

LA REVOCATORIA DE MANDATO EN VENEZUELA: SU DISEÑO INSTITUCIONAL Y EL CASO NICOLÁS MADURO (2016)

Por

MARÍA LAURA EBERHARDT
Doctora en Ciencia Política e investigadora del Conicet

laura_rafaela@yahoo.com.ar

Revista General de Derecho Público Comparado 21 (2017)

RESUMEN: Desde los 80 varios países latinoamericanos llevaron a cabo reformas constitucionales en las que incorporaron la revocatoria de mandato entre otros mecanismos de democracia directa. Esta herramienta permite a los ciudadanos destituir representantes electos a través de un referéndum. Venezuela la incorporó en 1999 alcanzando incluso al cargo de presidente y la aplicó primero en 2004 contra Hugo Chávez y luego, aunque de forma interrumpida, en 2016 contra su sucesor Nicolás Maduro. Este trabajo analiza el diseño institucional de la revocatoria en ese país para dilucidar su aplicabilidad y posibles efectos sobre el régimen presidencial, indaga su potencial y sus limitaciones como vía de salida institucional frente a crisis de legitimidad de los representantes, detecta posibles distorsiones en la aplicación del mecanismo, y examina su potencial y efectos para los regímenes democráticos de la región

PALABRAS CLAVE: Revocatoria de mandato, Venezuela, Caso Nicolás Maduro.

SUMARIO: I Introducción. - II Breve definición conceptual de la revocatoria de mandato.- III La revocatoria de mandato en Venezuela: el diseño institucional.- 1. La Constitución de 1999.- 2. Las resoluciones reglamentarias. - IV Apreciaciones sobre el diseño institucional de la revocatoria en Venezuela.- V La revocatoria interrumpida contra el presidente Nicolás Maduro.- VI Conclusión.

RECALL IN VENEZUELA: ITS INSTITUTIONAL DESIGN AND THE NICOLÁS MADURO CASE (2016)

ABSTRACT: From the 1980's onwards, several Latin American countries have implemented constitutional reforms that included recall amongst their mechanisms of direct democracy. This procedure allows citizens to remove elected officials from office through a referendum. Venezuela incorporated it in 1999, extending it to the presidential office. It was first applied in 2004 against president Hugo Chávez and then in 2016, albeit interrupted, against president Nicolás Maduro. This paper analyzes the institutional design of the recall in that country in order to clarify its applicability and possible effects in presidential regimes. The paper also investigates its potential and limitations as an institutional solution against crisis of legitimacy, identifies its possible misuses, and examines their potential and effects for democratic regimes in the region.

KEYWORDS: Recall, Venezuela, Nicolás Maduro case.

SUMMARY: I Introduction. - II Brief conceptual definition of recall. - III Recall in Venezuela: the institutional design. - 1. The Constitution of 1999.- 2. The Regulation Resolution. - IV Comments on

the institutional design of recall in Venezuela. -V Interrupted recall against president Nicolás Maduro. -VI Conclusion.

Fecha de recepción: 09/09/2016

Fecha de aceptación: 20/12/2016

I. INTRODUCCIÓN

La revocatoria de mandato es un mecanismo de accountability¹ vertical que permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante el tiempo que dure su cargo. Habilita a un número de electores insatisfechos con algún representante a reclamar elecciones especiales en las que puedan destituirlo.

Fue incorporada junto con otros institutos de democracia directa² en varias constituciones y legislaciones latinoamericanas, en mayor medida desde fines de los años '80, con el objeto de contrarrestar la crisis de representación a partir de abrir nuevos espacios institucionales para la participación y el control popular en los procesos de política pública.

Algunos Estados la adoptaron para revocar cargos a nivel nacional, alcanzando incluso algunos de ellos al mandato presidencial, como Venezuela, Bolivia y Ecuador, lo que implicaría una modificación en el funcionamiento del sistema presidencialista. Las normativas provinciales y locales resultaron aún más prolíferas en estas incorporaciones.

Entre los países latinoamericanos que incluyen este mecanismo se destaca Venezuela, al haber realizado la primera formulación constitucional de revocatoria que incluyó a la figura presidencial, y también por haber sido aplicada inicialmente en 2004 contra el mismo presidente que impulsó su incorporación en la nueva Constitución de la República Bolivariana de 1999: Hugo Chávez Frías. Más recientemente, en el año 2016, tuvo lugar otro proceso revocatorio, en esta oportunidad contra el presidente chavista Nicolás Maduro, quién, no obstante, utilizó todos los recursos de poder a su alcance para obstaculizar y finalmente interrumpir el decurso del referendo revocatorio.

¹ Rendición de cuentas.

² Algunos autores entienden por instituciones de democracia directa a las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no solamente el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo, Aragón y López, 2000, p. 981 en D. Zovatto. "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007". En A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto. Democracia Directa en Latinoamérica. Prometeo, Buenos Aires, 2008.

Este artículo se propone por tanto analizar el diseño legal y el caso más reciente de aplicación, aunque de forma interrumpida, de la revocatoria de mandato en dicho país. El objetivo principal es conocer su potencial y sus limitaciones como una herramienta de salida institucional frente a crisis de legitimidad de los representantes elegidos, en este caso, del presidente. Asimismo, busca indagar en las especificaciones de su diseño institucional en ese país para determinar su grado aplicabilidad. Pretende también detectar posibles distorsiones del mecanismo, como por ejemplo, la obstaculización ilegítima del proceso por las autoridades responsables de la implementación a favor del gobernante en cuestión. Finalmente, aspira a dilucidar su potencial y efectos para los regímenes democráticos presidenciales de la región.

II. BREVE DEFINICIÓN CONCEPTUAL DE LA REVOCATORIA DE MANDATO

La revocatoria de mandato constituye una herramienta de democracia directa, entendida esta como el conjunto de mecanismos que funcionan como medios de decisión política ejercidos por el sufragio directo y universal³.

El recall (en inglés) otorga a los ciudadanos la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular como resultado de un proceso de consulta también popular⁴. Es una institución mediante la cual un número de electores (que en la mayoría de los casos va del 10 al 35% del padrón) impulsa la destitución de algún/os funcionario/s ejecutivo/s y/o legislativo/s que dejó/aron de gozar de la confianza de la ciudadanía⁵

Conforma un instrumento de accountability vertical, que surge desde la sociedad y se dirige al gobierno; a diferencia de la accountability horizontal, interna al aparato estatal o ejercida entre sus diferentes poderes instituidos: ejecutivo, legislativo, judicial⁶. Dentro de la dimensión vertical, es asimismo un mecanismo de accountability societal, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones, movimientos ciudadanos y actuaciones mediáticas, tendientes a monitorear el comportamiento de los funcionarios, a

³ D. Altman. "Democracia Directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?". *Política y Gobierno* vol. XII n. 2, 2005, p. 204.

⁴ D. Zovatto. "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007". En A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto. *Democracia Directa en Latinoamérica*. Prometeo, Buenos Aires, 2008, p. 260.

⁵ A. García Lema. *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*, Planeta, Buenos Aires, 1994, p. 260.

⁶ G. O'Donnell. "Accountability horizontal". *Ágora*, cuaderno de estudios políticos n. 8, 1998.

exponer y denunciar sus actos ilegales y activar la operación de agencias horizontales de control⁷. Todo lo anterior, llevado a cabo a través de vías institucionales o legales⁸.

Abre una vía de defensa de los ciudadanos frente a gobernantes devenidos impopulares. Su principal función es la de habilitar una participación ciudadana “negativa” o de control, más que de expresión o gestión “positiva” de proyectos e iniciativas ciudadanas, ya que supone eliminar el contrato de representación erigido por el voto antes de que expire el período preestablecido. Sin embargo, uno de sus mayores riesgos es el de poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de él o se amenaza repetidamente con su utilización⁹.

Los países latinoamericanos que incorporaron este mecanismo en sus constituciones nacionales son: Venezuela (1999), Bolivia (2009), Ecuador (1998-2008), Perú (1993-2005), Colombia (1991) y Panamá (1972-1983-2004). Solo los tres primeros la contemplan para todos los cargos de todos los niveles, incluyendo al presidente.

Tabla 1: Países latinoamericanos con revocatoria de mandato en su Constitución Nacional

Revocatoria de mandato	Ámbito nacional	Ámbito subnacional (provincial - municipal)
Cargos ejecutivos	Venezuela (C, R, L), Bolivia (C, L), Ecuador (C, L)	Venezuela (C, R), Bolivia (C, L), Ecuador (C, L), Panamá (C, L), Perú (C, L), Colombia (C, L)
Cargos legislativos	Venezuela (C, R), Bolivia (C, L), Ecuador (C, L), Panamá (C, L)	Venezuela (C, R), Bolivia (C, L), Ecuador (C, L), y Perú (C, L)

Referencia: (C) Constitución Nacional, (L) Leyes nacionales, (R) Resoluciones nacionales

Fuente: Elaboración Propia

⁷ C. Smulovitz. “Judicialización y Accountability Social en Argentina”. Ponencia presentada en el XXII Internacional Conference. LASA, EEUU, 2001, p. 2.

⁸ E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.). Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Temas, Buenos Aires, 2002.

⁹ A. Lissidini. “Democracia Directa en América Latina: entre la Participación y la Delegación”. Documento de Trabajo n. 17. Serie de Documentos de Trabajo, UNSAM, Buenos Aires, 2007, p. 4.

III. LA REVOCATORIA DE MANDATO EN VENEZUELA: EL DISEÑO INSTITUCIONAL

En Venezuela, la revocatoria de mandato se introdujo por primera vez en la Constitución Nacional impulsada por el entonces presidente Hugo Chávez Frías, aprobada en 1999. En medio de un clima de profundo desencanto ciudadano con las instituciones políticas y los partidos, la nueva coalición emergente arribada ese mismo año a la presidencia promovió la creación de instituciones participativas. De este modo, y como contracara de otras innovaciones constitucionales destinadas a fortalecer y potenciar la figura presidencial, la Revolución Bolivariana abrió la puerta a la democracia participativa.

1. La Constitución de 1999

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999¹⁰, enmendada en 2009¹¹ para permitir la reelección indefinida de las autoridades electivas, desde su preámbulo anuncia el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica.

En el artículo 5° reconoce la soberanía como facultad que reside intransferiblemente en el pueblo y distingue entre su ejercicio directo (en la forma prevista en esa Constitución y en la ley) e indirecto (mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público). Postula además un gobierno de la República y de las entidades políticas que la componen siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables (art. 6°).

Reconoce a la revocatoria de mandato, la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos, como medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía política, cuyas decisiones son vinculantes (art. 70°). El mismo artículo incluye además otros mecanismos participativos, pero propios del ámbito social y económico.

La revocatoria de mandato se dispone para todos los cargos y magistraturas de elección popular a nivel nacional, regional y local, siendo esta la primera constitución en otorgar tal amplitud de acción a dicho mecanismo, seguida, bastante más tarde, por la de Ecuador (2008) y la de Bolivia (2009). En Venezuela, la modalidad de revocación para

¹⁰ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial N° 36.860 del 30/12/1999, en http://www.inpsasel.gob.ve/moo_doc/ConstitucionRBV1999-ES.pdf. Acceso el 18/08/2015.

¹¹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela - Con la Enmienda N° 1 del 15/02/2009, Asamblea Nacional, Venezuela, en https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/3_2013/2520.pdf. Acceso el 26/02/16.

los cuerpos colegiados se delega a lo que en adelante estableciere la ley. La prescripción para los subniveles de gobierno se define desde la Constitución y las leyes nacionales. Complementariamente, el artículo 197° resalta su capacidad de accountability al estipular que los diputados a la Asamblea Nacional deben dar cuenta anualmente de su trabajo a los electores de su circunscripción y están sometidos al referendo revocatorio del mandato. Este mecanismo no se aplica a funcionarios que ejercen cargos públicos por designación¹².

Para iniciar un proceso de revocatoria, no es necesario justificar (y menos aún probar) las causas de la solicitud. Puede alegarse incumplimiento del programa de gobierno, insatisfacción o descontento popular¹³. Según un fallo de la Corte Suprema, la revocatoria no es producto de la arbitrariedad, sino una consecuencia lógica del principio de soberanía popular. El pueblo soberano puede dejar sin efecto el mandato de sus representantes si ejercen sus funciones de forma inconveniente o contraria a los intereses populares o del Estado en general¹⁴. Por tanto, la revocatoria en Venezuela no requiere una justificación para ser activada.

Puede iniciarse una vez transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario y a solicitud de un número no menor al 20% de los electores inscritos en la circunscripción del funcionario en cuestión (art. 72°). Este piso de firmas exigido a la solicitud de revocatoria es un primer umbral considerable que acota su aplicación, resguardando al funcionario. De este modo se asegura cierta generalidad en la insatisfacción popular respecto del gobernante antes de abrirse consulta para su cese anticipado.

La decisión sobre la permanencia en el cargo del representante sometido a revocatoria se toma mediante un referendo popular en el que pueden participar todos los electores de la circunscripción por la cual fue elegido. Cuando igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario vote a favor de la revocatoria, siempre que concurra al referendo un número de electores igual o superior al 25% de los inscritos, se considera revocado su mandato y se procede de inmediato a cubrir la falta según la Constitución (art. 72°). Si la sustitución del mandatario revocado debe decidirse, según lo previsto en

¹² M. Kornblith. "Venezuela: polarización, revocatoria y después". En Y. Welp y U. Serdült. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Consejo Nacional Electoral - Instituto de la Democracia, Quito, 2014, p. 121.

¹³ C. Schneider y Y. Welp. "¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur". *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* n. 40, FLACSO, Quito, 2011, p. 12.

¹⁴ Y. Welp y U. Serdült. "¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos". Seminario Internacional sobre Democracia Directa y Derechos de Participación Política. Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, Quito, 2010, p. 9.

la normativa, a través de una nueva elección, esta tiene que llevarse a cabo en una votación posterior, separada de la del referendo revocatorio.

Este segundo requisito, la asistencia a las urnas del 25% de los electores, es una barrera en principio no demasiado alta en relación con los efectos potenciales del mecanismo: destituir a un funcionario elegido por una mayoría. Sin embargo, como el voto en Venezuela es no obligatorio en todos los casos, dicho porcentaje requerido para la validación del referéndum adquiere una dimensión superior. Esta restricción de asistencia electoral intenta evitar que un grupo opositor minoritario termine destituyendo a un funcionario elegido por una parte bastante más abultada de la población. Se preserva el valor del sufragio que ha investido al mandatario.

Asimismo, los votos necesarios para ejecutar la revocación, en número igual o mayor que los que lo eligieron, puede resultar una exigencia menor en caso de tratarse de un mandatario de baja popularidad de origen, lo contrario ocurrirá de haber sido favorecido en la contienda electoral por una gran cantidad de votantes. Por otra parte, como para ser elegido presidente en Venezuela se requiere reunir solamente la mayoría de los votos válidos emitidos (art. 228º de la Constitución Nacional), el piso de sufragios exigidos para revocarlo es muy variable, pudiendo resultar muy bajo si fue electo por pocos votantes.

El artículo 233º enumera como faltas absolutas del presidente: su muerte, renuncia o destitución decretada por el Tribunal Supremo de Justicia, su incapacidad física o mental permanente, el abandono del cargo y la revocación popular de su mandato, que motivan a su reemplazo por elecciones o por su vicepresidente. En caso de que la revocatoria sea aprobada bajo las condiciones estipuladas, prosigue el cese inmediato del correspondiente funcionario. Si el revocado es el presidente y se encuentra en su cuarto año de mandato (que dura 6 años), se llama a elecciones para completar el período, mientras tanto lo reemplaza el vicepresidente. Si en cambio se lo revoca en el quinto o sexto año, completa el período el vicepresidente ejecutivo (designado previamente por el presidente), sin llamarse a elección popular (art. 233º). Para el caso de un diputado a la Asamblea Nacional cuyo mandato fuere revocado, no podrá presentarse a cargos de elección popular en el siguiente período (art. 198º).

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario no puede hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato (art. 72º). Esto es, si la revocatoria no prospera, no se puede convocar a otro proceso durante el resto del período de gobierno del funcionario que ha sido sujeto a la misma.

2. Las resoluciones reglamentarias

Una de las primeras reglamentaciones formuladas para este mecanismo fue la Resolución N° 030925-465 de 2003¹⁵ y su modificatoria. Sin embargo, en febrero de 2007 el Consejo Nacional Electoral (CNE) dispuso la Resolución N° 070207-036¹⁶ que dejó sin efecto las anteriores. El 6 de septiembre de 2007, se aprobó la Resolución N° 070906-2770 “Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular”¹⁷, que es la que finalmente rigió el procedimiento iniciado en 2016 contra el presidente Nicolás Maduro.

Esta Resolución N° 070906-2770 añadió nuevos requisitos a los establecidos en la Constitución, al tiempo que derogó la Resolución N° 070207-047 que regulaba la Constitución y Registro de las Agrupaciones de ciudadanos/as del 7 de febrero de 2007. Para comenzar, reglamenta los procesos relativos a la promoción y solicitud de referendos revocatorios de mandatos de elección popular (art. 1º). Garantiza el derecho del elector a solicitar la convocatoria a referendo revocatorio, el respeto a la voluntad del elector y los derechos del funcionario elegido cuyo mandato pretende ser revocado (art. 2º).

En el Título II se encarga de las organizaciones que pueden promover el inicio del procedimiento para la solicitud de referendo revocatorio. Ellas son, las contenidas en el Capítulo II, que regula la constitución de agrupaciones de ciudadanos, y en el Capítulo III, sobre las organizaciones con fines políticos. La normativa establece que la solicitud de referéndum debe hacerla una agrupación de ciudadanos o una organización con fines políticos nacionales o regionales, y no directamente el 20% de los electores inscritos (a título individual), como establece la Constitución. Esto fue calificado por algunos críticos

¹⁵ Resolución Reglamentaria N° 030925-465 “Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular”, Consejo Nacional Electoral, Caracas, 25/09/2003, en www.iadb.org/2FResearch%2Flegislacionindigena%2Fleyn%2Fdocs%2FVEN-Res-30925-03.doc. Acceso el 24/02/16.

¹⁶ Resolución N° 070207- 036 “Normas para regular el procedimiento de promoción y solicitud de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular”, Consejo Nacional Electoral, Caracas, 7/02/2007, en http://puzkas.com/wp-content/uploads/2014/02/RESOLUCION_SOLICITUD_REFERENDO_7feb2007.pdf. Acceso el 24/02/2016.

¹⁷ Resolución N° 070906-2770 “Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular”, 06/09/2007, publicada en la Gaceta Electoral N° 405 del 18/12/2007, en http://www.sumate.org/documentos/Normas_para_Regular_Procedimiento_de_Promocion_y_Solicitud_de_Referendos_Revocatorios_de_Mandatos_de_Cargos_de_Eleccion_Popular.pdf. Acceso el 27/04/16.

como violatorio de los artículos constitucionales 62° y 72° que prevé su participación directa en este tipo de procesos¹⁸.

El Título II de esta Resolución N° 070906-2770 prescribe que los ciudadanos interesados en gestionar el inicio del procedimiento de promoción y solicitud de referendos revocatorios deben organizarse en agrupaciones de ciudadanos (art. 4°). Estas agrupaciones se constituyen por el número de electores que determina esa misma norma con el fin de participar en todos los actos relativos a los referendos revocatorios (art. 5°). Los electores también pueden gestionar el procedimiento de promoción y solicitud de referendos de revocatoria de mandato a través de las organizaciones con fines políticos nacionales o regionales, debiendo cumplir con los requisitos exigidos en esa ley (art. 6°).

Las agrupaciones de ciudadanos podrán constituirse una vez transcurrido la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario en cuestión, dentro del lapso establecido por el CNE para tal fin, y mantendrán su vigencia hasta la culminación del proceso referendario para el cual se constituyeron (art. 7°). De este modo, se establece la creación de organizaciones ad hoc, fundadas en la voluntad de revocar el mandato de algún gobernante, y son de caducidad obligatoria cuando finaliza el procedimiento revocatorio.

Esta prescripción suma, a los ya considerables requisitos y procedimientos obligatorios para el inicio de un referendo revocatorio, un paso burocrático más, como lo es la conformación de una agrupación ciudadana ad hoc, para lo cual se exige la adhesión de una cantidad mínima de electores, la propuesta de un nombre, su aprobación por la autoridad competente, etc. Una barrera adicional para el ciudadano desconforme con un funcionario, que puede desalentar la activación del mecanismo así como ralentizar el proceso.

La cantidad de adhesiones necesarias para conformar agrupaciones ciudadanas es del 1% de la población inscrita en el Registro Electoral del municipio, del Estado o nacional según el caso, correspondiente al funcionario a revocar. Para municipios con menos de 10.000 electores se requiere la firma de al menos 100 ciudadanos (art. 8°). Los promotores cuentan con 30 días para llevar adelante dicha empresa.

El procedimiento de constitución de la agrupación de ciudadanos para promover un referendo revocatorio implica una serie de plazos y pasos: se convoca a los ciudadanos para que en 5 días presenten la solicitud de nombre y siglas; esa solicitud debe presentarse ante la autoridad competente según el ámbito del cargo en cuestión y por al menos 5 promotores inscritos en el correspondiente padrón; el nombre solicitado para

¹⁸ “La revocatoria del mandato en Venezuela: un procedimiento innecesariamente complejo”, La Patilla, 17/03/2016, en <http://www.lapatilla.com/site/2016/03/17/la-revocatoria-del-mandato-en-venezuela-un-procedimiento-innecesariamente-complejo>. Acceso el 27/04/16.

la agrupación no debe coincidir con el de organizaciones políticas existentes o en gestación ni con el de agrupaciones de revocatorias previas del mismo ámbito; y se debe especificar el nombre y cargo del funcionario a ser revocado.

La Comisión de Participación Política y Financiamiento (CPPF) cuenta con 10 días seguidos para aprobar la solicitud o notificar su rechazo. Una vez aprobado el nombre los promotores deben presentar la solicitud de constitución dentro de los siguientes 30 días. Una vez recibida la solicitud, la autoridad cuenta con 5 días para revisar las adhesiones que, en caso de no alcanzar la cantidad requerida, se rechaza. Luego los promotores deben convocar a los firmantes a que se presenten (en el lapso de 2 a 5 días según la cantidad de población) a validar sus adhesiones a la Oficina Regional Correspondiente. Esta Oficina sumará las firmas validadas y constatará si, según su cantidad, se concretó o no la constitución de la agrupación: en caso afirmativo emite la respectiva constancia, caso contrario se la niega (art. 10º).

Las Oficinas Regionales publican la lista de las agrupaciones constituidas (art. 11º). En adelante, dichas agrupaciones pueden promover, por participación escrita, el inicio del procedimiento de solicitud de referendo revocatorio únicamente del funcionario por el cual gestionaron su conformación (art. 12º).

El referido Capítulo III se expide sobre las organizaciones con fines políticos. También se reconoce el derecho de los electores a promover referendos revocatorios a través de las organizaciones con fines políticos. A tal fin las autoridades de las organizaciones deberán ser autorizadas por su máximo órgano de dirección conforme a sus estatutos, y deberán presentar un número de adhesiones de electores inscriptos conforme a lo exigido para la constitución de agrupaciones ciudadanas a los fines de promover la revocatoria de mandato. La decisión del máximo órgano se expresa mediante acta que contenga: identificación de la organización y de los electores presentes en la asamblea, objeto de la asamblea, nombre y cargo del funcionario a ser revocado y fecha de toma de posesión, firma de las autoridades y electores presentes en la asamblea (art. 13º).

Las autoridades de las organizaciones deben concurrir a las Oficinas Regionales Electorales correspondientes para solicitar la recolección de las manifestaciones de voluntad necesarias para la promoción del referendo revocatorio. El número de dichas firmas así como el procedimiento de recolección se regula por el mismo artículo 10º que las agrupaciones de ciudadanos (art. 14º).

Luego se expresa sobre el procedimiento de promoción y solicitud del referendo revocatorio. Ratifica lo estipulado por la Constitución respecto de la posibilidad de solicitarlo cumplida la mitad del mandato y a pedido de no menos del 20% de los electores inscriptos en la circunscripción (art. 15º). A partir de ese momento las

agrupaciones de electores o las organizaciones políticas inscriptas en el CNE podrán promover, mediante participación escrita, el inicio del procedimiento (art. 16º).

El escrito de participación debe contener: identificación de la organización o agrupación ciudadana, ámbito de actuación y autoridades o promotores; nombre, cargo y fecha de toma de posesión del funcionario; y firma de las autoridades o promotores (art. 18º). A las organizaciones políticas se les exige además que anexen el documento con la decisión interna de promover el referendo y la constancia de haber cumplido con la recolección de manifestaciones de voluntad (art. 18º). De este modo, se equipara la recolección de avales que se exige a la ciudadanía para constituir una agrupación con fines revocatorios, con la reunión de firmas solicitada a la organización política ya constituida para apoyar la iniciativa específica de revocatoria.

Esto es, a pesar de contar la organización política con claras ventajas frente a una agrupación ciudadana ad hoc, como las de: acreditar una existencia previa y experiencia en actuación política, contar con medios de difusión y reconocimiento en la sociedad, disponer de una capacidad de movilización de recursos en forma organizada y tener una cantidad previa de afiliados; en ocasión de promover una solicitud de revocatoria debe también, no obstante, reunir el apoyo adicional de la misma cantidad de electores que se le pide a la agrupación ciudadana para igual fin.

La CPPF debe verificar que la presentación escrita cumpla todos los requisitos y someter a la consideración del CNE el informe con la recomendación de procedencia o improcedencia de la presentación de apertura del procedimiento, para su aprobación. La decisión del CNE es notificada a las autoridades o promotores (art. 21º).

Según esta norma, sólo si esa solicitud es ratificada (para lo cual se establece un procedimiento complejo y sujeto a la aprobación del CNE), empieza el proceso fijado en la Constitución para que el 20% de los electores exprese su deseo de ir a referéndum: “cuando es por allí por donde se debía empezar según la Constitución y no agregar una etapa previa de solicitud de grupos políticos o ciudadanos, no prevista en aquélla”¹⁹.

Una vez declarada la procedencia de la participación se da inicio al procedimiento para la solicitud del referendo revocador (art. 24º). Para viabilizar el procedimiento de solicitud del referendo revocador, la Junta Nacional Electoral (JNE) propone al CNE los centros de recepción de las manifestaciones de voluntad, tomando en cuenta las variantes geográficas y de población electoral (art. 24º). Nótese aquí que no son los promotores quienes acercan las planillas a los potenciales adherentes (a sus domicilios, a las zonas y calles más transitadas o alejadas, a sus lugares de trabajo, para facilitarles

¹⁹ “La revocatoria del mandato en Venezuela: un procedimiento innecesariamente complejo”, La Patilla, 17/03/2016, en <http://www.lapatilla.com/site/2016/03/17/la-revocatoria-del-mandato-en-venezuela-un-procedimiento-innecesariamente-complejo>. Acceso el 27/04/16.

la firma), sino que los propios ciudadanos deben movilizarse por sus medios a firmar a los lugares para ello designados por la autoridad competente. Los promotores tienen por tanto que persuadir al electorado para que se traslade a tales sitios por su cuenta o facilitarles el traslado, lo que, con un voto optativo, puede complicar aún más el cumplimiento del requisito. La ganancia supuesta sería una mayor formalidad y control en la recolección.

Las manifestaciones de voluntad para solicitar el referendo deben contener nombre, cargo y fecha de toma de posesión del funcionario a revocar y datos y firma manuscrita original del elector solicitante (art. 25º). La recepción de manifestaciones de voluntad se realiza por el exiguo plazo de 3 días en los centros establecidos por el CNE (art. 26º). Resulta ser un plazo muy reducido en comparación con otras normativas, siendo que el ciudadano debe movilizarse por sus medios a los lugares oficiales habilitados a tal fin y se requiere la considerable suma de firmas del 20% del padrón. Es esta otra especificación que en parte conspira contra la activación de un referendo de revocatoria ya que dificulta el éxito aún existiendo una amplia voluntad de remover a un gobernante.

La recolección de avales se lleva a cabo ante testigos de los presentantes y del revocable y se deja constancia en un acta diaria firmada por estos y por los funcionarios a cargo (art. 26º). La JNE debe verificar y contar las manifestaciones de voluntad (art. 28º). Si la cantidad de firmas alcanza el mínimo requerido, el CNE declara la solicitud como procedente y debe convocar al referendo en los siguientes 3 días. De lo contrario no se le da lugar (art. 29º). El referendo se celebra dentro de los 90 días continuos siguientes a su convocatoria (art. 30º): “En total, el procedimiento hasta que el CNE convoque el referéndum toma 228 días, o sea, casi 8 meses, contando los lapsos máximos establecidos por la normativa del CNE”²⁰. Ello, en el caso de que no haya demoras extraordinarias (arbitrarias o no) que lo prolonguen aún más, pudiendo favorecer al revocable.

El CNE es el encargado de confeccionar el cronograma con los lapsos para el proceso de constitución de las agrupaciones de ciudadanos y para la promoción y solicitud de los referendos revocatorios (art. 31º). La entrada en vigencia de esta resolución es sin perjuicio de la promulgación que de la Ley de Referendos se realice con ocasión al proyecto que a tal fin presente el CNE a la Asamblea Nacional (art. 34º).

Esta regulación vigente en materia de referendo revocatorio ha sido catalogada como parcialmente inconstitucional:

²⁰ “La revocatoria del mandato en Venezuela: un procedimiento innecesariamente complejo”, La Patilla, 17/03/2016, en <http://www.lapatilla.com/site/2016/03/17/la-revocatoria-del-mandato-en-venezuela-un-procedimiento-innecesariamente-complejo>. Acceso el 27/04/16.

No sólo porque viola la reserva legal al no estar establecida por el Poder Legislativo, justificándose en una omisión de la Asamblea Nacional que ha durado más de 16 años sin razón alguna, avalada por el Tribunal Supremo de Justicia, sino también, porque va en contra del artículo 72°, al agregar una etapa y trámites no previstos en él, y además, restringir el derecho a la participación ciudadana directa que establece la Constitución en esa norma y en el artículo 62°, al exigir que el procedimiento sea iniciado por grupos de ciudadanos o por organizaciones políticas, y no por los mismos electores²¹.

Se acusa a parte de la normativa vigente de romper con dos principios sagrados del Estado de derecho: el de legalidad y el de separación de poderes, y de limitar un principio fundamental para la democracia: la manifestación de la voluntad popular y el derecho a elegir a los gobernantes de su preferencia, y por tanto, también a revocarlos²².

Respecto de esto último, debe destacarse que, aunque puede parecer lógico que el CNE establezca la manera en que esos electores presenten su iniciativa o solicitud, no la puede someter a requisitos adicionales a los constitucionales, y pese a que también tenga sentido que haya límites al referéndum revocatorio para que no sea usado como un mecanismo de desestabilización, debe regularse dentro de los parámetros constitucionales y sobre todo, no someterlo a trámites engorrosos, cuyo cumplimiento y aprobación dependen de la discreción de un poder público²³.

El 20 de abril de 2016 la Asamblea Nacional aprobó la, por largo tiempo adeudada, Ley Orgánica de Referendos. Sin embargo, para los procedimientos iniciados con anterioridad a esa fecha (como el de Maduro), aún rige la resolución arriba descrita.

IV. APRECIACIONES SOBRE EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA REVOCATORIA EN VENEZUELA

Los diseños institucionales de revocatoria varían en los diversos países latinoamericanos que la han incorporado en cuanto al grado en que sus disposiciones y requisitos facilitan o dificultan la destitución de un mandatario. Algunas reglamentaciones se inclinan hacia un efectivo ejercicio del control ciudadano, a través de la moderación en sus disposiciones y restricciones, en tanto que otros prefieren preservar la continuidad del funcionario, aun al precio de quitar toda aplicabilidad y efecto al mecanismo. Mientras que las reglamentaciones muy exigentes pueden poner en jaque la utilidad de la revocatoria, las normas demasiado laxas son proclives a habilitar una especulación

²¹ *Ídem.*

²² *Ídem.*

²³ *Ídem.*

político electoral que redunde en una menor gobernabilidad y una mayor inestabilidad de gobierno.

El tipo y ámbito de los cargos susceptibles de revocación, el plazo en el que el mandato puede ser revocado, el número de avales exigidos para la iniciativa popular de solicitud, el tiempo otorgado para recolección de firmas, la justificación de la solicitud, el piso de votos afirmativos requeridos para aprobar el referéndum revocador, el nivel de presencia en las urnas exigido para validar el referéndum, las personas habilitadas para votar, la cantidad de veces que puede convocarse a revocatoria por mandato, el modo previsto para reemplazar a un funcionario revocado, son diversos factores cuya definición puede facilitar o dificultar (incluso al punto de casi imposibilitar) la efectiva remoción de un funcionario en forma directa por la población.

Haciendo una síntesis general del diseño institucional de la revocatoria actualmente vigente en Venezuela²⁴, se observa que, respecto de los cargos pasibles de revocatoria, es un diseño amplio y permisivo, ya que la habilita para todos los funcionarios electivos de todos los niveles, incluyendo al presidente de la nación. Es decir, abre al máximo las posibilidades en este aspecto, convirtiéndola en un mecanismo de participación y control muy atractivo para la ciudadanía y para la oposición. Es por ello también una herramienta de alto impacto para el régimen presidencial, caracterizado hasta ahora por mandatos fijos, y para la democracia, cuya estabilidad podría abonarse al permitir desplazar a un gobernante impopular a través del voto ciudadano.

El plazo en el cuál un mandato puede ser alcanzado por un proceso de revocatoria también es un indicador del nivel de apertura y amplitud del mecanismo. El diseño venezolano es moderado en este aspecto, ya que clausura la primera mitad del mandato pero libera la segunda. La eliminación de los primeros años del mandato de toda posibilidad de revocatoria encuentra su lógica en el hecho de brindar a un gobernante un plazo razonable de tiempo en el cargo para que pueda poner en marcha sus políticas y demostrar resultados, y en cuanto a desalentar ambiciones electoralistas anticipadas de grupos opositores.

Uno de los aspectos sensibles de la revocatoria es el piso de firmas que se exige a la iniciativa popular para dar comienzo al proceso. Si dicho umbral es muy elevado, dificulta en gran medida la posibilidad de superar esa primera etapa y llegar a la votación en el referéndum. Un mínimo de firmas demasiado cuantioso no solo se vuelve una prescripción muy difícil de cumplir sino que, por ello mismo, puede desalentar de antemano cualquier inclinación de la ciudadanía por iniciarla, a menos que cuente con el respaldo de un grupo organizado que le permita agilizar y completar la recolección.

²⁴ Según la Constitución Nacional de 1999 y la Resolución N° 070906-2770 del 6 de septiembre de 2007, vigente al momento de cierre de este artículo en 2016.

El piso de firmas requeridas se combina con la cantidad de días que se otorga para recolectarlas: si el plazo es demasiado breve, complica aún más el cumplimiento de este requisito, haciendo necesario contar con una estructura y capacidad de acción organizada que la mayoría de los ciudadanos no tiene (aquí corren con ventaja las ONG, corporaciones, grupos de poder, elites, etc.) Por el contrario, si el plazo concedido se extiende en demasía puede derivar incluso en el vencimiento del tiempo habilitado del mandato para iniciar revocatoria o también diluir el interés de la población respecto del cometido.

Entre ambos puntos las combinaciones y posibilidades son múltiples. En cuanto al piso de firmas para la iniciativa popular Venezuela asume una posición moderada al exigir el 20% de padrón. No obstante hay que destacar que la reglamentación restringe el derecho de solicitarla solamente a las organizaciones políticas y a las agrupaciones ciudadanas creadas a tal fin, excluyendo de su convocatoria al ciudadano a título individual y sumando un requisito adicional al procedimiento previsto en la Constitución: la recolección de firmas equivalente al 1% del padrón, tanto para constituir una organización ciudadana pro revocatoria como para acompañar la solicitud postulada por una organización política. De este modo se desvirtúa en parte la calidad de la revocatoria como mecanismo de control popular directo sobre los representantes y se acota el derecho ciudadano inicialmente otorgado por la Constitución.

Asimismo, la resolución reglamentaria estipula un plazo de recolección por demás acotado: solo 3 días, que hacen de la reunión de firmas una verdadera carrera contra reloj muy difícil de ganar. A eso hay que sumar que los lugares de registro de adhesiones son los estipulados por el CNE. El elector debe por tanto acercarse por motus propio al lugar habilitado de firma, en vez de que la autoridad entregue las planillas al promotor, a fin de que sea este quien se encargue de acercarlas al votante para facilitarle el trámite.

Otro aspecto sensible al momento de alentar o desalentar un proceso de revocatoria, que puede hacer plausible o imposible la destitución de un funcionario, es el relativo a la cantidad de votos que se exigen para poner fin anticipado a un mandato. Si el piso es demasiado alto, las probabilidades de permanencia del representante aumentan, desincentivando a la ciudadanía en el uso de esta herramienta. Venezuela sólo requiere que los votos a favor de la revocatoria superen los emitidos en contra y que las voluntades dispuestas a revocarlo igualen o superen en número a aquéllas que lo invistieron en el cargo. Esta vinculación entre la cantidad de votos que erigieron a un gobernante y la cantidad de votos que se exige luego para destituirlo pretende equiparar el peso de ambas votaciones y evitar que una minoría interesada deshaga lo elegido por una mayoría más amplia.

Un nuevo aspecto que se combina con los anteriores en términos de complicar o simplificar la aplicación del mecanismo y las posibilidades ciertas de interrumpir un mandato, es el nivel de presencia requerido en las urnas al momento de votar el referéndum. Si la participación mínima exigida es muy elevada, las probabilidades de que la consulta termine siendo válida disminuyen y, con ello, el interés de la población en intentarlo. Venezuela lo reduce al 25% de los electores, que sin embargo se magnifica al ser el voto optativo.

En cuanto a la cantidad de procesos de revocatoria permitidos por mandato, Venezuela autoriza sólo un proceso por cada período. De este modo, tiende a preservar la estabilidad del representante y dar ciertas garantías a la continuidad de su gestión, favoreciendo la gobernabilidad. Una apertura ilimitada a la solicitud de revocatorias podría tornar imposible cualquier gobierno, minar sus bases de legitimidad y agregar inestabilidad e incertidumbre.

Otro aspecto de relevancia en términos ahora de los efectos de la revocatoria sobre la representación política, tiene que ver con las causas y fundamentaciones requeridas para iniciar un proceso de destitución. Los gobernantes están en adelante sometidos no solo a elecciones periódicas donde, cumplido el plazo legal, pueden no ser re-elegidos por el pueblo según sea el juicio sobre su gestión (responsabilidad política)²⁵. Con la introducción de la revocatoria, se habilita además un monitoreo de su gestión durante gran parte del mandato con posibilidad de destitución popular por referendo. En Venezuela no se exige al ciudadano justificación de causa para dar inicio a un proceso revocatorio, ya que se considera que el pueblo es soberano a la hora de juzgar el accionar de un funcionario por él elegido.

En cuanto a las personas habilitadas para participar del referéndum, Venezuela permite votar a todos los ciudadanos empadronados, a diferencia de los países que sólo autorizan a participar a quienes sufragaron previamente en la elección de investidura (presumiendo que sólo quién se ha expresado en las urnas para investir a un candidato, tiene luego el derecho de volver a manifestar su voluntad para sacarlo). Cuánto más incluyente es el mecanismo en términos de habilitar la participación de más ciudadanos, mayores son sus alcances, su atractivo y su carácter democrático.

Cabe señalar otro aspecto fundamental cuando se trata de estimular o desalentar una revocatoria, y es el relativo al efecto del referéndum y a las formas previstas de reemplazo del funcionario revocado. En cuanto al efecto de una revocatoria se entiende que, si el resultado de la votación es no vinculante, el mecanismo pierde casi toda su

²⁵ J. T. Verdugo Silva. "Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación". En Y. Welp y U. Serdült. *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Consejo Nacional Electoral - Instituto de la Democracia, Quito, 2014, p. 136.

efectividad y, con ello, su atractivo, quedando la voluntad ciudadana a disposición de la arbitraria decisión del funcionario a cargo de ponerla (o no) en práctica. Venezuela menciona expresamente el cese inmediato del funcionario cuando la votación en el referéndum así lo haya manifestado. El voto es no obligatorio pero su resultado es vinculante.

La cuestión respecto de la modalidad de sucesión de un mandatario destituido vía revocatoria es igualmente de central importancia. Puede existir una correspondencia bidireccional entre los procedimientos de elección-revocación de autoridades²⁶: por un lado, la revocatoria permite poner un fin anticipado al período de un funcionario electo a través del voto; por el otro, la elección puede, en ciertas ocasiones, ser el mecanismo a través del cual se prevé la cobertura de una vacante producida por revocatoria. En este último caso, el recall es un mecanismo muy atractivo para una oposición ansiosa por acceder al poder antes de tiempo, a costa de desestabilizar gobiernos.

Si el procedimiento de reemplazo consiste en el llamado a elecciones para completar el mandato, las agrupaciones opositoras (y, aunque en menor medida, también la ciudadanía) podrían verse más incentivadas a iniciar un proceso revocatorio, ya que podrían participar de una nueva elección por lo que resta del período. Si en cambio el sucesor fuese un suplente o el vice o alguna otra autoridad previamente definida y conocida, la revocatoria perdería parte de su seducción, al menos para quiénes especulen con ocupar con un candidato propio la nueva vacante. Para el cargo de presidente, Venezuela prevé tanto elecciones (si el mandatario está en el cuarto año de mandato), como sucesión por el vice (en los años siguientes). Cabe aclarar que en este país el vicepresidente es designado y removido por el presidente, no tiene legitimidad por votación popular, con lo cual, si el referendo se vota en el quinto o sexto año de mandato, el sucesor del presidente será una persona de su confianza.

V. LA REVOCATORIA INTERRUMPIDA CONTRA EL PRESIDENTE NICOLÁS MADURO

Un caso reciente de grave crisis de gobernabilidad, política, económica y social en Venezuela, con amplia repercusión nacional e internacional, es el que motivó, entre otras muchas acciones, la activación del proceso revocatorio contra el presidente chavista Nicolás Maduro a comienzos de 2016. La coalición opositora Mesa de la Unidad Democrática (MUD) anunció en diciembre de 2015, que en el primer semestre del siguiente año buscaría un referendo revocatorio del mandato del presidente: el cambio

²⁶ *Ídem*, p. 135.

político en Venezuela no podía esperar a las elecciones presidenciales de 2019. Según los plazos legales, el referendo podría tramitarse desde abril de 2016.

La búsqueda de ese cambio formaba parte de un acuerdo alcanzado en julio de 2015 por los partidos que conformaban la MUD. Sin embargo, antes de intentar el revocatorio o la renuncia de Maduro, la oposición pediría en el Parlamento soluciones a la grave crisis económica y social y una amnistía para los presos políticos.

Los responsables de la MUD acordaron llevar a cabo una discusión profunda sobre qué mecanismo debían activar para lograr el cambio: una enmienda constitucional que redujera el mandato presidencial a 4 años y prohibiera la reelección inmediata, la renuncia del presidente, el referendo revocatorio del mandato de Maduro, o una constituyente. El primer objetivo sería lograr la mayoría en la Asamblea Legislativa en las elecciones del 6 de diciembre de 2015. Esta meta fue alcanzada sin inconvenientes.

Según la Constitución venezolana, el referendo revocatorio podría ser tramitado después de que el presidente cumpliera la mitad de su mandato, lo que en el caso de Maduro ocurriría el 19 de abril de 2016, habiendo asumido en igual fecha de 2013 para reemplazar al fallecido Hugo Chávez.

Poco tiempo atrás, entre febrero y mayo de 2014, el líder del ala radical de la oposición, Leopoldo López, había alentado una alternativa no institucional de reemplazo del presidente: las protestas contra el gobierno socialista de Maduro que dejaron 43 muertos. Tras ello fue condenado el 10 de septiembre a 13 años y 9 meses de cárcel por incitación a la violencia. Su estrategia, denominada "la salida", buscaba forzar la renuncia de Maduro a través de manifestaciones callejeras contra su gestión, marcada por la inseguridad, una aguda escasez de productos básicos y una alta inflación²⁷.

Hacia marzo de 2016, la MUD lanzó una contraofensiva política para alcanzar el poder. Se declaró en sesión permanente para elegir el mecanismo más adecuado e inició una campaña nacional orientada a exigir la renuncia del presidente, decisión con la que también estaban de acuerdo chavistas radicales y un grupo de militares que habían acompañado a Hugo Chávez en el golpe de Estado del 4 de febrero de 1992.

El desencadenante de esta acción fue la Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia que eliminaba o limitaba el control parlamentario a los poderes públicos, considerado por la oposición como equivalente a un golpe de Estado. En su quinta sentencia desde las elecciones parlamentarias de diciembre, el Tribunal Supremo decidió que el Parlamento sólo podría ejercer su tarea de control (y de forma parcial) respecto del Ejecutivo, y no sobre el resto de los poderes públicos, incluidos los militares y el propio Alto Tribunal.

²⁷ "Oposición venezolana buscará revocatoria de Maduro en 2016", El Deber Mundo, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 10/11/2015, en <http://www.eldeber.com.bo/mundo/oposicion-venezolana-buscara-revocatoria-maduro.html>. Acceso el 04/03/16.

Desde la derrota electoral revolucionaria en diciembre de 2015, el Tribunal había blindado a Maduro, decretando la suspensión de tres diputados opositores de Amazonas (para que la oposición no contase con la fundamental mayoría calificada de los dos tercios), amenazando con decretar nulas las actuaciones de la Asamblea y ordenando la puesta en marcha del decreto de emergencia económica elaborado por el Ejecutivo, pese a la votación contraria del hemiciclo. Las embestidas contra la Asamblea controlada por la oposición no fueron sólo judiciales o mediáticas. En torno del Palacio Legislativo recrudeció el hostigamiento y la violencia contra diputados opositores y periodistas.

Asimismo, el presidente Nicolás Maduro restringió por decreto las facultades del Parlamento para aprobar mociones de censura y remover a sus ministros, alegando que ello agravaría la crisis económica: “Se restringe y difieren (...) las mociones de censura que pudiera acordar la Asamblea Nacional contra los ministros o el vicepresidente ejecutivo, en las cuales solicitaren su remoción, hasta tanto cesen los efectos del decreto de emergencia económica”²⁸. La medida se tomó luego de que la mayoría opositora en el Legislativo destituyera al ministro de alimentación, Rodolfo Marco Torres, al votar una moción de censura que lo responsabilizaba de la grave escasez de alimentos.

La oposición estudió varias posibilidades. Amenazó incluso con convocar a una Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, esta sería la última opción, ya que la mayoría de los partidos apostaba por la enmienda constitucional que recortaría el período presidencial a cuatro años con una sola reelección. La agrupación Primero Justicia y el entonces gobernador del Estado de Miranda, Henrique Capriles, preferían el referéndum revocatorio, convencidos de que el Tribunal evitaría la retroactividad de la enmienda.

Mientras tanto, la MUD siguió debatiendo los detalles de su propuesta. El referéndum revocatorio parecía ser la opción más plausible, ya que dependía del voto popular. La mitad del mandato de Maduro, se había cumplido el 19 de abril. Para ello, la oposición debía primero reunir el 1% de firmas respecto del padrón y luego 3,9 millones de firmas (20% del padrón). Una vez presentadas, el Consejo Nacional Electoral (CNE) tenía 15 días para revisarlas, pudiendo rechazarlas y solicitar nuevas firmas, como pasó con el proceso revocatorio de Chávez en 2004.

La segunda opción fue la enmienda constitucional. En febrero la Asamblea Nacional (AN), de mayoría opositora, recibió un proyecto de enmienda constitucional para reducir el mandato presidencial de seis a cuatro años y prohibir la reelección inmediata. Según la Constitución, la enmienda podía ser solicitada por un 15% de los inscriptos en el

²⁸ “Arrancó revisión de firmas para revocatoria Maduro”, Periódico La Tarde, 5/05/2016, en <http://www.latarde.com/actualidad/mundo/169662-arranco-revision-de-firmas-para-revocatoria-de-maduro>. Acceso el 05/05/16.

padrón o el 30% de los integrantes de la AN (51 diputados). Para su aprobación debía someterse a varias discusiones, por lo que podría tardar hasta dos meses.

Asimismo, la Constitución confería a los venezolanos la facultad de convocar a una Asamblea Constituyente con objeto de transformar el Estado, crear un nuevo orden jurídico y redactar otra Ley Fundamental. Esta podía ser activada por las dos terceras partes de la AN o el 15% de los inscriptos en el registro electoral.

En último lugar, aparecía la renuncia, la opción menos viable, ya que requería la manifestación voluntaria de Maduro, quién remarcó que no renunciaría. Pese a ello, el partido del opositor Leopoldo López, Voluntad Popular, aseguró que era la vía más expedita para sacarlo y abogaba por la presión popular para impulsar la renuncia. Este caso ponía en auge varias opciones de salida anticipadas del presidente.

Cabe destacar que la voraz crisis social y económica que sufría Venezuela por ese entonces provocó que los opositores no fuesen los únicos que clamaran contra Maduro. Un grupo de militares que había acompañado a Hugo Chávez durante el fallido golpe de Estado del 4 de febrero de 1992 sorprendió al país al publicar un comunicado en el que reclamaba la renuncia del presidente: "si definitivamente no puede cumplir los deberes que le corresponden. Es imperativo y urgente"²⁹.

La ofensiva nacional corrió en paralelo con la internacional. La AN reclamó a Luis Almagro, secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que aplicase la Carta Democrática Interamericana contra el gobierno venezolano ante la alteración del orden constitucional. Almagro podía convocar al Consejo Permanente de la OEA, invocando el artículo 20º de la Convención, para valorar los ataques al orden democrático de un país miembro. Si esta iniciativa fracasaba, la Asamblea General podía iniciar nuevas gestiones en busca de la normalización de la institucionalidad.

Finalmente, tras plantearse las diferentes opciones, todas las facciones opositoras se alinearon en pos del referendo revocatorio. El 26 de abril, tras dos meses de dilaciones, el CNE, acusado por la oposición de servir al Gobierno, entregó las planillas para la primera recolección de firmas, en el momento en que la imagen del primer mandatario había caído al 15% a nivel nacional en las encuestas. La oposición debió cambiar para el día siguiente las manifestaciones previstas por un "megafirmazo" en los mismos puntos.

De esta manera se activó el proceso del referéndum, "en buena parte gracias a la presión realizada por la oposición y a las protestas callejeras de los últimos días por

²⁹ "Aceleran la ofensiva para destituir a Maduro", La Nación, Buenos Aires, 3/03/2016, en <http://www.lanacion.com.ar/1876654-aceleran-la-ofensiva-para-destituir-a-maduro>. Acceso el 04/03/16.

medio país, provocadas por los apagones, la escasez de alimentos y la falta de agua³⁰. La alarmante crisis energética había conducido a Venezuela a un desastre, sometiendo a la población incluso a un plan de racionamiento de electricidad con cortes de luz diarios de cuatro horas, y donde los empleados públicos sólo trabajarían los lunes y martes.

El 2 de mayo de 2016 el CNE recibió 1,85 millones de firmas presentadas por la oposición³¹ para cumplimentar el primer paso de promoción de la solicitud de referendo revocatorio, previsto en la Resolución de septiembre de 2007 (por ese entonces aún vigente a pesar de la aprobación de la Ley Orgánica de Referendos en abril de 2016). Si bien sólo tenía que entregar 195.721 firmas (1% del padrón electoral) la MUD recolectó 2,5 millones de adhesiones, y lo hizo en un tiempo mucho menor a los 30 días concedidos a tal fin por la normativa. Ello fue posible gracias al carácter masivo y organizado de la oposición a cargo de motorizar el procedimiento y por el amplio descontento social general³².

En adelante se llevaría a cabo la revisión de firmas frente a testigos del gobierno y la oposición. Luego los firmantes serían llamados a ratificar su aval con la impresión de su huella digital. El CNE debía validar esas primeras firmas para luego autorizar la recolección, en 3 días, de otras casi 4 millones de rúbricas (20% del registro electoral) requeridas para la iniciativa popular de convocatoria al referendo.

Se iniciaba entonces un “reto contra reloj”. La oposición disponía de ocho meses para: conseguir y validar las firmas de la iniciativa popular, lograr que se convoque al referendo revocatorio antes del 10 de enero de 2017 (siendo que Chávez debía haber asumido su nuevo mandato el 10 de enero de 2013), conseguir al menos un voto más que los 7.587.579 reunidos por Maduro en su elección de 2013, y alcanzar finalmente un llamado a elecciones para su reemplazo³³.

En virtud de la normativa, si el presidente era revocado cuando le restaren menos de dos años de mandato, no habría elecciones sino que el vicepresidente (designado por el presidente y no por elección popular) completaría el período. Por tanto, si el chavismo

³⁰ “La oposición le tuerce el brazo a Maduro y activa su revocatorio”, La Nación, Buenos Aires, 27/04/2016, en <http://www.lanacion.com.ar/1893057-la-oposicion-le-tuerce-el-brazo-a-maduro-y-activa-su-revocatorio>. Acceso el 07/05/16.

³¹ “Arrancó revisión de firmas para revocatoria Maduro”, Periódico La Tarde, 5/05/2016, en <http://www.latarde.com/actualidad/mundo/169662-arranco-revision-de-firmas-para-revocatoria-de-maduro>. Acceso el 07/05/16.

³² “La oposición pone en marcha el revocatorio a Maduro”, por Daniel Lozano, La Nación, Buenos Aires, 3/05/2016, en <http://www.lanacion.com.ar/1894836-la-oposicion-pone-en-marcha-el-revocatorio-a-maduro>. Acceso el 07/05/16.

³³ “La oposición le tuerce el brazo a Maduro y activa su revocatorio”, La Nación, Buenos Aires, 27/04/2016, en <http://www.lanacion.com.ar/1893057-la-oposicion-le-tuerce-el-brazo-a-maduro-y-activa-su-revocatorio>. Acceso el 07/05/16.

lograba retrasar el proceso (por ejemplo, a través de dilaciones en la revisión de firmas o por motivo de la reducción de la semana laboral de los empleados públicos ante la crisis energética); el vicepresidente oficialista, Aristóbulo Istúriz, mano derecha de Maduro y designado por éste, debería culminar el mandato³⁴.

Eso fue lo que ocurrió. Tibisay Lucena, rectora principal del CNE, de orientación chavista, aseguró que la recolección del 20% de las firmas no se realizaría hasta finales de octubre. Un retraso "injustificado y a la fuerza", que la oposición acusó de incumplir la normativa (según cuyos plazos debía caer en la primera quincena de septiembre), y que completaba la estrategia "revolucionaria" para mantenerse en el poder. Según el rector independiente, Luis Emilio Rondón, ausente durante el anuncio a modo de protesta, se pudo haber fijado una fecha anterior si la preparación de las máquinas se hubiera realizado en la segunda quincena de agosto, como él mismo había propuesto, y no en septiembre. Además, denunció que la primera verificación del 1% debía haber tomado 5 días pero tardó 30.

La sucesión de retrasos sumó casi 70 días para que cuadrasen casi todas las cuentas. Una vez entregadas las firmas, habría que sumar "28 ó 29 días más" para validarlas como paso previo para elegir el día clave del referéndum, "que se llevaría a cabo dentro de los 90 días continuos"³⁵. Si bien Lucena no lo dijo abiertamente, todo indicaba que, llegado el caso, consumirían los tres meses marcados, hasta febrero o marzo de 2017. Sólo quedaría una pequeña rendija de casi imposible acceso que el chavismo no estaría dispuesto a que sea usada: que el referéndum se celebrase en un solo mes, diciembre. Cabe recordar que el revocatorio de 2004 se prolongó dos meses y las presidenciales exprés tras la muerte de Chávez en 2013 se realizaron en un tiempo récord de 37 días³⁶.

Otra estrategia del mayoritariamente oficialista CNE para impedir la celebración del referendo en 2016 era la de usar para la recolección de octubre sólo 5.392 máquinas captahuellas de las 40.000 que tenía en su haber, contra las 19.500 pedidas por la oposición. A ello se agregaba una "distribución injusta de las máquinas", pues se dispondrían pocas en los principales centros de votación de las ciudades más grandes y muchas en zonas de difícil acceso o controladas por colectivos (algunos armados) que apoyaban al Gobierno. La facultad del CNE de definir la cantidad y ubicación de los

³⁴ "Los 3 grandes obstáculos que enfrenta la oposición de Venezuela para revocar a Maduro", por Daniel Pardo, BBC Mundo, 3/05/2016, en http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160503_venezuela_referendo_revocatorio_maduro_d p. Acceso el 07/05/16.

³⁵ "El chavismo retrasa el revocatorio a 2017 para salvarse", El Mundo, España, 9/08/2016, en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/08/09/57aa31ffe2704e95108b4570.html>. Acceso el 12/09/2016.

³⁶ *Ídem*.

puntos de captación de avales estaría aquí dificultando la recolección, en una maniobra protectora hacia el mandatario en cuestión. Finalmente, planeaba exigir el 20% de firmas por Estado, algo que no estaba establecido en la Constitución ni en la reglamentación, ya que la circunscripción presidencial era nacional³⁷.

A modo de presión para la celebración del referendo, la MUD convocó a la “Toma de Caracas”, una multitudinaria protesta realizada el 1 de septiembre en la capital. El 30 de agosto, y nuevamente el 10 de septiembre, el ex presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, se reunió con Maduro en nombre de una comisión internacional creada para impulsar el diálogo pacificador en el país. A pesar de contar con algunos apoyos, estas visitas fueron criticadas por Capriles y desconfiadas por otros opositores que no creían en un diálogo promovido por el Gobierno, aún cuando estuviese auspiciado por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)³⁸.

El 18 de octubre, a una semana de la fecha prevista para el comienzo de la triple jornada de recolección (del 26 al 28) de los casi 4 millones de firmas necesarias para la convocatoria al referéndum, el TSJ, volvió a sentenciar contra la MUD, al ratificar la resolución del CNE respecto de que la recolección del 20% de adhesiones se haría por estado y no tomando al país como distrito único (como sostiene la Constitución). La nueva embestida revolucionaria se producía tras la reunión mantenida el sábado anterior entre Maduro y Rodríguez Zapatero en busca del diálogo nacional. Al mismo tiempo, el chavismo convocaba a una marcha de sus seguidores en las puertas de la Asamblea Nacional, en una especie de “asedio militar” o intimidación a la MUD.

Esta sentencia era el número 33 de las emitidas en 10 meses por el Tribunal contra el Parlamento y la oposición. La falta de recolección de ese porcentaje en cualquiera de los estados o del Distrito Capital haría nugatoria la válida convocatoria del referendo revocatorio presidencial: “El TSJ es el sastre que ajusta el traje constitucional a deseos del presidente”, recriminó el ex rector electoral Vicente Díaz³⁹.

La estocada política final contra el revocatorio llegaría el 20 de octubre cuando el CNE decidió paralizar el proceso (previsiblemente para siempre) en obediencia a las órdenes emanadas por jueces de varios estados. A menos de una semana de la fecha

³⁷ “El Consejo Nacional Electoral ultima la estrategia para el revocatorio”, El Mundo, España, 20/09/2016, en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/09/20/57e036f3468aeb59718b4632.html>. Acceso el 22/09/16.

³⁸ “Zapatero prosigue con su labor de mediación y se reúne con Maduro”, El Mundo, España, 11/09/2016, en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/09/11/57d4a650468aeb36548b4620.html>. Acceso el 12/09/2016.

³⁹ “El chavismo dificulta aún más el revocatorio de Maduro y asedia la Asamblea”, El Mundo, Madrid, 18/10/2016, disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/10/18/5806761d468aeb2a448b458c.html>. Acceso el 9/12/2016

asignada, el organismo suspendió la segunda recolección de firmas (del 20% del padrón) hasta nueva instrucción judicial. La decisión se justificó en virtud de las medidas cautelares dictadas por diferentes jueces de primera instancia (de Apure, Aragua, Bolívar y Carabobo) que admitieron a trámite las querellas criminales presentadas por el oficialismo contra la primera recolección de firmas efectuada en el mes de abril. El oficialismo había denunciado entonces un fraude masivo cuando la oposición dijo tener las firmas del 1% del electorado para solicitar el revocatorio, el paso inicial exigido por la resolución reglamentaria a las agrupaciones civiles u organizaciones políticas que se constituyeran en promotoras de una solicitud de revocatoria⁴⁰.

Suspendido el referendo, se apostaría a la vía diplomática para solucionar el conflicto. A finales de octubre el Vaticano fue el mediador que consiguió abrir el diálogo entre el Gobierno y la MUD. La Santa Sede designó a Claudio María Celli como su representante, quien estuvo acompañado por mediadores de la UNASUR. En adelante, oficialismo y oposición debían dialogar para encontrar una solución consensuada de la crisis. La oposición accedió a sentarse a negociar gracias a la popularidad del Papa, pero existía una división respecto de su presencia. El diálogo se inició y se integraron cuatro mesas de trabajo. Rodríguez Zapatero coordinaba la mesa "Paz, respeto al estado de derecho y a la soberanía nacional". El Vaticano dirigía otra sobre "Verdad, Justicia, derechos humanos, reparación de víctimas y reconciliación". La mesa "Económico social", estaba bajo la coordinación de Leonel Fernández. La cuarta mesa versaba sobre "Generación de confianza y cronograma electoral" y estaba coordinada por Martín Torrijos. Las mesas coordinadas por el ex presidente y el representante del papado, contaban con un integrante del gobierno y uno de la oposición⁴¹.

Sin embargo, tanto esta mediación como las anteriores, fueron pronto descalificadas por la oposición como meros voceros de Maduro. La esposa del opositor Leopoldo López, aún preso por razones políticas, hizo un resumen de la lucha infructuosa contra el gobierno: "Hemos vivido una lucha de dos años y nueve meses con tres pilares: la internacional, la institucional y la de la calle. Comenzó el diálogo y estos pilares se congelaron: nos quitaron el revocatorio, las elecciones regionales y el diálogo no ha dado resultados"⁴².

⁴⁰ "Venezuela: el CNE paraliza el referendo revocatorio a Nicolás Maduro", BBC Mundo, 21/10/2016, disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37723172>. Acceso el 10/12/16.

⁴¹ "La crisis de Venezuela", por Mario D. Serrafiero, El Estadista, Buenos Aires, 18/11/2016, disponible en <http://elestadista.com.ar/?p=11703>. Acceso el 9/12/2016.

⁴² "Lilian Tintori: "Los mediadores representan la voz de Maduro", El Mundo, Madrid, 21/11/2016, disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/11/21/5832e6db46163fe01b8b45b5.html>. Acceso el 9/12/2016.

Pronto, sería el propio representante de Francisco quién llamaría la atención a Maduro sobre su incumplimiento de cuatro puntos cruciales del acuerdo alcanzado en las mesas de diálogo: la creación de un canal humanitario para medicinas, la liberación de presos políticos, la restitución de los poderes de la Asamblea Nacional y el cronograma electoral. Esto desataría la ira del presidente y relanzaría su ofensiva revolucionaria en las calles⁴³.

Para completar el panorama internacional, el 2 de diciembre, días antes de la embestida presidencial contra el Vaticano, los cancilleres de los países integrantes del Mercosur notificaron a Maduro la suspensión oficial de Venezuela del bloque regional debido al incumplimiento de las 112 resoluciones y casi 300 parámetros comerciales y democráticos requeridos para integrarlo. El gobierno venezolano rechazó la notificación y la calificó como un "golpe de Estado". A pesar de la negativa expresada por la canciller Rodríguez, tras esta resolución Venezuela dejaría de tener voz y voto en el mercado común⁴⁴.

Ante el fracaso de la vía diplomática y el recrudecimiento del conflicto interno, el presidente de la Comisión de Política Exterior de la Asamblea Nacional, anunció el 10 de diciembre que se retomaría en el Parlamento el juicio por la responsabilidad política de Maduro en la crisis venezolana, así como la causa para determinar el abandono del cargo del presidente de la República. Ello, debido a que el Ejecutivo no había cumplido con lo acordado en la mesa de diálogo⁴⁵.

Este procedimiento, calificado de juicio político (aunque no se encuentra estipulado de este modo en la Constitución) y penal, había sido iniciado por la Asamblea Nacional el 25 de octubre para determinar la responsabilidad del presidente en la "ruptura del hilo constitucional" por la suspensión del referendo revocatorio. El órgano legislativo había ordenado a una comisión que preparara un estudio "sobre la responsabilidad" penal y política y el "abandono del cargo", una figura prevista en la Ley Fundamental para cuando el presidente deja de ejercer sus atribuciones⁴⁶. No obstante, el 1 de noviembre la misma Asamblea opositora suspendería el llamado juicio político ante la posibilidad

⁴³ "Maduro vuelve a radicalizarse tras el enfrentamiento con el Vaticano", La Nación, Buenos Aires, 8/12/2016, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1965192-maduro-vuelve-a-radicalizarse-tras-el-enfrentamiento-con-el-vaticano>. Acceso el 10/12/16.

⁴⁴ "Mercosur: Venezuela quedó excluida", La Nación, Buenos Aires, 3/12/2016, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1961960-mercotur-venezuela-queda-excluida>. Acceso el 10/12/16.

⁴⁵ "El juicio político a Maduro continuará la semana que viene", El Nacional Web, Caracas, 10/12/16, disponible en http://www.el-nacional.com/politica/juicio-politico-Maduro-continuar-semana_0_973702651.html. Acceso el 10/12/16.

⁴⁶ "Venezuela: el Congreso aprueba el inicio del juicio político y penal a Nicolás Maduro", La Nación, Buenos Aires, 25/10/16, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1950316-venezuela-el-congreso-aprueba-el-inicio-del-juicio-politico-y-penal-a-nicolas-maduro>. Acceso el 10/12/16.

abierta de dialogar con el régimen para solucionar la crisis nacional, y el 15 de noviembre el bolivariano TSJ lo declararía inconstitucional, nulo e inexistente, anotando la sentencia número 38 contra el legislativo nacional y contra la oposición⁴⁷.

En síntesis, la “jugada tramposa” para mantener al chavismo en el poder, estirar la presidencia de Maduro, desmoralizar a gran parte del país y desactivar el revocatorio, siguió su curso con éxito. Según las encuestas, si el referéndum se hubiese celebrado en 2016, una cantidad por demás suficiente de entre 11 y 13 millones de venezolanos (68% de los electores) hubieran votado por revocarlo, contra 2 millones que lo hubieran respaldado. Tras su caída, las elecciones inmediatas hubieran confirmado el cambio de poder. En cambio, retrasando la consulta para 2017, y siendo revocado su mandato, le sucedería su vice (designado por éste) hasta 2019⁴⁸.

El caso muestra una clara manipulación de las reglas y procedimientos por parte de la autoridad de aplicación (el CNE) y la justicia (el TSJ), controladas ambas por el primer mandatario en cuestión, que impidió al mecanismo revocatorio desplegar su potencial como herramienta de control popular sobre los representantes y como válvula de escape institucional a graves crisis de legitimidad política.

VI. CONCLUSIÓN

La revocatoria de mandato agrega una segunda instancia democrática en los regímenes representativos: el voto, además de permitir al ciudadano designar a un gobernante y re-elegirlo o no al final de su período, adquiere ahora una segunda función de expresión popular, al brindar a la población la posibilidad de ejercer un control activo durante la mayor parte del período de un representante, pudiendo destituirlo a partir de un referéndum.

El voto adquiere así así una doble función de accountability vertical: una electoral, cuando permite premiar con la reelección o castigar con su reemplazo a un gobernante saliente según su desempeño; otra, societal, cuando habilita la interrupción del mandato de un gobernante que perdió la confianza popular.

Asimismo, como ocurrió en el caso Maduro, es un mecanismo que abre una salida institucional a una situación de crisis por pérdida de legitimidad de un gobernante, en especial cuando se trata de un presidente. La ciudadanía organizada (una agrupación de

⁴⁷ “La justicia venezolana prohíbe el juicio político a Nicolás Maduro”, El Mundo, Madrid, 15/11/2016, disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/11/15/582b4c0d22601d2d3c8b45a7.html>. Acceso el 10/12/16.

⁴⁸ “El chavismo retrasa el revocatorio a 2017 para salvarse”, El Mundo, España, 9/08/2016, en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/08/09/57aa31ffe2704e95108b4570.html>. Acceso el 12/09/2016.

ciudadanos o una organización política), con el apoyo de una cantidad de electores, puede solicitar la convocatoria a un referendo en el que podrá destituirlo a través del voto de un porcentaje importante de la población, y reemplazarlo a través de los mecanismos previstos sin implicar un quiebre de la continuidad democrática.

En este aspecto, flexibilizaría el diseño presidencial en cuanto a la rigidez que implican los mandatos fijos, al incorporar una vía institucional directa para que organizaciones civiles y/o políticas puedan iniciar un procedimiento de destitución popular de un representante antes de que culmine su período preestablecido.

En cuanto al diseño del mecanismo, resulta complejo definir su grado de aplicabilidad y las perspectivas reales que ofrece de revocación de un funcionario, ya que los numerosos y diversos aspectos que hacen a su procedimiento adoptan diferentes formas y definiciones en forma independiente uno de otro. Para evaluar al instrumento en su integridad, es preciso considerar todos estos atributos en su conjunto, observando sus combinaciones y ponderando aquellos cuyo impacto sea mayor en el desenvolvimiento final de la revocatoria, en términos de alentar o desalentar a la población y/o a los grupos de interés a iniciarla.

Para la ponderación se puede pensar que el mínimo de firmas requerido en la iniciativa popular que da comienzo al referéndum revocador es en un primer obstáculo que, en caso de ser muy elevado, desincentiva o imposibilita el inicio de un proceso revocador. La cantidad de votos a favor de revocar un mandato que se exige para aprobar el referéndum, es el otro elemento clave al momento de hacer factible o no la destitución de un representante. La legislación venezolana es moderada en el piso de firmas del 20% del padrón que exige a la iniciativa popular: siendo alto no es inalcanzable y garantiza cierta representatividad al proceso. En cuanto a los votos necesarios para concretar la destitución, requiere que haya más votos a favor de ella que en contra, pero también la asocia a la cantidad de voluntades que obtuvo el funcionario cuando fue investido. El piso es entonces variable según la popularidad inicial del candidato y pone al voto electoral y al revocatorio en pie de igualdad para ocupar o vaciar un cargo.

No obstante, la resolución reglamentaria excluye al ciudadano a título individual de la facultad de promover una iniciativa de revocatoria, limita este derecho a las agrupaciones ciudadanas y a las organizaciones políticas, y reglamenta el procedimiento del referéndum en los términos de una campaña política. Se alienta así la especulación electoral de grupos opositores y se acota el derecho cívico otorgado inicialmente por la Constitución de este país.

Respecto del caso aquí analizado, el proceso revocatorio iniciado contra el presidente Nicolás Maduro, muestra que el cargo de presidente es difícil de ser revocado, porque su

titular cuenta con numerosos y poderosos recursos e influencias para obstaculizar y/o detener un proceso impulsado en su contra, a las que presumiblemente utilizará cuando no tenga expectativas de reunir los votos suficientes a su favor para evitar la caída.

El derecho ciudadano a revocar el mandato de los representantes pierde gran parte de su vigor y atractivo si su implementación está sujeta o es vulnerable a las estrategias de quién detenta el poder, especialmente si se trata del mandatario a ser revocado. En tal circunstancia, la voluntad política de la autoridad en cuestión (en este caso, del presidente) se vuelve un factor clave tanto para una completa y rápida implementación del mecanismo (Hugo Chávez en 2004 y Evo Morales en 2008), como para su entorpecimiento y esterilización (Nicolás Maduro en 2016); dependiendo ambos casos de la conveniencia del gobernante de turno (con más razón si se trata del presidente).

Esta dependencia de la voluntad política resta a la revocatoria de mandato efectividad e interés como mecanismo de control directo de los ciudadanos sobre sus representantes. Disminuye también su potencial para desactivar situaciones de grave crisis de legitimidad (especialmente de un presidente), y se convierte en una herramienta a disposición del poder político sobre la que este puede intervenir para contribuir a su permanencia, ya sea alentando o entorpeciendo su aplicación a conveniencia.

En síntesis, este novedoso mecanismo, dependiendo por un lado de las características que la reglamentación otorgue a su procedimiento y, principalmente, de la injerencia que los propios representantes puedan tener (de hecho o de derecho) en el curso de su implementación (más aún si son ellos mismos quienes enfrentan el proceso revocatorio), puede ofrecer interesantes facilidades a la estabilidad democrática de los regímenes presidenciales al funcionar como una válvula de escape a situaciones de graves crisis de legitimidad política. O también, por el contrario, puede convertirse en una herramienta más al servicio de los intereses de quienes ejercen el poder, sin una connotación real como mecanismo de participación y control ciudadano directo, y cuyo uso político arbitrario puede acrecentar (más que contrarrestar) los signos más evidentes de la crisis de la representación, la apatía cívica y la desconfianza ciudadana respecto de los políticos y sus instituciones de gobierno.