XX.



## VII. El retorno a la democracia y los pactos de conciliación política (1958-1998)

- 1) Al salir Pérez Jiménez del gobierno y del país, se instaló una junta provisional de gobierno que presidiría el contralmirante Wolfgang Larrazábal (23/01/1958-14/11/58). En su breve gestión alcanzó altos niveles de popularidad, entre otras razones, por la puesta en marcha del llamado “Plan de Emergencia”. Presentó su candidatura para la elección presidencial del 7 de diciembre, habiendo quedado en segundo lugar detrás de Rómulo Betancourt.
- 2) Betancourt, electo con el 49,18% de la votación, tomó posesión del cargo el 13 de febrero de 1959 y procedió a integrar un gabinete de coalición, según lo acordado en el Pacto de Puntofijo, para garantizar la gobernabilidad. El PCV no fue incluido en dicho gabinete, pero logró obtener 2 senadores y 7 diputados al Congreso Nacional.



## VII. El retorno a la democracia y los pactos de conciliación política (1958-1998)

- 3) Esa no inclusión de los comunistas sería uno de los pretextos utilizados por ellos y por los militantes del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) para asumir la lucha guerrillera desde principios de los años 60, cuando en realidad pretendían imitar y ejecutar una revolución como la cubana en Venezuela.
- 4) A través de diversas estrategias comunicacionales se dedicaron a promover el desconocimiento del gobierno y la insurrección, así como acciones de terrorismo.
- 5) En algunos actos insurreccionales estuvieron involucrados, además de los dirigentes marxistas, oficiales activos de las FFAA: “El Guairazo” (28/02/1962), “El Carupanazo” (4/05/62), “El Porteñazo” (2/06/62). En virtud del fracaso de esas acciones se incrementó el terrorismo urbano (asaltos, secuestros, sabotajes, incendios, detonación de explosivos).

## VII. El retorno a la democracia y los pactos de conciliación política (1958-1998)

- 6) Rómulo Betancourt enfrentó en forma recia esa confrontación y promovió una decisión mediante la cual se excluía a Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) por sus estrechos nexos con el terrorismo y la guerrilla venezolana (31/01/62).
- 7) La gestión de Raúl Leoni (1964-1969) estuvo asimismo asediada por conspiradores, terroristas y guerrilleros de las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional (FALN). Éstas, ante el fracaso de los alzamientos de 1962 en Carúpano y Puerto Cabello, habían optado por centrarse en la guerrilla rural, lo que tampoco les dio resultados por el rechazo mayoritario del campesinado.
- 8) Hubo durante ese período desembarcos de guerrilleros y militares cubanos en Tucacas (24/07/66) y en Machurucuto (8/05/67), así como el secuestro y asesinato del presidente del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), Julio Iribarren Borges (3/03/67), lo que motivó la suspensión de las garantías constitucionales.

## VII. El retorno a la democracia y los pactos de conciliación política (1958-1998)

- 9) Con el triunfo de Rafael Caldera en los comicios del 1 de diciembre de 1968 se produjo una alternancia partidista en la Presidencia de la República y se llegaría a concretar la pacificación guerrillera.
- 10) A pesar de que en su gestión no conformó un gabinete de coalición, promovió un acuerdo parlamentario para la elaboración y presentación de proyectos de ley, para la designación de las directivas del Congreso y para la designación de funcionarios como el Fiscal General y el Contralor General de la República (“Pacto Institucional”).
- 11) En las siguientes administraciones de Carlos Andrés Pérez (1974-79), Luis Herrera Campíns (1979-84) y Jaime Lusinchi (1984-89) se mantuvo la alternancia partidista, lo que puso en evidencia la importancia que para los ciudadanos tenía el “voto castigo”.

## VII. El retorno a la democracia y los pactos de conciliación política (1958-1998)

- 12) En los comicios del 4 de diciembre de 1988, con el triunfo del candidato del partido oficialista, Carlos Andrés Pérez, se rompió esa tendencia y se pudo constatar la prevalencia de aspiraciones mesiánicas entre electores que sufragaron por quien había presidido la “Gran Venezuela” (1974-79). Con lo que se echaban las bases para una frustración colectiva de tales expectativas.
- 13) El “Caracazo” (27/02-1/03/1989), con su trágico saldo de muertos y heridos, no solo evidenció esa frustración, sino que reforzaría además el creciente descontento y el escepticismo hacia los políticos tradicionales. Lo que trataría de ser aprovechado por militares organizados en logias para derrocar al gobierno de Pérez en 1992 (4-F y 27-N).

## VII. El retorno a la democracia y los pactos de conciliación política (1958-1998)

- 14) Con el enjuiciamiento y remoción del Presidente en mayo de 1993, se abrieron las puertas para que Rafael Caldera se impusiera en los comicios de diciembre de ese año. La abstención se ubicó en 39,84%, señal del escepticismo reinante, que sería reforzado con la aplicación de un programa de ajuste económico en 1996. A Hugo Chávez, sobreseído en 1994, esa situación le serviría de bandera electoral en 1998.

## VIII. La conflictividad en el régimen híbrido del chavismo (1999-2016).

- 1) Con un discurso divisionista y agresivo, conocido como “grupo-céntrico”, Hugo Chávez ganó la elección presidencial del 6 de diciembre de 1998 con el 56,2% de la votación, en medio de una abstención del 36,5%. Su oferta electoral estuvo centrada en la convocatoria de una ANC para ponerle fin a la “corruptocracia puntofijista”.
- 2) Ese tipo de discurso, que tiende a activar resentimientos, no solo obstaculiza negociaciones con el adversario, sino que impide además la sinergia. No obstante, como instrumento proselitista, le sirvió a Chávez para ser reelecto en 2000, 2006 y 2012.

## VIII. La conflictividad en el régimen híbrido del chavismo (1999-2016).

- 3) La conceptualización del opositor como un enemigo, en lugar de un adversario en temas y momentos específicos, condujo su administración a la prescindencia de consultas no solo a políticos de oposición, sino también a organizaciones de la sociedad civil (empresariales, sindicales, culturales, de derechos humanos) con capacidad de contribuir en el diseño de políticas públicas eficientes y eficaces.
- 4) Su sucesor, Nicolás Maduro, electo el 14 de abril de 2013, ha seguido la misma línea discursiva y de acción, lo que ha incidido en la grave crisis de gobernabilidad por la que atraviesa el país. La cual es atribuida, por cierto, a la baja en los precios del petróleo y a la “guerra económica” desatada por “traidores a la Patria”.



## IX. Recomendaciones.

- 1) La conflictividad social, como se apuntó, es inevitable. Pero la convivencia es imprescindible. Por eso, el funcionamiento de las democracias tiene su basamento en los acuerdos o contratos sociales.
- 2) Dichos acuerdos, más allá del ordenamiento jurídico, deben incluir normas de confianza interpersonal y de reciprocidad, conocidas como “capital social”.
- 3) En el ámbito discursivo, la retórica divisionista, vengativa o grupo-céntrica debe ser rechazada por quienes ejercen funciones de liderazgo, para evitar así la activación de prejuicios y resentimientos.
- 4) También se deben evitar los discursos demagógicos o populistas, que promuevan aspiraciones o expectativas mesiánicas incumplibles.
- 5) La cultura política rentista, en la que los ciudadanos son proclives a la dádiva y a la evitación de esfuerzos para la superación y el progreso, debe ser cambiada progresivamente, a través de agentes socializadores, por una que enaltezca el estudio, la dedicación al trabajo y el logro.