

El reingreso de Venezuela al sistema Interamericano de Derechos Humanos

José Ignacio Hernández G.*
Abogado

Resumen: *La compleja transición en Venezuela debe valorarse a la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Por ello, uno de los principales objetivos del Estatuto que rige la transición, fue la reincorporación de Venezuela a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y a la Carta de la Organización de Estados Americanos. Asimismo, la protección internacional de la transición democrática venezolana requería que Venezuela volviese a formar parte del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, cuya interpretación debe efectuarse a la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la protección del derecho a la democracia. Esta estrategia fue exitosamente implementada en 2019 gracias al reconocimiento internacional del Presidente de la Asamblea Nacional actuando como Presidente encargado de la República.*

Palabras Clave: *Transición venezolana, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Carta de la Organización de Estados Americanos, Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.*

Abstract: *The complex transition in Venezuela must be analyzed in light of the Inter-American System of Human Rights. Therefore, one of the main objectives of the Statute that governs the transition was the re-incorporation of Venezuela to the American Convention on Human Rights and to the Charter of the Organization of American States. Likewise, the international protection of the Venezuelan democratic transition required that Venezuela become part, again, of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, that should be interpreted in accordance with the Inter-American System of Human Rights and the protection of the right to democracy. This strategy was successfully implemented in 2019 thanks to the international recognition of the President of the National Assembly acting as Interim President of the Republic.*

Key words: *Venezuelan transition, Inter-American System of Human Rights, American Convention on Human Rights, Charter of the Organization of American States, Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance.*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

- I. EL ESTATUTO QUE RIGE LA TRANSICIÓN Y LA REINCORPORACIÓN DE VENEZUELA AL “CONCIERTO DE NACIONES LIBRES”
- II. LA REINSERCIÓN DE VENEZUELA A LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS
- III. EL RECONOCIMIENTO DEL REPRESENTANTE PERMANENTE DEL GOBIERNO LEGÍTIMO ANTE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS
- IV. LA REINSERCIÓN DE VENEZUELA A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS
- V. LA REINSERCIÓN DE VENEZUELA AL TIAR Y A LA REINTERPRETACIÓN DE ESE TRATADO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

VI. RECAPITULACIÓN: LA REINSERCIÓN DE VENEZUELA AL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DE LA “DOCTRINA ALMAGRO”

INTRODUCCIÓN

El 10 de enero de 2019 comenzó una nueva etapa en la transición democrática venezolana, caracterizada por el reconocimiento nacional e internacional del Presidente de la Asamblea Nacional como Presidente encargado de la República, tal y como quedó regulado en el *Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, dictado por la Asamblea Nacional en febrero de 2019¹.

A tales efectos, el Estatuto diseñó el marco institucional para promover la transición en Venezuela en tres dimensiones: (i) la transición democrática, a través de liberación del autoritarismo hegemónico de Nicolás Maduro; (ii) la transición económica, mediante la sustitución del modelo basado en controles centralizados que degeneraron en mecanismos informales e ilícitos de intercambio de bienes y servicios, y (iii) la transición del Estado fallido y criminal. Por ello, esta compleja transición se orienta a la construcción de un gobierno basado en la democracia constitucional, con instituciones de la economía de mercado y con un Estado con la capacidad suficiente como para implementar las políticas públicas orientadas a la reconstrucción de Venezuela, prioritariamente, para la atención de la emergencia humanitaria compleja².

Por ello, en el caso venezolano, es preciso considerar la **dimensión internacional de la compleja transición democrática**. En la era de la globalización de los derechos humanos y del derecho humano a la democracia, como lo reconoce la Carta Democrática Interamericana, la transición hacia la democracia ya no es solo un asunto puramente doméstico. Como resume Laurence Whitehead, la transición democrática puede estar influenciada por factores internacionales, a saber, el contagio de los procesos de democratización, intervención o imposición del proceso de democratización, y la promoción de acuerdos para promover el proceso de democratización³. Tanto más, acotamos, en casos de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos, como sucede en Venezuela.

De allí que el Estatuto dispuso como uno de sus objetivos, reinsertar a Venezuela en los acuerdos internacionales necesarios para acompañar este complejo proceso de transición. El presente trabajo analiza, en sus aspectos jurídicos centrales, el proceso a través del cual el Estado venezolano, bajo la condición del Presidente encargado de la República, se reinsertó plenamente en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

* Profesor de la Universidad Central de Venezuela y de la Universidad Católica Andrés Bello. Investigador, Escuela Kennedy de la Universidad.

¹ Brewer-Carías, Allan, *Transición a la democracia en Venezuela. Bases Constitucionales*, Editorial Jurídica Venezolana, 2019.

² El caso de Venezuela no puede ser estudiado únicamente como un caso de transición política, transición democrática o democratización. La transición democrática, en términos sencillos, puede ser definida como el cambio de modelos autoritarios de gobierno a modelos democráticos. Cfr.: Linz, Juan J. “Transiciones a la democracia”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 51, 1990, pp. pp. 9 y ss. En Venezuela, como se explicó, el único objetivo no es promover la transición hacia formas democráticas de gobierno.

³ Whitehead, Laurence, “Three international dimensions of democratization”, en *The international dimensions of democratization. Europe and the Americas*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 3 y ss.

I. EL ESTATUTO QUE RIGE LA TRANSICIÓN Y LA REINCORPORACIÓN DE VENEZUELA AL “CONCIERTO DE NACIONES LIBRES”

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en su arista formal o procedimental, está conformado, en un primer nivel, por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José, que no solo enumera el catálogo de derechos humanos, sino que además, crea a la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el Tribunal que, desde el Derecho Internacional, puede ejercer jurisdicción para resolver controversias con los Estados basadas en la violación de tales derechos. De acuerdo con el diseño institucional de la Convención, este proceso de protección regional de derechos humanos queda dividido en dos niveles. El primer nivel corresponde a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien puede atender denuncias directamente formuladas por las víctimas de violación de derechos humanos; en un segundo nivel, la Comisión puede formular la correspondiente pretensión procesal ante la Corte, para reclamar la responsabilidad internacional de los Estados con ocasión a la violación de derechos humanos. En consecuencia, este sistema –desde el punto de vista formal– también está integrado por la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), en tanto ésta crea a la Comisión⁴.

Esto obliga a interpretar holísticamente el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, más allá del Pacto de San José. Así, este sistema está integrado por los Tratados Internacionales y el Derecho derivado orientado a la protección integral de derechos humanos. Por ello, también es posible analizar el Sistema Interamericano a la luz del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en 1947 para atender amenazas regionales a la paz. En la era de los derechos humanos, el TIAR debe ser interpretado, especialmente, para atender amenazas basadas en graves y sistemáticas violaciones a derechos humanos⁵, y en especial, las amenazas a los principios condensados en la Carta Democrática Interamericana⁶. Con lo cual, el **derecho a la democracia** justifica la interpretación del TIAR en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁷.

⁴ Véase en general a Faúndez Ledesma, Héctor, “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (teorías y realidades)”, en *Revista de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello* N° 46, Caracas, pp. 57 y ss. Por supuesto, deben tomarse en cuenta también las Declaraciones y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y en especial, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*.

⁵ Debe advertirse que TIAR no es parte, en sentido estricto, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Pero no ello no debe llevar a una interpretación descontextualizada de ese Tratado, que no es ajeno por lo demás a la protección de derechos humanos. Como se lee en sus considerando: “la comunidad regional americana afirma como verdad manifiesta que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz y que la paz se funda en la justicia y en el orden moral y, por tanto, **en el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad de la democracia, para la realización internacional de la justicia y de la seguridad**” (énfasis añadido). Con todo, su propósito inicial era proteger la seguridad en América. *Cfr.*: Sureda, Rafael, “La defensa colectiva americana, orígenes y práctica”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello* N° 35, Caracas, 1986, pp. 159 y ss. Lo que ha cambiado, por ello, es el concepto de “seguridad”, como se explica más adelante.

⁶ Brewer-Carías, Allan, *La crisis de la democracia venezolana, la Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002*, Libros El Nacional, Caracas, 2002, pp. 21 y ss.

⁷ En general, *vid.*, Aguiar, Asdrúbal, *El derecho a la democracia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008.

Ahora bien, el autoritarismo populista de Hugo Chávez se caracterizó, entre otros elementos, por la violación de derechos humanos, lo que llevó a diversas controversias resueltas por la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana. El control internacional las autoritarias decisiones del régimen de Chávez, a través de la responsabilidad internacional del Estado venezolano, implicaba una amenaza para la consolidación hegemónica de su modelo de dominación política. Por ello, y consistente con el discurso autoritario populista, Chávez construyó una narrativa en la cual los controles internacionales sobre el Estado venezolano eran una amenaza para el bienestar del pueblo, en concreto, basado en una sesgada interpretación del principio de autodeterminación de los pueblos. Por ello, uno de los rasgos distintivos del modelo autoritario populista chavista fue la denuncia de Tratados Internacionales que establecen el marco jurídico para el control internacional del Estado, a los fines de determinar su responsabilidad por la violación de derechos humanos. Tal fue el caso de la inconstitucional denuncia del Pacto de San José⁸, así como la denuncia del TIAR⁹ y la Carta de la OEA¹⁰.

Por ello, una de las estrategias para promover la transición democrática fue a través de la reinserción de Venezuela en la comunidad democrática internacional, lo que implicaba dejar sin efecto estas denuncias. De acuerdo con el artículo 7 del *Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (Estatuto):

“la actuación de la Asamblea Nacional se orientará a reinsertar a la mayor brevedad al Estado venezolano en el concierto de las Naciones libres, de conformidad con lo dispuesto en la Carta de la Organización de Estados Americanos, la Carta Democrática Interamericana, la Carta de las Naciones Unidas y los demás instrumentos internacionales, en especial, los relativos a derechos humanos en el Sistema Interamericano y el sistema universal”.

Esa reinserción respondía a dos objetivos que conviene diferenciar: uno, enmarcado en la reconstrucción de la democracia constitucional; el otro, asociado a la creación de incentivos adecuados para la liberación del régimen de Nicolás Maduro.

En efecto, el primer objetivo de la estrategia de reinserción de Venezuela al “concierto de naciones libres” fue apalancar la democracia constitucional desde los Tratados Internacionales de protección de derechos humanos. Así, el Estatuto concibió necesario reinsertar a Venezuela en el Sistema Interamericano para apalancar el proceso de transición a la democracia, o más propiamente, a la democracia constitucional, que para ser tal debe estar basada en los derechos humanos.

Junto a ello, esta estrategia también persigue objetivos más pragmáticos, a saber, la creación de incentivos para la liberación del régimen de Nicolás Maduro. Conviene detenernos brevemente en este aspecto.

⁸ La denuncia de la Convención se hizo el 10 de septiembre de 2012 y entró formalmente en vigor el 10 de septiembre de 2013. *Cfr.*: Ayala Corao, Carlos, “Inconstitucionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por Venezuela”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Año XIX*, Bogotá, 2013, pp. 43-79.

⁹ Venezuela denunció el TIAR en 2013, con efecto a partir de 2015, invocando que este Tratado había sido suscrito para promover la intervención de Estados Unidos en el continente, en el marco de la Guerra Fría.

¹⁰ Venezuela denunció la Carta de la OEA en abril 2017, como reacción a los informes sobre la ruptura del orden constitucional en Venezuela presentados por el Secretario Almagro. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 143 de la Carta, la denuncia solo surtiría efectos jurídicos en dos años, o sea, abril de 2019.

Como vimos, el Estatuto asumió que la transición democrática en Venezuela debía basarse en el apoyo decidido de la comunidad internacional. Para este objetivo, el *Estatuto* dispuso la necesidad de adherir a Venezuela a los Tratados Internacionales que habían sido denunciados en el pasado, a los fines de brindar legitimidad a la acción de la comunidad internacional en la solución de la crisis venezolana, específicamente, elevando los costos de las violaciones de derechos humanos del régimen de Nicolás Maduro.

En la medida en que Venezuela volviese a formar parte de los Tratados de Derechos Humanos, al régimen de Maduro se le haría más costoso mantener su política de violación sistemática de derechos humanos, todo lo cual podría propender a debilitar sus pilares de soporte favoreciendo así la liberación de tal régimen.

Es necesario recordar que la violación de derechos humanos no ha sido solo uno de los signos distintivos del autoritarismo populista de Chávez. Además, desde la cuestionada elección de Nicolás Maduro en 2013, la situación de los derechos humanos fue deteriorándose, tanto por actos de represión –en especial, a partir de las protestas de 2014– como por la acelerada degeneración de la crisis económica y social. Esta situación se deterioró más todavía cuando Maduro optó por reprimir, con actos abusivos, denigrantes y de tortura, las protestas de 2017 generadas por el desconocimiento de las competencias de la Asamblea Nacional. Al mismo tiempo, el régimen de Maduro se aprovechó del colapso económico y social para presionar políticamente a los sectores más vulnerables de la sociedad, en otra serie de violaciones de derechos humanos¹¹.

Por lo anterior, el régimen de Maduro degeneró a la sistemática y grave violación de derechos humanos, por actos de represión y por la creciente emergencia humanitaria compleja. El Secretario General de la Organización de Estados Unidos, luego de denunciar estas violaciones, promovió la creación del Panel de Expertos Independientes que en 2018 levantó un informe en el cual se dejó constancia de esta sistemática violación de derechos humanos¹². Así, en este Informe se determina la existencia de pruebas que permiten sostener que el régimen de Nicolás Maduro es responsable de sistemáticas violaciones de derechos humanos, tanto por abuso de autoridad como por la emergencia humanitaria compleja, y que incluso permiten concluir en la comisión de delitos tipificados en el Estatuto de la Corte Penal Internacional¹³:

“Al término de su evaluación y análisis exhaustivos del conjunto de la información y las evidencias, este Panel de Expertos Internacionales Independientes estima que existe fundamento suficiente, que satisface los criterios de prueba contemplados en el Artículo 53 del Estatuto de Roma, para considerar que los actos a los que se ha visto sometida la población civil de Venezuela, que se remontan por lo menos al 12 de febrero de 2014, constituyen crímenes de lesa humanidad, de conformidad con lo que establece el artículo 7 del Estatuto de Roma de la

¹¹ Véase: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de Derechos Humanos en Venezuela*, 12 de febrero de 2018, tomado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>.

¹² *Vid.*: Informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela, publicado el 29 de mayo 2018, en: <https://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Panel-Independiente-Venezuela-ES.pdf>.

¹³ Informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela, *cit.*, p. 463.

Corte Penal Internacional, incluyendo los crímenes de asesinato, encarcelación, tortura, violación y otras formas de violencia sexual, persecución y desapariciones forzadas, descritos ampliamente en este informe”

Un elemento clave en tal sentido fue la aprobación del llamado Plan Zamora de 2017¹⁴ que, sobre la base de la denominada unión civil-militar, justificó el uso de la fuerza pública para combatir a la disidencia del régimen de Maduro. Citando de nuevo al señalado Informe¹⁵:

“El Plan Zamora identifica a las fuerzas “enemigas” como las “contrarias al sistema de gobierno legalmente constituido, que asuman acciones desestabilizadoras en el territorio nacional, en apoyo a grupos violentos”, entre otros. También describe las posibles amenazas al orden interno, y las primeras tres de estas son la “desestabilización del sistema político, deslealtad a las ideas y a los intereses del país, [y las] acciones desestabilizadoras de los partidos de oposición”. Cualquiera que tenga una opinión contraria a las ideas o intereses del gobierno es considerado un enemigo del Estado”

Esto quiere decir que el régimen de Nicolás Maduro no solo es responsable por la violación de derechos humanos, sino que, además, ha asumido como política la sistemática violación de derechos humanos como táctica para ampliar su control político sobre la sociedad y perseguir políticamente a la disidencia y a la oposición, muy en especial, los diputados de la Asamblea Nacional electa en diciembre de 2015.

Esto último es relevante pues en febrero de 2018 la Fiscalía de la Corte Penal Internacional anunció el inicio de investigaciones preliminares en relación con los posibles delitos de lesa humanidad perpetrados por el régimen de Maduro¹⁶. Con base en el señalado Informe promovido por la Organización de Estados Americanos, diversos Estados han referido las pruebas sobre presunta comisión de crímenes de lesa humanidad a la Fiscalía, para promover así el inicio de una investigación formal¹⁷.

De esa manera, y en resumen, el artículo 6.9 del Estatuto previó el mandato de dejar sin efecto la denuncia de la Carta de la Organización de Estados Americanos y ratificar de nuevo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluyendo la ratificación de la jurisdicción contenciosa obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los objetivos de esos mandatos, como vimos, fueron dos: (i) promover la reconstrucción de la democracia constitucional a través de la protección internacional de derechos humanos y (ii) crear incentivos adecuados para la liberación del pueblo venezolano frente al régimen de Maduro y la consolidación del proceso de democratización en Venezuela, al incrementar los costos de represión. Para esto, como se verá, se estimó estratégica la reinserción de Venezuela al TIAR.

¹⁴ Vid.: “Provea explica en qué consiste el Plan Zamora”, Efecto Cocuyo, 22 de abril de 2017, en: <https://efectococuyo.com/la-humanidad/la-guerra-de-todo-el-pueblo-provea-explica-en-que-consiste-el-plan-zamora/>.

¹⁵ Informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela, *cit.* p. 51.

¹⁶ Vid.: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=180208-otp-stat>

¹⁷ Vid.: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=180927-otp-stat-venezuela>

Para ello, sin embargo, fue necesario reconocer internacionalmente al Presidente de la Asamblea Nacional como Presidente encargado de las República, con base en los artículos 233 y 333 de la Constitución¹⁸. Esa fue la base constitucional que permitió al Estatuto¹⁹, en el marco del sistema presidencialista imperante en Venezuela, ratificar que el Presidente de la Asamblea Nacional podía ejercer las competencias de la Presidencia de la República, incluso, para la celebración de Tratados, sujeto en todo caso a su aprobación por la Asamblea Nacional²⁰.

II. LA REINSERCIÓN DE VENEZUELA A LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

Para lograr la re inserción de Venezuela a la Carta de la Organización de Estados Americanos, el Presidente de la Asamblea Nacional, actuando como Presidente encargado de la República, dirigió comunicación de 8 de marzo de 2019 al Secretario General de la Organización de Estados Americanos, en la cual ratificó la voluntad del Estado venezolano de permanecer como Estado parte de la Carta de la Organización de Estados Americanos, tal y como decidió la Asamblea Nacional en Acuerdos de 2 de mayo de 2017 y 22 de enero de 2019.

En esos Acuerdos, la Asamblea Nacional había declarado la voluntad del Poder Legislativo venezolano de dejar sin efecto la denuncia a la Carta. Sin embargo, desde el estricto punto de vista del Derecho Internacional, era necesario que esa voluntad fuese también expresada por el Presidente encargado de la República, a quien corresponde la conducción de las relaciones internacionales. Tal fue el objetivo de la citada comunicación de 8 de marzo de 2019, que se limitó a dejar sin efecto la denuncia a la Carta formulada por el régimen de Maduro, lo que se hizo antes de que hubiese terminado el período de salvaguarda de dos (2) años previsto en la Carta para que la denuncia entre en vigor. Con ello, se logró que Venezuela siguiese siendo Estado miembro de la Organización.

Pero para consolidar la posición de Venezuela en la Organización, era necesario acreditar la representación del Gobierno legítimo ante la OEA, como explicamos en la sección siguiente.

III. EL RECONOCIMIENTO DEL REPRESENTANTE PERMANENTE DEL GOBIERNO LEGÍTIMO ANTE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

En el Derecho Internacional, los actos dictados por los órganos de Gobierno de los Estados deben presumirse válidos, bajo la teoría del “acto de Estado”. Consecuentemente, la OEA debía tener por válidos los actos dictados por el Poder Legislativo venezolano, incluyendo de manera especial al Estatuto²¹.

¹⁸ Hernández G., José Ignacio, “La usurpación de la Presidencia de la República a partir del 10 de enero de 2019. Consecuencias en el Derecho Constitucional y en el Derecho Internacional”, en *Revista de Derecho Público N° 157-158*, Caracas, 2019, pp. 280 y ss.

¹⁹ Brewer-Carías, Allan, *Transición a la democracia en Venezuela. Bases Constitucionales*, Editorial Jurídica Venezolana, 2019, pp. 239 y ss.

²⁰ Artículos 154, 187.8 y 236.4 de la Constitución, y artículo 7.2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

²¹ *Cfr.*: de Quadros, Fusto, et al, “Act of State Doctrine”, *Max Planck Encyclopedia of Public International*, 2013.

Fue precisamente por ello que la Asamblea Nacional designó al profesor Gustavo Tarre Briceño como representante de Venezuela ante la Organización de Estados Americanos, mediante Acuerdo de *designación del representante permanente ante la Organización de Estados Americanos*, de 22 de enero de 2019²². Así, debido a la importancia geopolítica de esa Organización, la Asamblea Nacional optó por efectuar una designación especial, anclada en el citado artículo 333 constitucional, y que en el Derecho Internacional se fundamentaba en el amplio reconocimiento de la Asamblea Nacional como el legítimo titular del Poder Legislativo, en especial, por la Organización de Estados Americanos. Nótese que esta designación se efectuó antes de la promulgación del Estatuto, que a todo evento, ratificó la competencia del Presidente encargado de designar a jefes permanentes de misiones diplomáticas previo control de la Asamblea Nacional²³.

Por lo tanto, el Acuerdo de la Asamblea Nacional de 22 de enero constituía un acto dictado por el Poder Legislativo que, en el Derecho Internacional, debía presumirse válido y, por ende, ser acatado por la Organización de Estados Americanos, quien reiteradamente había reconocido a la Asamblea Nacional como legítimo titular del Poder Legislativo (más allá de las distintas posiciones en cuanto al grado de reconocimiento del Presidente de la Asamblea Nacional como Presidente encargado de la República)²⁴.

Ahora bien, en el caso de la OEA, se observa que el Estado venezolano puede ejercer diversos derechos ante dicha organización, de acuerdo con lo señalado en el artículo 4 de la *Carta de la Organización de Estados Americanos*²⁵. El concepto de Estado, a estos fines, es el concepto del Derecho Internacional, que como vimos, requiere identificar quién es el Gobierno que puede actuar en nombre del Estado. Por ello, para la correcta aplicación del citado artículo 4, la Organización de Estados Americanos puede –y debe– determinar quién es el Gobierno que ejercerá los derechos del Estado venezolano en el ámbito de la Carta.

Al respecto, en su Resolución de 10 de enero de 2019, el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (i) ratificó el desconocimiento de la supuesta elección presidencial del 20 de mayo de 2018, (ii) recalcó que la Asamblea Nacional es la autoridad constitucionalmente electa en Venezuela y (iii) acordó no reconocer “*la legitimidad del período del régimen de Nicolás Maduro a partir del 10 de enero de 2019*”²⁶. Cabe destacar que

²² Gaceta Legislativa N° 2 de 23 de enero de 2019.

²³ Artículo 16.1.

²⁴ En efecto, para ese momento, los Estados miembros de la OEA habían adoptado posiciones disímiles en cuanto al reconocimiento del Presidente de la Asamblea Nacional como Presidente encargado, aun cuando la posición claramente mayoritaria se basaba en el pleno reconocimiento. Pero al margen de ello, la posición institucional de la OEA, para ese momento, era de reconocimiento de la Asamblea Nacional como órgano legítimo de Venezuela.

²⁵ Según ese artículo 4, son “*miembros de la Organización todos los Estados americanos que ratifiquen la presente Carta*”. Los Estados pueden ejercer los derechos derivados de los artículos 10 y siguientes de la Carta.

²⁶ *Cfr.*: Resolución CP/RES. 1117 (2200/19). En sus considerandos, la Resolución hace referencia a “la autoridad constitucional de la Asamblea Nacional democráticamente electa”. Asimismo, recordó que “mediante la AG/RES. 2929 (XLVIII-O/18) del 5 de junio de 2018, la Asamblea General declaró que el proceso electoral realizado en Venezuela el 20 de mayo de 2018 carece de legitimidad por no haber contado con la participación de todos los actores políticos de Venezuela, por no cumplir con los estándares internacionales y por haberse desarrollado sin las garantías necesarias para un proceso libre, justo, transparente y democrático”. Por ende, su primera decisión es “no reconocer la legitimidad del período del régimen de Nicolás Maduro a partir del 10 de enero de 2019”.

esa Resolución se basó en la Resolución adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 5 junio 2018, en la cual se acordó:

“Declarar que el proceso electoral desarrollado en Venezuela, que concluyó el 20 de mayo de 2018, carece de legitimidad por no cumplir con los estándares internacionales, por no haber contado con la participación de todos los actores políticos venezolanos y haberse desarrollado sin las garantías necesarias para un proceso libre, justo, transparente y democrático”.

Con lo cual, el razonamiento empleado por la Organización de Estados Americanos fue el siguiente: (i) el evento del 20 de mayo de 2018 carece de legitimidad, con lo cual (ii) el Gobierno de Nicolás Maduro no puede ser reconocido como legítimo a partir del 10 de enero, día en el cual inició el nuevo período presidencial y ha debido asumir el Presidente electo en comicios legítimos.

Por lo tanto, de la Resolución del 10 de enero del Consejo Permanente interesa destacar dos conclusiones. La *primera*, que se reconoció a la Asamblea Nacional como la única autoridad electa en Venezuela; la *segunda*, que se rechazó que Nicolás Maduro fuese el Presidente electo para el período presidencial iniciado el 10 de enero de 2019. Tal opinión resulta consistente con la protección de la democracia como objetivo central de la Carta de la Organización de Estados Americanos (artículo 2, literal b), objetivo reforzado en la *Carta Democrática Interamericana*, en tanto el fundamento jurídico de tal Resolución fue el desconocimiento del evento del 20 mayo por violación de los estándares internacionales de integridad electoral, todo ello, con base en la citada Resolución de la Asamblea General de 5 de junio de 2018.

Precisamente por lo anterior, la Resolución de 10 de enero culminó acordando “*aplicar, en estricto apego al texto y espíritu de la Carta Democrática Interamericana, los mecanismos para la preservación y la defensa de la democracia representativa previstos en sus artículos 20 y 21*”. El citado artículo 20 dispone que, en caso de alteración del orden constitucional –como sucede en Venezuela²⁷– el Consejo Permanente “puede realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente”. Por lo tanto, la citada Resolución del Consejo Permanente del 10 de enero debe entenderse dictada, precisamente, como parte de las medidas o decisiones que el Consejo debe adoptar en casos de alteración del orden constitucional²⁸.

Ahora bien, la Resolución de 10 de enero dejó un punto sin resolver: determinar quién es la persona que puede ejercer la Presidencia de la República legítimamente a partir del 10 de enero, en concreto, a los fines de la representación del Estado venezolano ante la OEA. En efecto, rechazar la legitimidad de Nicolás Maduro pasa, necesariamente, por determinar quién tiene la legitimidad democrática para ejercer la Presidencia de la República en Venezuela a partir del 10 de enero.

Tanto más, observamos, cuando la aplicación de la Carta podía conducir a la suspender de Venezuela “*del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros*” (artículo 21).

²⁷ Tal y como se recordó en el punto 3 de la citada Resolución de la Asamblea Nacional, en la cual se reiteró “*que ha ocurrido una alteración inconstitucional del orden constitucional de la República Bolivariana de Venezuela, como fue declarado en la resolución CP/RES. 1078 (2108/17) del 3 de abril de 2017*”.

²⁸ La propia Resolución de 10 de enero recuerda “*el derecho a la democracia que tienen los pueblos de América y la obligación de sus gobiernos de promoverla y defenderla tal como lo establece el artículo 1 de la Carta Democrática Interamericana*”.

La respuesta a esa interrogante fue resuelta con fundamento en el señalado principio del acto de Estado, tomando en cuenta la decisión de la Asamblea Nacional de designar al representante permanente de Venezuela ante la OEA formulado en el Acuerdo del 22 de enero de 2019.

Por ello, el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos tenía competencia para reconocer al representante permanente de Venezuela designado inicialmente por la Asamblea Nacional con base en la citada Resolución de 10 de enero. En concreto, y además de las referencias efectuadas a la Carta Democrática Interamericana, cabe citar el artículo 84 de la Carta de la OEA, conforme al cual corresponde al Consejo velar “*por el mantenimiento de las relaciones de amistad entre los Estados miembros y, con tal fin, les ayudará de una manera efectiva en la solución pacífica de sus controversias*”. Precisamente, para lograr ese propósito y con el fin de complementar la citada Resolución de 10 de enero, el Consejo Permanente podía declarar que, a partir del 10 de enero, la Presidencia de la República es ejercida por Juan Guaidó como Presidente encargado.

En definitiva, esa fue la decisión adoptada por el Consejo Permanente el 9 de abril de 2019, cuando reconoció como representante permanente a Gustavo Tarre Briceño, designado como tal por la Asamblea Nacional y posteriormente por el Presidente de la Asamblea Nacional actuando como Presidente encargado de la República²⁹. La decisión luego fue ratificada por la asamblea general de la Organización, en decisión de 28 de junio de 2019³⁰.

Este reconocimiento fue asumido como un paso más en el objetivo de la Organización de Estados Americanos de promover la democracia, de acuerdo con el artículo 2, literal b) de la *Carta*. El cumplimiento de esa norma confería a la Organización autoridad de actuar a favor de la democracia, en el marco de las atribuciones delimitadas por su artículo 1, incluso, para determinar a quién corresponde el ejercicio de la Presidencia de la República. Ello, además, considerando las decisiones previas de la Asamblea General y del Consejo Permanente basadas en la Carta Democrática Interamericana.

Algunos de los representantes de los Estados miembros de la OEA cuestionaron esta decisión invocando el principio de no-intervención³¹. Tal principio forma parte del citado artículo 2, literal b) de la *Carta*, en el sentido que la promoción de la democracia debe respetar el derecho de cada Estado de elegir “*sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga*” (artículo 3, literal e). Por ello, la aplicación de ese artículo pasa por determinar cuál organización política puede actuar en nombre del Estado venezolano a los fines de decidir su sistema político, pues como se explicó, en el Derecho Internacional Público, los Estados solo actúan por medio de organizaciones políticas consideradas “Gobierno”.

En tal sentido, y de acuerdo con la citada Resolución del 10 de enero, el Estado venezolano es quien debe determinar su sistema político a través de la Asamblea Nacional, autoridad constitucional democráticamente electa. La Asamblea Nacional ya había hecho esa de-

²⁹ Vid.: Resolución del Consejo Permanente de la OEA CP/RES 1124 de 10 de abril de 2019 http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_19/CP40651S03.doc. La designación del profesor Tarre fue en todo caso ratificada por el Presidente encargado de la República.

³⁰ Vid.: Resolución D-014/19 sobre “La situación de Venezuela y la crisis de migrantes venezolanos”.

³¹ Como se indica en su texto, la Resolución fue aprobada con dieciocho votos afirmativos, nueve negativos, seis abstenciones y una ausencia, incluyendo el voto negativo de quien, para ese momento, ilegítimamente representaba a Venezuela bajo instrucciones del régimen de Maduro.

terminación en el Acuerdo de 22 de enero de enero y luego en el *Estatuto*. Por lo tanto, de acuerdo con el citado artículo 3, literal e de la Carta, es a la Asamblea Nacional a quien corresponde decidir el sistema político en Venezuela, no al régimen de Nicolás Maduro, cuyo desconocimiento desde el 10 de enero ya había sido declarado por el Consejo Permanente.

IV. LA REINSERCIÓN DE VENEZUELA A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Para la Convención Americana sobre Derechos Humanos se siguió una metodología distinta, pues esa denuncia ya había entrado en efecto³². Por ello, el primer paso fue declarar la ineficacia jurídica de esa denuncia al resultar contraria a la Constitución.

Así lo decidió la Asamblea Nacional en Acuerdo de 15 de mayo de 2019, en el cual acordó:

“Dejar sin efecto, ab initio y como si nunca hubiese tenido lugar, la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos presentada el 10 de septiembre de 2012, ante la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) por el entonces Ministro del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, Nicolás Maduro Moros, por órdenes e instrucciones directas del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías; y reafirmar la declaración depositada ante el Secretario General de la OEA el 24 de junio de 1981, de conformidad con el artículo 62.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce de manera incondicional como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención, como si nunca hubiese tenido lugar la denuncia presentada, ello es, de manera retroactiva al 10 de septiembre de 2013, fecha en que habría entrado en vigor dicha denuncia, en adelante. Se reafirma asimismo la declaración depositada ante el Secretario General de la OEA el 9 de septiembre de 1977, de conformidad con el artículo 45 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para examinar comunicaciones en las que un Estado Parte, alegue que otro Estado Parte, ha incurrido en violaciones a los derechos humanos establecidos en la Convención”.

Por ello, si desde el Derecho Constitucional venezolano la denuncia debía entenderse como un acto jurídico ineficaz, era necesario ratificar la voluntad de Venezuela de adherirse de nuevo a la Convención, pues en los hechos, Venezuela había quedado separada de tal Convención³³. Era entonces necesario aguardar al reconocimiento del representante permanente, el embajador Tarre, a los fines de adelantar la estrategia de reingreso a la Convención.

³² Como explicamos, la denuncia de la Convención se hizo el 10 de septiembre de 2012 y entró en vigor el 10 de septiembre de 2013. Así lo reconoció la Corte (por ejemplo, véase el *Informe anual 2013*, p.5), y la Comisión (por ejemplo: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/064.asp>). Esta interpretación responde a la tesis ya explicada según la cual, el Derecho Internacional no puede juzgar sobre la constitucionalidad de los actos de los Estados. Por ello, incluso siendo inconstitucional la denuncia -como en efecto lo era- ésta surtió efectos en el Derecho Internacional.

³³ El citado Acuerdo así lo reiteró, al ordenar “*instruir al Representante Permanente ante la Organización de Estados Americanos (OEA), Embajador Gustavo Tarre Briceño, para presentar al Secretario General de la Organización, las decisiones de retirar y dejar sin efecto, ab initio y de aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dispuestas en el aparte Primero de este Acuerdo, a fin de que, conforme a lo dispuesto en los artículos 62.2 y 45.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, transmita copias de la misma a los otros Estados miembros*”.

Con base en este Acuerdo, el Presidente de la Asamblea Nacional actuando como Presidente encargado de la República, comunicó al Secretario de la Organización de Estados Americanos la voluntad del Estado venezolano de reinsertarse en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos de derechos humanos de conformidad con la Convención. Ello se hizo, además, partiendo de la ineficacia jurídica de la írrita denuncia, con lo cual, la reincorporación de Venezuela tuvo efectos retroactivos.

En efecto, el Presidente encargado de la República, en misiva de 1° de julio de 2019 dirigida a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, comunicó la decisión del Estado venezolano de declarar la vigencia de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* mediante su ratificación con *efectos ab-initio* y como si nunca hubiese tenido lugar la denuncia presentada el 10 de septiembre de 2012 por el entonces Ministro del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, Nicolás Maduro Moros, por órdenes e instrucciones directas del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías.

En adición, se reafirmó la declaración depositada ante el Secretario General de la Organización el 24 de junio de 1981, de conformidad con el artículo 62.1 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, que reconoce de manera incondicional como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención, como si nunca hubiese tenido lugar la denuncia presentada, ello es, de manera retroactiva al 10 de septiembre de 2013, fecha en que habría entrado en vigor dicha denuncia. Se reafirmó asimismo la declaración depositada ante el Secretario General el 9 de septiembre de 1977, de conformidad con el artículo 45 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, que reconoció la competencia de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* para examinar comunicaciones en las que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte ha incurrido en violaciones a los derechos humanos establecidos en la Convención.

Esta decisión implicó, para el Derecho Internacional, la ratificación de la Convención, efectuada al amparo de su artículo 74, lo que permitió a Venezuela pasar a ser, nuevamente, Estado parte. Desde el Derecho Constitucional, además, el control parlamentario sobre esa ratificación se cumplió con el señalado Acuerdo de 15 de mayo de 2019³⁴.

En consecuencia, en la citada carta, el Presidente encargado advirtió que el Estado venezolano renunció a oponer la excepción preliminar de incompetencia *ratione temporis*, respecto a aquellos casos referidos a hechos ocurridos desde la fecha de entrada en vigor de la pretendida denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la fecha en la cual la misiva fue presentada, o sea, el 10 de septiembre de 2012. Esto implica que, en la práctica, tanto la Comisión como la Corte podrán conocer de peticiones y pretensiones procesales basadas en violaciones sucedidas entre el 10 de enero de 2013 y el momento en el cual Venezuela pasó a ser, nuevamente, Estado parte de la Convención.

de la Organización, al Secretario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”.

³⁴ No hizo falta, así, Ley aprobatoria, en tanto el Acuerdo citado ratificó la inexistencia jurídica de la denuncia.

V. LA REINSERCIÓN DE VENEZUELA AL TIAR Y A LA REINTERPRETACIÓN DE ESE TRATADO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Igualmente, se adoptó la decisión de adherir de nuevo a Venezuela al TIAR. No obstante, como la denuncia a ese Tratado ya había surtido efectos³⁵ sin que pudiese invocarse su inconstitucionalidad, se optó por cumplir los mecanismos de Derecho Constitucional y de Derecho Internacional Público para la adhesión de Venezuela al señalado Tratado.

Cabe recordar que el TIAR fue aprobado en 1947, y luego se modificó en 1975 a los fines de asignar su administración a la OEA. Su objetivo básico es prevenir la guerra y otros actos de agresión similares, procurando la solución pacífica de controversias (Artículos 1 y 2)³⁶. Sin embargo, los Artículos 3 y 4 permiten adoptar medidas en caso de ataques armados o cualquier “*hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América*”. Estas medidas, según el artículo 8, pueden ser:

“el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas, y el empleo de la fuerza armada”.

Por ello, el objetivo inmediato era acreditar que la crisis de Venezuela es un “*hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América*”. Para ello, la crisis venezolana no puede ser únicamente valorada en clave política, o sea, como resultado de diferencias entre grupos orientados en torno al poder político. En realidad, la crisis venezolana es mucho más compleja, pues abarca denuncias de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos en el contexto de la emergencia humanitaria compleja y la crisis masiva de migrantes y refugiados.

Como vimos, el artículo 6.9 del *Estatuto* dispone como objetivo de la transición “*reinsertar plenamente al Estado venezolano en los organismos internacionales de protección de derechos humanos*”. Ello era la principal justificación para la adhesión de Venezuela al TIAR a los fines de reforzar los objetivos previstos en sus artículos 1 y 3, incluso, para promover medidas que tiendan a solucionar la crisis política venezolana en el marco del citado artículo 8, considerando que la crisis venezolana es de tal entidad que puede “*poner en peligro la paz de América*”.

Así, para lograr ese objetivo, era preciso cumplir con los pasos necesarios para la adhesión al TIAR. En tal sentido, fue necesario que la Asamblea Nacional dictase la Ley aprobatoria del TIAR para su posterior ratificación por el Presidente encargado de la República³⁷.

Todo esto permitió que el 11 de septiembre de 2019 los Estados Parte del TIAR en el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos aprobaran una resolución

³⁵ Como vimos, la denuncia al TIAR se hizo efectiva en el 2015.

³⁶ Las modificaciones de 1975, sin embargo, y en sentido estricto, no han entrado en vigor, al no haber sido ratificada por el número necesario de Estados. En la práctica, sin embargo, la administración del Tratado corresponde a la OEA.

³⁷ Así, la Ley de adhesión fue promulgada el 23 de julio de 2019 publicada en la Gaceta Legislativa N° 10 de 14 de agosto de 2019 y la ratificación por el Presidente encargado de la República se efectuó el 23 de julio de 2019.

para constituir el Órgano de Consulta del Tratado y convocar a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores³⁸.

La base de todas estas decisiones, como resumió el Consejo Permanente en Resolución de 11 de septiembre de 2019, fue considerar que “*de conformidad con el artículo 6 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la crisis en Venezuela tiene un impacto desestabilizador, representando una clara amenaza a la paz y a la seguridad en el Hemisferio*”. Se trata de una importante declaración que ratifica que la transición venezolana no es solo política. Junto a ello, es preciso considerar también la transición derivada de la emergencia humanitaria compleja que ha desencadenado una crisis masiva de migrantes y refugiados, y en especial, la transición orientada a erradicar las organizaciones criminales que se han enquistado en las debilitadas instituciones del Estado venezolano.

Posteriormente, el 23 de septiembre de 2019, se realizó la reunión del órgano de consulta, o sea, la reunión consulta de Ministros de Relaciones Exteriores³⁹, en la cual se observó:

“...con grave preocupación, que el territorio venezolano se ha convertido en refugio, con la complacencia del régimen ilegítimo, de organizaciones terroristas y grupos armados ilegales, como el Ejército de Liberación Nacional, Grupos Armados Organizados Residuales y otros, que amenazan la seguridad continental, contraviniendo las obligaciones establecidas en la Resolución 1373 del 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”.

Con base en esa apreciación, y de conformidad con el artículo 8 del Tratado, se acordó la adopción de sanciones internacionales orientadas a estos objetivos: (i) identificar o designar personas y entidades asociadas al régimen de Nicolás Maduro involucradas en actividades ilícitas de lavado de activos, tráfico ilegal de drogas, terrorismo y su financiación y vinculadas a redes de delincuencia organizada transnacional; (ii) identificar o designar personas que ejercen o han ejercido como altos funcionarios del régimen de Nicolás Maduro y que hayan participado en hechos de corrupción o violaciones graves a los derechos humanos; (iii) encargar a las unidades de inteligencia financiera de los Estados Partes del TIAR, de acuerdo con sus competencias y utilizando los mecanismos existentes, para elaborar un listado consolidado de personas vinculadas al régimen de Nicolás Maduro identificadas o designadas, según lo establecido en los dos objetivos previamente identificados, y (iv) crear una red, de carácter operacional, integrada por autoridades de inteligencia financiera y de seguridad pública y otras autoridades competentes de los Estados Partes del TIAR, con el propósito de intensificar la cooperación jurídica, judicial y policial para investigar hechos de lavado de activos, tráfico ilegal de drogas, terrorismo y su financiación y delincuencia organizada transnacional practicados por personas y entidades vinculadas al régimen ilegítimo de Nicolás Maduro.

Nótese cómo dentro de las amenazas a la seguridad, no solo se incluyen actividades ilícitas imputables al régimen de Maduro, sino también, las graves y sistemáticas violaciones a derechos humanos. Fue por ello que el 3 de diciembre de 2019, y en ejecución de esta Resolución, la reunión de consultas de Ministerios de relaciones exteriores acordó la imposición

³⁸ Vid.: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-065/19. Según el artículo 12 del TIAR, el “*Consejo Directivo de la Unión Panamericana podrá actuar provisoriamente como órgano de consulta, en tanto no se reúna el Órgano de Consulta a que se refiere el Artículo anterior*”. En la práctica, fue el Consejo Permanente el que tomó esa decisión, basado en el Tratado de 1975.

³⁹ Resolución RC.30/RES. 1/19 de 23 de septiembre de 2019, en: [http://scm.oas.org/doc_public/ SPA_NISH/HIST_19/RC00291S03.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPA_NISH/HIST_19/RC00291S03.doc)

de sanciones internacionales a personeros del régimen de Maduro, de acuerdo con las disposiciones de su Derecho doméstico⁴⁰. A tales efectos, se ratificó que “*la crisis política, económica y social en la República Bolivariana de Venezuela representa una amenaza para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente, en los términos del artículo 6 del TIAR*”.

Lo peculiar, se insiste, es que la sistemática y grave violación de derechos humanos en Venezuela es una de las circunstancias empleadas para valorar la aplicación del citado artículo 6 el TIAR, todo lo cual ratifica que este Tratado puede y debe ser interpretado en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

VI. RECAPITULACIÓN: LA REINSERCIÓN DE VENEZUELA AL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DE LA “DOCTRINA ALMAGRO”

La fase de la transición venezolana iniciada el 10 de enero de 2019 ha obligado a adecuar el marco jurídico constitucional e internacional a la naturaleza única de la crisis venezolana. Es por ello necesario abandonar la simplista visión de acuerdo con la cual, la crisis de Venezuela es política. Quizás pudo ser esa la situación hasta 2016, cuando el régimen de Nicolás Maduro optó por destruir las muy precarias instituciones electorales subsistentes y avanzar en un modelo autoritario y hegemónico que, por medio de políticas predatorias, aceleró el colapso del Estado venezolano y la emergencia humanitaria compleja. Por ello, la verdadera naturaleza de la crisis venezolana es la existencia de un Estado frágil, cuyas debilitadas instituciones han sido cooptadas por estructuras criminales y por la sistemática violación de derechos humanos.

Así, que Venezuela sea un Estado frágil no implica que no cumpla con ninguna función pública. Lo que sucede es que la debilitada capacidad estatal es empleada selectivamente, en aquellas áreas que interesan para preservar la dominación política de facto del régimen de Maduro. Por ello, el régimen de Maduro no cuenta con capacidad para desplegar la actividad prestacional orientada a satisfacer necesidades básicas y esenciales de la población, pero sí cuenta con cierta capacidad para violar sistemáticamente derechos humanos, incluso, mediante tortura, tratos inhumanos y degradantes.

La situación es incluso más compleja, cuando se incluye en el análisis la violación de derechos humanos derivados de las áreas estatales en las cuales han emergido organizaciones de crimen organizado asociadas a la cleptocracia y el comercio ilegal, en especial, de oro. El ejemplo más notable es en el sur de Venezuela, con el llamado “Arco Minero del Orinoco”, que ha degenerado en el comercio ilegal del oro y otros recursos naturales con violaciones a derechos humanos de la población indígena y, también, violaciones asociadas al daño ambiental ocasionado por estas actividades ilícitas⁴¹.

⁴⁰ Resolución RC.30/RES. 2/19 de 3 de diciembre de 2019, en: http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_19/RC00319S03.doc

⁴¹ Por ejemplo, véase de The Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), “Gold and Chaos in Orinoco”, en: <https://www.occrp.org/en/goldandchaos/>.

Esto explica el grado de deterioro de los derechos humanos en Venezuela. Como en 2019 resumió la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas⁴²:

“... existen motivos razonables para creer que se han cometido graves violaciones de los derechos económicos y sociales, incluidos los derechos a la alimentación y la salud, en Venezuela. (...) Durante más de un decenio, Venezuela ha adoptado e implementado una serie de leyes, políticas y prácticas que han restringido el espacio democrático, debilitado las instituciones públicas y menoscabado la independencia del poder judicial. (...) Todo ello ha permitido al Gobierno cometer numerosas violaciones de los derechos humanos. Las autoridades han atacado especialmente a determinadas personas y grupos, entre ellos a miembros de la oposición política y a quienes se considera que constituyen amenazas para el Gobierno por su capacidad para articular posiciones críticas y movilizar a otras personas. Esta represión selectiva se manifiesta en una multitud de violaciones de los derechos humanos, que pueden constituir persecución por motivos políticos”

La naturaleza única de la crisis venezolana llevó a un cambio progresivo en la región, al abandonarse la tradicional concepción basada en una visión absoluta de la soberanía estatal (coincidente con la llamada doctrina Estrada), a favor de una visión capaz de traspasar el velo de la soberanía estatal para promover medidas orientadas a atender las graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos. El origen de este cambio es lo que aquí denominamos la “doctrina Almagro”, atendiendo a las decisiones adoptadas por el Secretario General de la OEA, Luis Almagro.

Así, la comunidad internacional reaccionó ante la destrucción del Estado Derecho en Venezuela, aplicando los principios y normas de Derecho Internacional que garantizan el Estado de Derecho, la democracia constitucional y los derechos humanos. Esto llevó a adoptar medidas puntuales y concretas orientadas, especialmente, a evitar la progresiva violación de derechos humanos.

Entre otros, destacamos los informes presentados por el Secretario de la Organización de Estados Americanos, Luis Almagro, en los cuales se han detallado cómo los acontecimientos desarrollados en Venezuela desde diciembre de 2015 configuraron la ruptura del orden constitucional de acuerdo con la Carta Democrática Interamericana⁴³. En parte, ello impulsó la creación del Grupo de Lima, como un grupo informal de Estados de la región interesados en procurar una solución a la crisis venezolana, y que ha resaltado las graves

⁴² *Vid.*: Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Venezuela insta a adoptar de inmediato medidas para detener y remediar graves violaciones de derechos, de 4 de julio de 2019, toma de: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>. Véase la actualización oral sobre la situación de los derechos de 18 de diciembre 2019, en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25438&LangID=S>.

⁴³ Véase, en especial, el cuarto informe sobre Venezuela presentado por el Secretario Almagro, en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/OSG-445CUARTO-INFORME-VENEZUELA-SPANISH.pdf>. [Consulta: 12-12-19]. En general, *vid. La crisis de la democracia en Venezuela, la OEA y la Carta Democrática Interamericana. Documentos de Luis Almagro (2015-2017)*, segunda edición actualizada. Iniciativa democrática de España y las Américas (IDEA), Editorial Jurídica Venezolana Internacional, 2017.

violaciones a derechos humanos, la ruptura del orden constitucional y la ausencia de garantías efectivas de integridad electoral⁴⁴.

Estas medidas comenzaron a replantear el alcance de la soberanía, cuando ésta es empleada por un Estado para amparar graves violaciones a los derechos humanos. El desmantelamiento de las atribuciones de la Asamblea Nacional entre 2016 y 2017, junto a las sistemáticas violaciones de derechos humanos registradas en 2017, pusieron en evidencia la degradación del régimen de Maduro, hacia un autoritarismo represivo basado en la violación de derechos humanos como política de Estado. Frente a esa realidad, la soberanía estatal no podía considerarse como una barrera infranqueable para la adopción de medidas orientadas a prevenir el agravamiento de la violación de derechos humanos, incluso, en el marco del colapso económico. El Secretario de la Organización de Estados Americanos, Luis Almagro, propuso la reinterpretación del principio de “responsabilidad para proteger”, que como vimos, obliga a los Estados actuar para prevenir graves y sistemáticas violaciones a derechos humanos, especialmente, en el marco de la Carta Democrática Interamericana. Tal y como el Secretario Almagro lo resumió⁴⁵.

“ningún país de la OEA, ni de la ONU, ni mucho menos de este Consejo de Seguridad cuya responsabilidad primordial es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales puede ignorar lo que está sucediendo en Venezuela, ni ser complaciente con la violación sistemática de los derechos humanos de su población”.

Por ello, es posible aludir a la “doctrina Almagro” para describir el proceso de reinterpretación del rol de la OEA y de los órganos regionales en la soberanía estatal y la autodeterminación de los pueblos. Este cambio consiste en traspasar la simple valoración formal de la soberanía para atender a la esencia del ejercicio del poder político en Gobiernos que de manera sistemática violan derechos humanos. Traspasar este umbral formal es derivación del principio de responsabilidad para proteger, en tanto en las acciones de la comunidad internacional, amparadas por el Derecho Internacional, para prevenir graves violaciones a derechos humanos. Fue por ello que el Secretario Luis Almagro promovió una investigación independiente que dictaminó la sistemática violación de derechos humanos por el régimen de Maduro, todo lo cual llevó a la recomendación de que tales violaciones fuesen denunciadas ante la Corte Penal Internacional.

Este cambio en el Derecho Internacional Público, anclado en la globalización de los derechos humanos, encuentra soporte jurídico específico en la reinserción de Venezuela al Sistema Interamericano de Derechos Humanos y, en concreto, a tres instrumentos: la Carta de la OEA, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el TIAR. Todo ello permite, por un lado, promover la reconstrucción de la democracia constitucional centrada en los derechos humanos y, por el otro, crear incentivos apropiados para apalancar el proceso de transición. Muestra de ello es la decisión del Gobierno del Presidente encargado Juan Guaidó de crear la Comisión sobre derechos humanos, dentro del Centro de Gobierno.

⁴⁴ Entre otras muchas noticias, véase *El Nacional*, 28 de octubre de 2016: http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/grupo-lima-gobierno-venezuela-eligio-camino-dictadura_209396.

⁴⁵ Declaración durante la reunión del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, en fórmula Arria, sobre la situación de Venezuela, 13 de noviembre de 2017.

