

INTRODUCCIÓN A LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA COMPLEJA TRANSICIÓN VENEZOLANA*

José Ignacio Hernández G.**

Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela y en la Universidad Católica Andrés Bello

Resumen: *Venezuela es actualmente un autoritarismo populista no competitivo en un Estado frágil, cuyas estructuras debilitadas han sido cooptadas por organizaciones criminales. El caso de Venezuela puede considerarse uno de los ejemplos de regresión democrática. Así, la democracia constitucional vigente en 1999 fue desmantelada progresivamente por el populismo autoritario de Hugo Chávez, y luego degeneró en el autoritarismo no-competitivo de Maduro. Teniendo en cuenta lo anterior, es posible concluir que en Venezuela existe un complejo proceso de transición marcado por (i) la transición del régimen autoritario de Maduro a un gobierno constitucional; (ii) la transición del Estado frágil y criminal al Estado funcional y (iii) la transición de la economía centralizada, degenerada en una economía anárquica en medio de la compleja emergencia humanitaria, a un mercado económico. Este complejo proceso de transición se basa en el pacto político adoptado por la oposición democrática que se externalizó en una Ley de la Asamblea Nacional: el Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.*

Palabras Clave: *Transiciones democráticas, transición venezolana, populismo autoritario, Estado frágil, compleja emergencia humanitaria.*

Abstract: *Venezuela is currently a non-competitive populist authoritarianism in a fragile state, which weakened structures have been co-opted by criminal organizations. The case of Venezuela can be considered one of the examples of democratic regression. The constitutional democracy in force in 1999 was progressively dismantled by the authoritarian populism of Hugo Chávez, and then degenerated into the noncompetitive authoritarianism of Maduro. Taking into account the above, it is possible to conclude that in Venezuela there is a complex transition process marked by (i) the transition from Maduro's authoritarian regime to a constitutional government; (ii) the transition from the fragile and criminal State to the functional State and (iii) the transition from the centralized economy, degenerated into an anarchic economy in the midst of the complex humanitarian emergency, to an economy market. This complex transition process is based on the political pact adopted by the democratic opposition that was externalized in a National Assembly Law: the Statute that governs the transition to democracy to restore the validity of the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela.*

Key words: *Democratic transitions. Venezuelan transition, authoritarian populism, fragile state, complex humanitarian emergency.*

* Este artículo resume la introducción de mi libro sobre los documentos fundamentales de la transición venezolana, que próximamente será publicado.

** Profesor en la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Católica Andrés Bello Profesor invitado, Universidad Castilla La Mancha Visiting Fellow, Harvard Kennedy School.

I. EL DECLIVE DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL Y EL CASO VENEZUELA. APUNTES SOBRE EL CONCEPTO DE TRANSICIÓN

En 2016 Larry Diamond advirtió que el proceso de democratización iniciado en 1974, y que Samuel Huntington llamó la “tercera ola de democratización” estaba en recesión. Para 1974 apenas el treinta por ciento (30%) de los países podían ser considerados democráticos definidos como aquellos en los cuales el sistema político se basa en el sufragio directo y universal, así como en elecciones libre, justas y transparentes.

A partir de entonces, el proceso de democratización avanzó a ritmo acelerado –algo inédito–, incluso, a la fecha. En algunos casos, este proceso derivó en regímenes híbridos, o sea, regímenes en cuales la democracia convive con instituciones autoritarias¹. En cualquier caso, para 2006, esta ola de democratización comenzó a detenerse².

Esta recesión tiene dos componentes. Por un lado, el número de procesos de democratización se ha reducido. Esto es, procesos de transición en los cuales regímenes autoritarios son sustituidos por regímenes democráticos. Por el otro lado, y con mayor relevancia, ha habido un retroceso en el proceso de democratización. Para ello, y como recuerda Diamond, debe recordarse que la democratización se mide por grados en función a la calidad de la democracia: la democracia puede retroceder en términos cualitativos, sin que necesariamente esto implique la irrupción de regímenes autoritarios hegemónicos. De acuerdo con las investigaciones de este autor, entre 2000 y 2014 pudieron contabilizarse 25 casos de declive democrático, incluyendo no solo golpes militares sino en especial, sutiles e incrementales procesos degenerativos de la democracia, hasta llegar a consolidar regímenes híbridos. Entre los elementos determinantes de esta degradación paulatina está la concentración de funciones en el Poder Ejecutivo y la represión a la oposición democrática³.

¹ Como resume Diamond, la literatura ha estudiado tradicionalmente a aquellos regímenes políticos que combinan instituciones democráticas con instituciones autoritarias, incluso, como resultado del avance progresivo de procesos de democratización. Esto es, que los regímenes híbridos pueden incluir casos de regímenes políticos en los cuales hay un proceso de democratización en marcha –por ejemplo, cuando se transita de un régimen de partido único a un régimen de competencia electoral. También se alude a autoritarismos electorales, pseudo-democracias o semi-democracias, para describir aquellos regímenes políticos en los cuales hay cierto grado de competencia electoral, pero predomina el control autoritario. Para ayudar a comprender mejor este panorama complejo, Diamond propone diferenciar entre democracias electorales –en las cuales lo predominante es el estudio de las condiciones de integridad electoral que garantizan elecciones libres, justas y transparentes– de la democracia constitucional –que abarca elementos relacionados con el Estado de Derecho, esto es, la separación de poderes, el control judicial sobre el Gobierno y la garantía de derechos humanos. Esto facilita la distinción de aquellos regímenes autoritarios que, sin embargo, permiten un sistema multi-partidos y cierta competencia electoral, o sea, los autoritarismos electorales o autoritarismos competitivos –en contraposición a los autoritarismos no competitivos o hegemónicos–. Estos autoritarismos electorales, en ocasiones, son resultado de procesos de degradación democrática. Diamond finaliza advirtiendo que estas categorías se deben analizar por grados –en las vertientes autoritarias, democráticas y electorales– (Diamond, Larry, *In search of democracy*, Routledge, 2016, Nueva York, pp. 147 y ss.).

² *In search of democracy, cit.*, p. 76

³ *In search of democracy, cit.*, p. 85. Esto da lugar a lo que Diamond llama “regímenes políticos cambiantes”, para describir el proceso por el cual regímenes democráticos se degradan a regímenes híbridos y eventualmente, a autoritarismos (p. 91).

Aun cuando no corresponde a este trabajo analizar los elementos empíricos para medir la calidad de la democracia, sí es relevante aludir a algunos estudios que demuestran este proceso de recesión democrática. En especial, destaca el reporte *La libertad en el mundo* de *Freedom House*. En su edición correspondiente al año 2019, se concluye que la democracia está en recesión, medida en función a la reducción de los países considerados como libres y el incremento de los países considerados no-libres⁴.

Si analizamos el índice de democracia liberal del *V-Dem Institute*, sin embargo, lo que puede apreciarse es más bien un tenue declive, que no puede compararse con anteriores recesiones democráticas⁵:

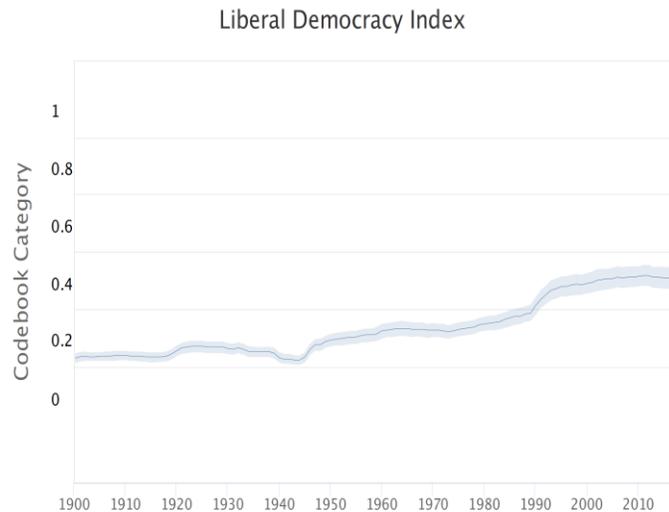


Gráfico N° 1 Índice de democracia liberal en el mundo, 2019
Fuente: V-Dem Institute

Hay, así, una desaceleración del índice de democracia liberal que se aprecia hacia inicios del presente siglo, y que ha demostrado una tendencia decreciente a partir de la segunda década del presente siglo. En el caso de Venezuela, sin embargo, el colapso es notable:

⁴ En 2008 el 46.1% de los países fueron registrados como libres, cifra que en el 2018 se redujo a 44,1%. Los países considerados no-libres, en 2008, equivalían a 21.8%, mientras que para el 2018 la cifra alcanzó el 25.6%. *Vid.: Freedom in the world*, Freedom House, 2019, p. 3.

⁵ Ver: <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>

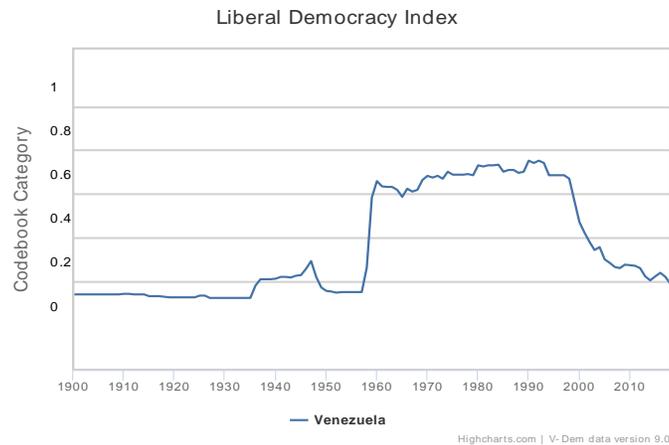


Gráfico N° 2 Índice de democracia liberal en el mundo, Venezuela, 2019

Fuente: V-Dem Institute

El colapso democrático en Venezuela se inserta, así, en una preocupación creciente: la recesión democrática apreciada en el siglo XXI. Esto ha llevado a Mark A. Graber, Sanford Levinson y Mark Tushnet, así como a Ginsburg y Aziz a concluir, recientemente, que la democracia constitucional está en crisis⁶.

Para poder ponderar estas conclusiones resulta indispensable definir qué entendemos por democracia. A fines de este trabajo, es preciso distinguir tres dimensiones de la democracia: (i) la dimensión centrada en elecciones; (ii) la dimensión centrada en el Estado de Derecho y (iii) la dimensión centrada en el Estado. Por los momentos, nos enfocaremos en las dos primeras dimensiones, dejando el estudio de la tercera para más adelante.

La primera dimensión, centrada en las elecciones, determina en qué medida los ciudadanos pueden designar a los gobernantes a través de elecciones libres, justas y transparentes. Aun cuando suelen emplearse diversos criterios para describir las condiciones básicas que debe cumplir toda elección, la atención tiende a centrarse en el derecho al sufragio directo, secreto y universal (elecciones libres); el derecho a la libre participación política, en especial, por medio de partidos (elecciones justas, también relacionadas con las elecciones competitivas) y la publicidad de todas las fases de la elección (transparencia). Se alude a las **condiciones de integridad electoral** para describir a los estándares internacionales que, en relación con todo el ciclo electoral, miden la fortaleza del sistema electoral⁷.

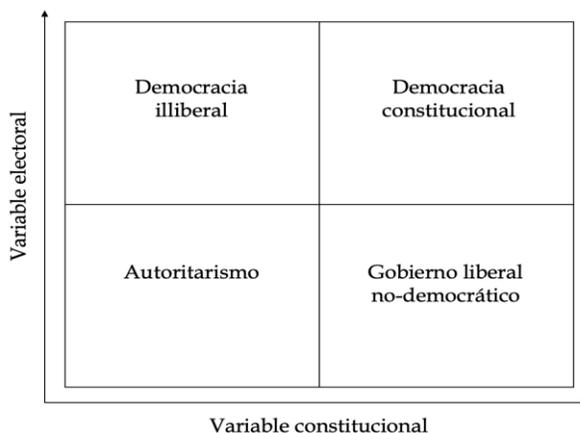
⁶ Graber, Mark A., Levinson, Sanford y Tushnet, Mark, “Constitutional Democracy in Crisis?: Introduction”, en *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford University Press, New York, 2018, pp. 1, así como Ginsburg, Tom y Huq, Aziz, *How to Save a Constitutional Democracy*, University of Chicago Press, Chicago, 2018, pp. 7 y ss.

⁷ En este trabajo se alude a las “condiciones de integridad electoral” para describir los estándares internacionales que, como mínimo, deben estar presentes para medir las elecciones libres, justas y transparentes. En la región, es fundamental tener en cuenta los estándares del artículo 3 de la *Carta Democrática Interamericana*, conforme al cual “son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas,

En tal sentido, esta es una dimensión principalmente formal o procedimental de la democracia, pues alude a los procedimientos electorales.

La segunda dimensión determina la vigencia efectiva del Estado de Derecho o constitucionalismo. Nuevamente no existen aquí criterios únicos, pero las variables más relevantes son la separación efectiva de poderes, el control judicial sobre el Gobierno y el reconocimiento de derechos humanos.

Ambas dimensiones no describen situaciones binarias, sino más bien una gradación que permite apreciar la fortaleza o debilidad de ambas dimensiones. De manera ilustrativa, esto permite valorar cuatro supuestos, como se desprende del siguiente cuadro:



Cuadro N° 1 Dimensiones electoral y constitucional de la democracia

Así, si las variables electorales y constitucionales son fuertes, el gobierno puede ser considerado como *democracia constitucional*, que a estos efectos puede también denominarse *democracia liberal*. Este concepto comprende el gobierno que, actuando bajo el Estado de Derecho, es resultado de elecciones libres, justas y transparentes. Por ello, este concepto va mucho más allá de las elecciones, que son un componente de la democracia constitucional⁸. En contraposición encontramos al *régimen autoritario*, o *autoritarismo*, que comprende en

libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos".

⁸ De esa manera, el concepto de democracia electoral se enfoca en la realización de elecciones, mientras que el concepto de democracia constitucional incorpora las elecciones al Estado de Derecho. Algunos autores han aludido, así, al concepto pluridimensional de la democracia, para evitar reducir ésta a las elecciones. Cfr.: Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Trotta, Madrid, 2008, pp. 25 y ss., y p. 80. En general, vid.: Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008 y Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Madrid, 2003.

general a los regímenes que no se subordinan al Estado de Derecho ni responden a elecciones libres, justas y transparentes, o sea, regímenes no-democráticos⁹.

Es posible ubicar a gobiernos en los cuales se celebran elecciones con cierto grado de libertad, pese a la debilitada situación del Estado de Derecho: es el caso de los **gobiernos democráticos iliberales**, en los cuales la democracia es principalmente electoral -o sea, basada en elecciones formalmente libres, pero en ausencia de un sólido Estado de Derecho. Finalmente, es posible ubicar gobiernos que, pese a actuar en dentro de los límites formales del Estado de Derecho, no responden a elecciones libres, justas y transparentes, en lo que puede considerarse como **gobiernos liberales no-democráticos**¹⁰.

Esta distinción se relaciona con otra clasificación de los regímenes autoritarios, que distingue entre los **autoritarismos competitivos** -que son gobiernos con algunos elementos democráticos, y con un Estado de Derecho debilitado- y los **autoritarismos no-competitivos** -que son gobiernos no-democráticos y que actúan al margen del Estado de Derecho¹¹. Se aclara que el carácter competitivo de esos regímenes depende de la variable electoral, o sea, de la existencia de elecciones competitivas¹². De manera ilustrativa, puede afirmarse que los gobiernos democráticos iliberales se aproximan al autoritarismo competitivo, pues la democra-

⁹ De acuerdo con la posición de Linz, el género son los gobiernos no-democráticos, dentro de los cuales se distingue el autoritarismo, el totalitarismo y el "sultanismo". Vid.: Linz, Juan J. "Transiciones a la democracia", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 51, 1990, pp. 9 y ss. Con mayor detenimiento, vid. Linz, Juan, *Totalitarian and authoritarian regimes. With a major new introduction*, Lynne, Rienner Publishers, Boulder 2000, pp. 49 y ss. En este trabajo, sin embargo, preferimos hablar en general de autoritarismos para describir los regímenes en los cuales los procesos de toma de decisiones no se sujetan a las limitaciones del Estado de Derecho. En similar sentido, Vid. Huntington, Samuel, *Third wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991, pp. 3 y ss.

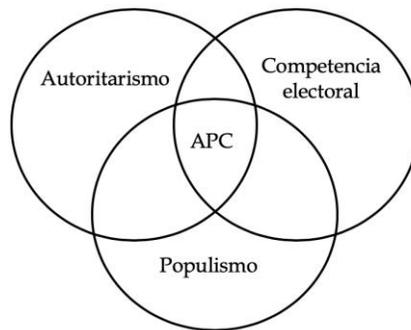
¹⁰ Mounk, Yascha, *The people vs. democracy*, Harvard University Press, Cambridge, 2019, p. 27. Véase igualmente a Zakaria, Fareed, *The future of freedom. Illiberal democracy at home and abroad*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2007, pp. 89 y ss.

¹¹ Levitsky, Steven y Way, Lucan, *Competitive authoritarianism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 5. Los autores parten de un concepto formal de democracia, esto es, enfocado en su arista electoral, con elecciones libres, justas y competitivas, en las cuales existe un ámbito de acción política para el Gobierno y la oposición, o sea, el "*reasonable level playing field*". Por su parte, para los autores, el autoritarismo completo es el régimen en el cual no existen mecanismos institucionales de control y oposición al Gobierno, esto es, regímenes políticos hegemónicos. Estos son los regímenes que en la introducción fueron señalados como autoritarismos no-competitivos. Junto a estos, están los autoritarismos competitivos, o sea, aquellos en los cuales existen instituciones constitucionales para controlar y oponerse al Gobierno y en los cuales pueden realizarse elecciones con cierto grado de libertad. Empero, lo que distingue a estos regímenes de la democracia constitucional es que el régimen autoritario degrada de manera considerable las condiciones de integridad electoral, con menoscabo importante de las libertades civiles y reduciendo significativamente el campo político de actuación de la oposición (pp. 5 y ss.).

¹² Insistimos en que estas categorías son meramente ilustrativas, pues permiten comprender cómo la interacción entre elecciones y Estado de Derecho admiten diversas modalidades, y cómo es necesario diferenciar entre las elecciones -proceso de selección de gobernantes- de la democracia constitucional -conjunto de limitaciones aplicables a los gobernantes electos-. En general, los "regímenes híbridos" describen el amplio conjunto de situaciones intermedias que pueden presentarse frente al tipo ideal de la democracia constitucional. Pero esos regímenes híbridos siguen siendo autoritarismos.

cia solo se presenta en su plano formal, o sea, mediante procedimientos que aseguran elecciones competitivas, pero sin afectar la vertiente autoritaria del régimen¹³.

Ahora bien, dentro de los regímenes autoritarios interesa también analizar un tipo especial que surge cuando el régimen autoritario se apoya en el discurso populista, esto es, el **autoritarismo populista**. Aun cuando no hay una definición precisa de populismo, en sentido general, puede señalarse que éste es el discurso político que exalta la soberanía del pueblo frente a las élites que secuestran, corrompen y pervierten esa soberanía¹⁴. Por ello, el autoritarismo populista es el régimen cuyas medidas autoritarias se basan en el discurso populista¹⁵. Siguiendo la distinción antes planteada, puede distinguirse entre el **autoritarismo populista competitivo** y el **autoritarismo populista no-competitivo**. El primero es el régimen híbrido marcado por el discurso populista que es empleado con fines electorales, y el segundo es régimen no-electoral que, sin embargo, apela al discurso populista, tal y como se desprende del siguiente cuadro:



Cuadro N° 2 Autoritarismos competitivos y autoritarismos populistas

Como se observa, es posible identificar autoritarismos competitivos que no apelan al discurso populista, autoritarismos populistas no-competitivos, y los autoritarismos populistas competitivos (APC, en el cuadro), que es la categoría que interesa destacar. Así, el interés del autoritarismo populista puede ser mayor en los regímenes competitivos, pues el discurso populista puede facilitar la formulación de una oferta electoral que enlace con valores autoritarios de los electores. De esa manera, el discurso populista puede hacer énfasis en riesgos sobre la seguridad y el orden público (basado en la contraposición “nosotros/ellos”) para estimular la participación electoral. En ciertos contextos, ello puede relacionarse con discursos populistas que resaltan aspectos negativos de la migración, por ejemplo.

¹³ En el Cuadro número 1, el tránsito entre el autoritarismo y la democracia iliberal -eje vertical- marca la gradación entre autoritarismos no-competitivos y competitivos.

¹⁴ En cuanto al concepto de populismo, Vid.: Mudde, Cass, “The Populist Zeitgeist”, en *Government and Opposition*, número 39-4, 2014, pp. 541-563, y Müller, Jan-Werner, *What Is Populism*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2016, p. 9.

¹⁵ Por todos, Vid. Norris, Pippa e Inglehart, Ronald, *Cultural Backlash. Trump, Brexit and authoritarian populism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, pp. 3 y ss., y 65 y ss.

Además, para la democracia, el populismo es útil pues permite distinguir la falsa tensión que suele plantearse entre la democracia representativa y la democracia participativa. Así, la democracia constitucional se expresa mediante la elección de los representantes del pueblo, en sentido amplio, el Gobierno, que es quien representa a la soberanía popular. De manera errada, el discurso populista puede contraponer ese sistema a la democracia participativa, que pasa a ser una suerte de democracia directa en la que el pueblo se expresa de manera directa sin intermediarios representativos. Se trata, por supuesto, de una falsa tensión pues la democracia constitucional integra tanto la vertiente representativa como la vertiente participativa. Pero desde esta falsa tensión se plantea la existencia de democracias populares, similares a los gobiernos democráticos iliberales, basadas en el ejercicio directo de la soberanía popular que socavan las bases de la democracia constitucional, y que pueden degenerar en regímenes totalitarios .

Como se observa, la democracia popular se aleja de la democracia constitucional, pues el principio de supremacía constitucional es sustituido por el principio de supremacía de la soberanía popular, expresada por medio de las organizaciones controladas por el régimen autoritario, como se desprende del siguiente cuadro:



Cuadro N° 3 Democracia constitucional y democracia popular

A estos fines, interesa destacar que el populismo es un discurso político neutro que puede emplearse para integrar socialmente el pluralismo político. Por ello, en sentido puro, la **democracia constitucional inclusiva** es el resultado del populismo orientado a fortalecer el pluralismo político. Se contraponen a éste el **autoritarismo liberal**, que no pretende el proceso de integración social dentro de los actores políticos. Es posible también que gobiernos democráticos se alejen de este proceso de integración social, lo que daría lugar a **democracias constitucionales no inclusivas**, en las cuales el grado de participación ciudadana es reducido notablemente -típicamente reduciendo el ejercicio de derechos políticos a los partidos políticos. En contraposición a este régimen, encontramos a los **autoritarismos populistas** que podrán ser, según los casos, autoritarismos competitivos y no-competitivos¹⁶.

¹⁶ Hay una propensión, que estimamos, errada, de valorar negativamente el populismo. En realidad, el populismo es un discurso político neutro. La esencia de ese discurso es la exaltación del pueblo, y ello puede sostenerse incluso para construir democracias constitucionales. La literatura ex-

II. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y COLAPSO DEMOCRÁTICO

La gradación existente entre autoritarismo y democracia permite apreciar los cambios políticos orientados a transformar regímenes autoritarios en democracia, y los cambios de signo contrario, en los cuales regímenes democráticos pasan a ser autoritarios. Estos movimientos ascendentes y descendentes no siempre son súbitos, pues muchas veces ellos resultan de procesos graduales. En términos generales, se alude a *transición* para describir los cambios políticos que permiten moverse en esa gradación, pudiendo distinguirse entre *la transición hacia la democracia* y *la transición desde la democracia*.

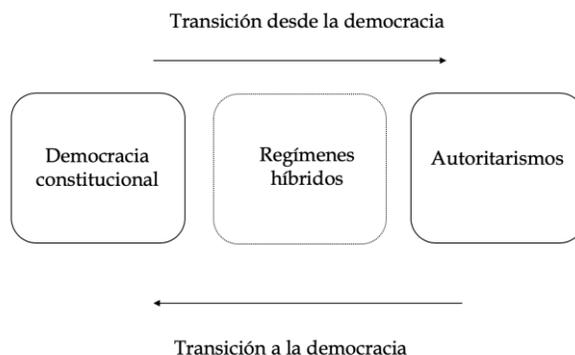
Al tratarse de gradaciones que evolucionan, es posible apreciar movimientos de *consolidación democrática* y de *colapso democrático*. La consolidación democrática responde a la *transición democrática*, esto es, el proceso gradual por el cual regímenes autoritarios pasan a ser regímenes democráticos. Se trata, así, de una transición hacia la democracia. Este proceso gradual termina con la “consolidación democrática”, que es la situación en la cual la democracia pasa a ser la única institución admitida para la toma de decisiones y la solución de conflictos, lo que de acuerdo con Juan J. Linz y Alfred Stepan, requiere tres condiciones: (i) no hay ningún actor político con capacidad e interés para promover la instauración de regímenes no-democráticos; (ii) la mayoría de la opinión pública considera que la democracia es la mejor forma de gobierno e (iii) impera el Estado de Derecho¹⁷.

Luego, es posible también estudiar el proceso de colapso democrático, esto es, aquel por el cual se aprecia el retroceso en las tres condiciones asociadas a la consolidación democrática. Aquí también puede hablarse de transición, o más en concreto, de *transición autoritaria*, o también, *transición desde la democracia*. Ninguna consolidación democrática es inmutable. Antes por el contrario, las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas crean tensiones que en potencia pueden fortalecer o debilitar la democracia constitucional. Este debilitamiento puede ser súbito –el ejemplo tradicional del Gobierno democrático que es depuesto en un golpe militar– o gradual –cuando el proceso de degradación democrática responde a cambios paulatinos–.

El siguiente gráfico describe los movimientos ascendentes y descendentes en relación con la democracia constitucional. Como se observa, *los regímenes híbridos pueden ser resultado de un proceso gradual de consolidación democrática o de un proceso gradual de colapso democrático*:

plica cómo el discurso populista permitió consolidar la democracia constitucional, al superar estructuras elitistas de poder. *Cfr.*: Burgess, Katrina y Levitsky, Steven, “Explaining Populist Party Adaptation in Latin America: Environmental and Organizational Determinants of Party Change in Argentina, Mexico, Peru, and Venezuela”, en *Comparative Political Studies* N° 36(8), 2013, pp. 881-911.

¹⁷ Linz, Juan y Stepan, Alfred, Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1996, pp. 3 y ss.



Cuadro N° 4 Democracia constitucional y democracia popular

La preocupación actual en torno a la crisis de la democracia constitucional, precisamente, está determinada por los procesos graduales de deterioro de la democracia constitucional, lo que marca un retroceso de la democracia constitucional hacia regímenes híbridos y de allí a regímenes autoritarios. Esta regresión se aprecia en las dos variables electorales y constitucionales ya estudiadas: la variable electoral se degrada por el deterioro de las condiciones de integridad electoral, mientras que la variable constitucional se degrada por el deterioro del Estado de Derecho. Una y otra degradación son dependientes, en el sentido que el deterioro de las condiciones de integridad electoral solo es posible si hay fallas en el Estado de Derecho.

El colapso democrático puede también estudiarse a través de la variante populista. Así, la consolidación democrática requiere fomentar mecanismos de participación ciudadana que fortalezcan la buena gobernanza y la rendición de cuenta, todo lo cual se orienta a fortalecer la soberanía popular pero dentro de los cauces del Estado de Derecho. En contra, el colapso democrático puede responder a la exacerbación de la soberanía popular, sea a través de la “tiranía de la mayoría” o a través de la manipulación del concepto de pueblo por el autócrata de turno. Esto es relevante pues la degradación paulatina de la democracia constitucional puede encontrar su punto de apoyo en los autoritarismos populistas, que serían así un régimen híbrido derivado de la regresión democrática, y que incluso pueden apoyarse en elecciones formales para lograr su propósito.

III. COLAPSO DEMOCRÁTICO Y COLAPSO DE LA CAPACIDAD ESTATAL. EL ESTADO FALLIDO

Ahora bien, habiendo expuesto el mapa conceptual básico que es empleado en este trabajo, en relación con las dimensiones electorales y del Estado de Derecho de la democracia, es necesario abordar la tercera dimensión, o sea, la dimensión centrada en el Estado.

La democracia está asociada a la *capacidad estatal*, o en otros términos, a la “estatalidad”. De acuerdo con Juan J. Linz y Alfred Stepan¹⁸, como la democracia es una forma de gobierno, ninguna democracia puede consolidarse si antes no existe un Estado, con lo cual, la inexistencia de un Estado es una limitación para el proceso de consolidación democrática. La existencia del Estado se mide en función a la aptitud del Gobierno de cumplir con los come-

¹⁸ *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe, cit.*, pp. 7 y 23 y ss.

tidos estatales, de lo cual surgen dos categorías puras: el *Estado fuerte* que cumple con todos los cometidos y el *Estado fallido*, que no cumple con ningún cometido. Entre estas dos categorías puras se aprecia una gradación marcada por las *fallas estatales* que impiden al Estado cumplir con sus cometidos. También se alude al *Estado frágil* para describir a la organización política que cumple solo parcialmente sus cometidos, y que por ello, abarca una variedad de supuestos entre los dos extremos ya citados¹⁹.

Es posible identificar movimientos ascendentes de fortalecimiento de la capacidad estatal y movimientos descendentes de colapso de la capacidad estatal. En ocasiones, estos movimientos descendentes son resultado de la degradación democrática, en la medida que la pérdida de la democracia constitucional se lleva a cambio por medio de procesos políticos que a la vez debilitan las instituciones del Estado. No es, se advierte, una condición necesaria, pues el deterioro democrático puede venir acompañado del fortalecimiento de la capacidad estatal. El mejor ejemplo son los regímenes totalitarios, que requieren de un Estado fuerte.

Sin embargo, los Estados con menor capacidad estatal tienen niveles bajos o inexistentes de Estado de Derecho, simplemente, pues carecen de capacidad para implementar las instituciones. Yemen, Somalia y Sudán del Sur son los Estados más frágiles según el índice de Estados frágiles de 2019²⁰, y no aparecen si quiera listados en el índice de Estado de Derecho 2019²¹. Con lo cual, la degradación de la democracia constitucional puede deteriorar la capacidad estatal al punto de hacer inaplicable el Estado de Derecho.

Una posible explicación de ello es que la degradación de la capacidad estatal con ocasión a conflictos civiles o políticos es resultado del deterioro de la democracia constitucional, en la medida en que las instituciones llamadas a canalizar estos conflictos han sido menoscabadas a tal punto que surgen mecanismos informales para su solución. Con lo cual, el proceso de degradación democrática va acompañado de un proceso de deterioro en la capacidad estatal, en el cual los cometidos públicos –en especial, el monopolio legítimo de la violencia– es ejercido por mecanismos informales –y en ocasiones, ilícitos– de gobernanza²².

En el caso de Venezuela, el deterioro de la capacidad estatal ha sido notable, en especial, desde 2013:

¹⁹ Lo excepcional, por ello, es encontrar situaciones extremas, pues en la práctica, todo Estado presenta fallas. Por ello, frente al concepto de Estado fallido se prefiere aludir al Estado frágil, que mide el grado de fallas en la capacidad estatal. En general, y dejando a lo salvo lo señalado más adelante, *Vid.*: Ghani, Ashraf y Lockhart, Claire, *Fixing failed states*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 3 y ss., y Ezrow, Natasha y Frantz, Erica, *Failed States and Institutional Decay*, Bloomsbury, Nueva York-Londres, 2013, p. 17.

²⁰ *Fund for Peace* ha venido desarrollando la metodología para medir la capacidad estatal, confeccionando el índice de Estados frágiles. *Vid.*: <https://fragi-lestatesindex.org/data/>

²¹ *World Justice Project* ha venido desarrollando la metodología para medir el Estado de Derecho. *Vid.*: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf>

²² A lo largo de este trabajo se emplea la palabra “gobernanza” para describir el proceso de tomas de decisiones políticas. En Estados con adecuada capacidad institucional, la gobernanza pública es ejercida a través de las instituciones del Estado, pero en Estados frágiles, los cometidos que el Estado no puede cubrir suelen ser abarcados por organismos no-estatales, esto es, mecanismos informales de gobernanza. Eventualmente estos mecanismos informales pueden derivar en organizaciones criminales. En general, *vid.*: Peters, Guy, “Governance As Political Theory”, en *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, 2015, pp. 34 y ss.



Gráfico N° 3 Deterioro de la capacidad estatal en Venezuela

Fuente: Fund for Peace

El deterioro de la capacidad estatal en Venezuela coincide con el aceleramiento de la degradación democracia constitucional. La hipótesis de este trabajo es que las medidas que socavaron paulatinamente la democracia constitucional en Venezuela igualmente socavaron la capacidad del Estado para cumplir sus cometidos.

Ahora bien, cuando la degradación de la democracia constitucional coincide con el colapso de la capacidad estatal, el proceso de democratización es más complejo, pues éste requiere la existencia de un Gobierno y como tal, de un Estado que atienda cometidos públicos por medio de mecanismos democráticos de gobernanza. De allí que la democratización de Estados frágiles debe venir acompañada de un proceso gradual de fortalecimiento de la capacidad estatal, como condición necesaria para asegurar la consolidación democrática.

IV. EL DIAGNÓSTICO DEL CASO VENEZOLANO: LA TRANSICIÓN DEL AUTORITARISMO POPULISTA NO-COMPETITIVO EN UN ESTADO FRÁGIL CUYAS DEBILITADAS INSTITUCIONES HAN SIDO COOPTADAS POR EL CRIMEN ORGANIZADO

En este trabajo se sostiene la tesis conforme a la cual Venezuela es actualmente un autoritarismo populista no-competitivo en un Estado frágil, cuyas debilitadas estructuras han sido cooptadas por organizaciones criminales. Conviene desgarrar esta idea, dentro del marco conceptual desarrollado en la sección anterior.

El colapso Venezuela fue causado por el declive de la democracia constitucional, resultado de las medidas autoritarias adoptadas por Chávez e impulsadas en su discurso populista. Este declive es un fenómeno generalizado en el siglo XXI, como resultado del auge de los regímenes autoritario-populistas.

Lo paradójico de estos regímenes, como resumen Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, es *que la ruta electoral y las instituciones de la democracia son empleadas para acabar con la propia democracia.*

Con lo cual, la propia defensa de la democracia es utilizada como justificación para la adopción de medidas autoritarias²³. Como reciente ha señalado Larry Diamond²⁴:

“En recientes recesiones democráticas, los golpes militares eran el principal método para acabar con la democracia. No sucede así actualmente. La muerte de la democracia es ahora típicamente producida por cientos de pequeñas medidas. En distintos países los líderes electos han atacado gradualmente las bases de la democracia -la independencia del Poder Judicial, el sector económico, la sociedad civil, las universidades y otras instituciones sensibles como la función pública, los servicios de inteligencia, los militares y la policía”

Esto ha generado un creciente interés desde el Derecho Constitucional, pues los autoritarismos populistas implementan sus medidas autoritarias a través de las propias instituciones del Estado de Derecho, en lo que Tushnet ha denominado “autoritarismo constitucional”²⁵. De esa manera, el colapso de la democracia constitucional no viene de la mano de un golpe militar ni de una revolución, sino de un proceso paulatino que se apalanca formalmente en procedimientos constitucionales, típicamente, amparados por el Poder Judicial. Citando a Tom Ginsburg y Aziz Huq²⁶:

“El efecto acumulado de muchos pequeños pasos es desmantelar la posibilidad de la competencia democrática, dejando solo una fachada de democracia. Es una muerte basada en cientos de pequeñas medidas, antes que la muerte súbita basada en un golpe”

Tomando en cuenta la relevancia de incluir la variante populista en este análisis, hemos propuesto aludir al “Derecho Constitucional autoritario-populista”, para describir a los regímenes autoritarios que, sobre la base de un discurso populista, manipulan las instituciones del Estado de Derecho para la destrucción de la democracia constitucional²⁷. Como recuerda Brewer-Carías, algunos aludieron al “nuevo Derecho Constitucional” derivado de los procesos constituyentes en Venezuela, Ecuador y Bolivia, a través de los cuales se aprobaron nuevos textos Constitucionales que ampararon el advenimiento de regímenes autoritarios²⁸. En suma, ello evidenció que la Constitución fue manipulada a los fines de tratar de justificar las medidas autoritarias en la Constitución, entendida como la “voz del pueblo”, típicamente, por medio de procesos constituyentes.

Por ello, el punto de inicio es el reconocimiento de la naturaleza autoritaria del régimen de Nicolás Maduro. Más en específico, el caso de Venezuela puede ser considerado uno de los ejemplos de regresión democrática, pues de la democracia constitucional existente en

²³ Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel, *How democracies die*, Crown, Nueva York, 2018, pp. 8 y 91.

²⁴ Diamond, Larry, *Ill Winds*, Penguin Press, Nueva York, 2019, p. 55

²⁵ Ginsburg, Tom y Simpser, Alberto, “Introduction: Constitutions in Authoritarian Regimes”, y Tushnet, Mark “Authoritarian Constitutionalism: Some Conceptual Issues”, en *Constitutions in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, pp. 1 y 36.

²⁶ Ginsburg, Tom y Huq, Aziz, “How we lost constitutional democracy”, en *Can it happen here?*, Dey St., Nueva York, 2018, p. 151.

²⁷ Hernández G., José Ignacio, “Towards a Concept of Constitutional Authoritarianism: The Venezuelan Experience”, en <http://www.iconnect-blog.com/2018/12/towards-a-concept-of-constitutional-authoritarianism-the-venezuelan-experience/> [Consulta: 12-5-19].

²⁸ Brewer-Carías, Allan, *La justicia constitucional, la demolición del Estado democrático en Venezuela en nombre de un nuevo constitucionalismo y una tesis secreta de doctorado en la Universidad de Zaragoza*, Editorial Jurídica Internacional, Miami, 2018, pp. 236 y ss.

1999 se pasó al autoritarismo populista y competitivo de Hugo Chávez, para degenerar luego al autoritarismo populista no-competitivo de Nicolás Maduro²⁹.

El régimen autoritario de Maduro es, así, populista, por la continua exaltación de la “voz del pueblo” para justificar medidas autoritarias. En el proceso de degeneración democrática iniciado luego de la elección de Hugo Chávez en diciembre de 1998, este discurso populista se empleó para justificar el proceso constituyente de 1999 basado en el “poder constituyente originario”, o sea, la voz directa del pueblo ejercida por la asamblea nacional constituyente de 1999, incluso, con valor superior a la Constitución. Ello justificó el debilitamiento del principio de separación de poderes por la derogatoria de facto de la Constitución de 1961, antes de su derogatoria formal en 1999. Posteriormente, el discurso populista fue empleado por Chávez para justificar su régimen autoritario en el llamado “Poder Popular”, o sea, las organizaciones paraestatales controladas políticamente por el Gobierno y que, supuestamente, eran expresión de la democracia directa³⁰. Esto permitió a Chávez imponer un autoritarismo populista competitivo, “legitimado” por las continuas elecciones celebradas hasta el 2012.

A partir de 2013 Nicolás Maduro mantuvo este régimen populista, autoritario y competitivo, todo lo cual aceleró el proceso gradual de dismantelamiento de la democracia constitucional, principalmente, por medio de “sentencias interpretativas” de la Sala Constitucional, cuya autonomía había sido menoscabada en 2004³¹. El carácter competitivo de este autoritarismo populista duró hasta las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015, en las cuales la oposición democrática logró sortear todos los obstáculos y ganar la mayoría de las dos terceras partes de esa Asamblea. Este triunfo demostró que las limitadas condiciones competitivas colocaban en riesgo la supervivencia del régimen autoritario de Maduro. Por ello, Maduro dismanteló las débiles instituciones competitivas que habían subsistido hasta ese entonces, como quedó en evidencia con el golpe de Estado permanente perpetrado en contra de la Asamblea Nacional por la Sala Constitucional, la Presidencia de la República y luego, por la ilegítima y fraudulenta asamblea nacional constituyente. A results de ello, para 2017, el régimen de Maduro era ya un autoritarismo populista no-competitivo³².

²⁹ Brewer-Carías, Allan, *Dismantling Democracy in Venezuela: The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 7 y ss. En especial, *Vid.*, Brewer-Carías, Allan, *Estado totalitario y desprecio a la Ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 175 y ss. Véase nuestro prólogo, en el cual formulamos algunas consideraciones teóricas sobre el totalitarismo (pp. 7 y ss.). Véase en especial a Tarre, Gustavo, *Solo el poder detiene al poder*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014.

³⁰ El deterioro de la capacidad estatal fue consecuencia, entre otros factores, del debilitamiento de las instituciones constitucionales del Estado ante el intento de implantar un Estado paralelo basado en el “Poder Popular. Véase lo expuesto en Hernández G., José Ignacio, “La estructura jurídico-estatal del sistema político venezolano en el siglo XXI”, en *Desarmando el modelo. Las transformaciones del modelo político venezolano desde 1999*, Universidad Católica Andrés Bello, 2017, pp. 151 y ss.

³¹ Brewer-Carías, Allan, *El juez legislador y la patología de la justicia constitucional*. Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo XIV, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2017, pp. 17 y ss.

³² Entre otros, *vid.* Brewer-Carías, Allan, *Dictadura Judicial y perversión del Estado de Derecho. La Sala Constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana International, Caracas, 2016.

Este proceso de degradación de la democracia constitucional a través del intento de implantar una nueva forma de Estado basado en el “Poder Popular”, fue debilitando progresivamente la capacidad del Estado venezolano, en un proceso que se aceleró en 2013, como ya vimos. Como resultado de ello, Venezuela es hoy un Estado frágil que no puede cumplir con todos sus cometidos. Esto se ha traducido en la exclusión de sectores vulnerables de la sociedad a bienes y servicios esenciales para garantizar los derechos a la vida, a la salud y a la dignidad humana, lo que se expresa en la emergencia humanitaria compleja por la que atraviesa Venezuela³³. Así, el modelo de transición al socialismo impuesto por Chávez en 2002 –y que no era otra cosa que un conjunto de medidas autoritarias y predatorias basadas en controles centralizados– destruyó los mecanismos de mercado, todo lo cual desencadenó una crisis económica marcada por el desabastecimiento, la escasez y la inflación, que degeneró hasta la actual emergencia humanitaria signada por la hiperinflación y la destrucción de la función económica de la moneda de curso legal³⁴.

Asimismo, el colapso del Estado se aprecia en el colapso de la industria petrolera bajo el control del Estado, lo que además ha agravado el colapso económico por el déficit de divisas³⁵. Asimismo, el colapso del Estado puede apreciarse en el proceso de dolarización *de facto* que comenzó a manifestarse a fines de 2019, como resultado de la hiperinflación que destruyó todas las cualidades que permiten considerar al bolívar como moneda³⁶. Este colapso económico ha derivado, así, en mecanismos informales de gobernanza para el suministro de bienes y servicios, en especial, amparados en la cleptocracia del régimen de Maduro, como sucede con el programa social conocido como “CLAP”³⁷.

Pero el signo más distintivo del colapso estatal en Venezuela se mide en la incapacidad del Gobierno de ejercer el monopolio legítimo de la violencia en todo el territorio, y en el surgimiento de organizaciones criminales. Estas organizaciones se basan en la captura de rentas derivadas de las medidas predatorias impuestas por Chávez y Maduro en el contexto

³³ Véase, entre otros, el informe coordinado por CEPAZ Centro de Justicia y Paz, *National Report. Complex Humanitarian Emergency in Venezuela. Right to Health*, octubre 2018: https://cepaz.org.ve/documentos_infor-mes/com-plex-humanitarian-emergency-in-venezuela/ [Consulta: 1-12-18]. Más adelante analizamos las implicaciones jurídicas de esta emergencia en el contexto de la transición venezolana.

³⁴ *Vid.* Barrios, Douglas y Santos, Miguel Ángel, “¿Cuánto puede tomarle a Venezuela recuperarse del colapso económico y qué debemos hacer?”, en *Fragmentos de Venezuela. 20 escritos sobre economía*, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung, Caracas, 2017, pp. 91 y ss., así como Barrios, Douglas y Santos, Miguel Ángel, “Anatomía de un colapso”, Presentación Plan País, Boston, 2018. También, *Vid.*: Hausmann, Ricardo, Santos, Miguel Ángel y Barrios, Douglas, “Cómo salvar a Venezuela”, *New York Times*, 9 de julio de 2018.

³⁵ Monaldi, Francisco y Hernández, Igor, *Weathering Collapse: An Assessment of the Financial and Operational Situation of the Venezuelan Oil Industry*, Center for International Development Working Paper N° 327, noviembre de 2016 y Monaldi, Francisco, *The collapse of the Venezuelan oil Industry and its global consequences*, The Atlantic, 2018.

³⁶ Giorgio Cunto, “¿Qué está pasando con el dólar paralelo?”, *Prodavinci*, 28 de agosto de 2019, en: <https://prodavinci.com/que-esta-pasando-con-el-dolar-paralelo/>

³⁷ Originalmente, el régimen de Maduro creó a los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), como supuestas organizaciones del Poder Popular para la distribución de productos esenciales, lo que luego mutó a un programa social de entrega de tales productos por el Gobierno, en el medio de diversas denuncias de corrupción. *Prodavinci*, 16 de septiembre de 2018, “Armando.Info: Negocio de los Clap llega a Turquía y a Emiratos Árabes”, en: <https://prodavinci.com/armando-info-negocio-de-los-clap-llega-a-turquia-y-a-emiratos-arabes>

de la cleptocracia reinante –por ejemplo, el comercio ilícito de gasolina–. Asimismo, estas organizaciones se basan en la explotación ilegal de recursos naturales, como sucede con el oro. Además, hay denuncias que apuntan a organizaciones criminales vinculadas con el narcotráfico y con el terrorismo³⁸.

Este colapso de Venezuela ha llamado la atención la doctrina extranjera. Como recientemente han resumido Acemoglu y Robinson³⁹:

“La oposición y los venezolanos son reprimidos, silenciados y, ahora, paulatinamente asesinados por fuerzas leales al régimen. El país está al borde de una guerra civil...”

Este diagnóstico es fundamental para comprender cuál es el proceso de transición que debe implementarse en Venezuela. Cuando Venezuela era un autoritarismo competitivo, la oposición democrática apalancó los intentos de cambio político en las elecciones, en lo que puede ser considerado como un intento de democratizar el sistema político venezolano a través de elecciones.

Como el régimen político mutó a un autoritarismo no-competitivo, las elecciones ya no representaban una posibilidad de transición, lo que llevó a la legítima Asamblea Nacional y a la comunidad internacional a desconocer la falsa elección presidencial organizada por el propio régimen de Maduro el 20 de mayo de 2018.

Por lo tanto, la transición democrática en Venezuela pasa por rescatar las condiciones básicas o mínimas de competencia electoral, que permitan solucionar la crisis desatada el 20 de mayo con una elección presidencial razonablemente libre, justa y transparente. Pero en todo caso, no es suficiente con promover esta transición democrática, pues la principal limitación que existe actualmente en Venezuela es la ausencia de un Gobierno efectivo ante el colapso del Estado venezolano. Así, no puede plantearse en Venezuela, como objetivo inmediato, la reconstrucción de la democracia constitucional, pues este es un objetivo imposible en ausencia de un Estado capaz. Luego, es necesario acometer en Venezuela un proceso de reconstrucción de la capacidad estatal y en especial, de recuperación progresiva del monopolio del ejercicio legítimo de la violencia.

Estos procesos de cambio deben ser implementados al mismo tiempo que se atiende la emergencia humanitaria compleja, factor que incide sobre el elemento temporal de la transición venezolana. Así, aun cuando la transición es un proceso gradual, la atención de la emergencia humanitaria compleja no se rige por el principio de gradualidad sino por el principio de inmediatez: las medidas para atender esa emergencia deben ser inmediatas e incrementales, más allá del grado de avance del proceso de democratización.

Tomando en cuenta lo anterior, es posible concluir que en Venezuela no existe, simplemente, un proceso de transición democrática. Hasta el 2017 pudo ser ése el caso. Pero actualmente la democratización del sistema político venezolano debe venir acompañado de otras dos transiciones: (i) la transición del Estado frágil y criminal al Estado funcional, o sea, la transición del Estado y (ii) la transición de la economía centralizada, degenerada en una economía anárquica en el medio de la emergencia humanitaria compleja, a una economía de

³⁸ InSight Crime, *Venezuela Mafia State*, Washington D.C., 2018. Véase también a Arocha, José Gustavo, “Venezuela: more than a brutal regime it’s an evil revolution that must be stopped”, en *Latin America Policy Journal*, consultado en: <http://lapj.hkspublications.org/>

³⁹ Acemoglu, Daron y Robinson, James, *The narrow corridor. States, societies, and the fate of liberty*, Penguin Press, Nueva York, 2019, p. 422.

mercado, o sea, la transición económica. Este proceso complejo de transición está signado por la tesis de la coevolución: el fortalecimiento de la capacidad estatal está influido por la democratización del sistema político y la transición económica, pero a su vez éstas dependen del fortalecimiento de la capacidad estatal.

V. EL ESTATUTO QUE RIGE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

La transición democrática en Venezuela no inició el 10 de enero de 2019, cuando el presidente de la Asamblea Nacional, diputado Juan Guaidó, asumió la Presidencia de la República en condición de encargado. En realidad, si tuviéramos que ubicar un momento cercano, debería entonces señalarse que la transición democrática avanzó con la elección de la Asamblea Nacional el 6 de diciembre de 2015, cuando la oposición ganó la mayoría de las dos terceras partes del Poder Legislativo. Esta victoria, en lo que entonces podía calificarse como el autoritarismo competitivo de Nicolás Maduro, debió haber conducido a un cambio político en el marco de la Constitución, como condición necesaria para detener el colapso del Estado venezolano.

No fue así, lamentablemente. Como vimos, el autoritarismo competitivo de Nicolás Maduro avanzó rápidamente hacia un autoritarismo no competitivo, que, empleando una narrativa populista, dismanteló las atribuciones de la Asamblea Nacional, frustró el esfuerzo por revocar popularmente el mandato del Presidente Maduro, y finalmente, secuestró la soberanía popular a través de una ilegítima y fraudulenta asamblea nacional constituyente.

Ante el desconocimiento de las fraudulentas elecciones presidenciales organizadas el 20 de mayo de 2018, la Asamblea Nacional actuó en el marco de los artículos 233 y 333 de la Constitución, para proveer la ausencia de presidente electo el 10 de enero de 2019, cuando inició el nuevo período presidencial. Con base en el citado artículo 233, correspondió entonces al Presidente de la Asamblea Nacional, diputado Juan Guaidó, asumir el cargo de Presidente encargado. Esa decisión no se tomó con el propósito de lograr, de manera inmediata, la democratización de Venezuela: mal puede lograrse esa democratización inmediata en un Estado fallido y criminal que ha desencadenado la emergencia humanitaria compleja. Esta decisión se adoptó, más bien, para enrumbar la transición compleja en Venezuela con apoyo de la comunidad internacional, orientada a (i) la transición del régimen autoritario y populista al régimen de la democracia constitucional; (ii) la transición de la economía anárquica y predatoria a la economía de mercado, y (iii) la transición del Estado frágil y criminal al Estado funcional.

Este proceso complejo de transición se basa en el pacto político adoptado por la oposición democrática que se exteriorizó en una Ley de la Asamblea Nacional: el *Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*⁴⁰. Junto a esta Ley, la Asamblea Nacional ha venido produciendo diversos Acuerdos, mientras que el Presidente encargado de la República –junto con las autoridades designadas por éste– ha dictado diversos actos administrativos. Todos estos actos constituyen los documentos jurídicos fundamentales de la compleja transición democrática en Venezuela.

⁴⁰ Brewer-Carías, Allan, *Transición a la democracia en Venezuela. Bases Constitucionales*, Editorial Jurídica Venezolana, 2019.