

# LA TRANSICIÓN COMPLEJA EN VENEZUELA Y LA CONFORMACIÓN DEL GOBIERNO DE EMERGENCIA NACIONAL

José Ignacio Hernández G.  
*Abogado*

**Resumen:** *El complejo proceso de transición en Venezuela, en medio de una emergencia humanitaria y la pandemia de Coronavirus (COVID-19), requiere la organización de un Gobierno de Emergencia Nacional de conformidad con el artículo 333 de la Constitución y el Estatuto para la Transición Democrática. Este Gobierno se basará en el Consejo de Estado como el máximo órgano consultivo para el proceso de toma de decisiones de la Presidencia de conformidad con el principio del pluralismo político.*

**Palabras clave:** *Transición venezolana, emergencia humanitaria compleja, pandemia de coronavirus.*

**Abstract:** *The complex transitional process in Venezuela, amidst a humanitarian emergency and the Coronavirus pandemic (COVID-19), requires the organization of a National Emergency Government pursuant article 333 of the Constitution and the Statute for the Democratic Transition. This Government will be based on the State Council as the highest consulting body for the decision-making process of the Presidency in accordance with the political pluralism principle.*

**Keywords:** *Venezuelan transition, complex humanitarian emergency, Coronavirus pandemic.*

## I

La emergencia humanitaria compleja por la que atraviesa Venezuela se ha venido agravando por la pandemia del coronavirus (COVID-19), todo lo cual imprime mayor urgencia al proceso de transición compleja en Venezuela.

En este contexto, mediante Acuerdo de 31 de marzo de 2020, la Asamblea Nacional, ratificando sus decisiones previas en la materia, propuso la creación del gobierno de emergencia nacional orientado a la inmediata implementación de las políticas necesarias para atender la actual emergencia, a través del Consejo de Estado<sup>1</sup>. Posteriormente, el Departamento de Estado formuló una propuesta similar, en el cual el ejercicio del Poder Ejecutivo se transfiere al Consejo de Estado, reconfigurado como un órgano de Gobierno<sup>2</sup>. Esta propuesta ha sido apoyada, entre otros, por la Organización de Estados Americanos<sup>3</sup>, Colombia<sup>4</sup> y Portugal<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> *Vid.* <https://asambleanacionalvenezuela.org/noticias/guaido-eeuu-respalda-la-propuesta-de-conformacion-de-un-gobierno-de-emergencia-nacional>

<sup>2</sup> *Vid.* <https://translations.state.gov/2020/03/31/marco-para-la-transicion-democratica-de-venezuela/>

<sup>3</sup> *Vid.* [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-027/20](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-027/20)

<sup>4</sup> *Vid.* <https://presidenciave.com/internacional/colombia-apoyo-instalacion-de-gobierno-de-emergencia-y-consejo-de-estado-en-venezuela/>

Para comprender el alcance esta propuesta, es necesario repasar, brevemente, el contenido y alcance de la transición en Venezuela dentro del marco teórico de las transiciones democráticas. Luego, se explicará la pertinencia de la esta propuesta atendiendo a la realidad del caso venezolano, para formular luego, brevemente, algunos comentarios sobre la implementación de esta propuesta de acuerdo con el Derecho Constitucional venezolano. Los presentes comentarios, en todo caso, son tan solo una nota introductoria a un tema de gran complejidad.

## II

En términos sencillos, la transición democrática puede ser definida como el proceso a través del cual un gobierno autoritario es sustituido por un gobierno democrático<sup>6</sup>. A estos fines, se asume una distinción bipartita entre autoritarismo y democracia, definiendo ésta de acuerdo con los moldes de la democracia constitucional<sup>7</sup>. Para Venezuela, el marco normativo de referencia es la Carta Democrática Interamericana<sup>8</sup>.

La transición es, por ello, un proceso, no un acto. Aun cuando la doctrina especializada estudiada las fases de la transición (liberación, conformación de gobierno provisional y elecciones, por ejemplo), en realidad, la transición no responde a recetas prefabricadas. Por el contrario, la transición está condicionada por variables políticas, sociales, económicas y jurídicas. Muy en especial, está condicionada por la naturaleza del régimen autoritario que se pretende desplazar<sup>9</sup>.

Tampoco existe una receta única a través de la cual pueda lograrse la liberación del régimen autoritario<sup>10</sup>. Nuevamente, la doctrina ha estudiado diversos modelos, en los cuales el régimen autoritario es sustituido por un régimen *de facto* que, sin embargo, promueve la transición, o es sustituido por una coalición entre representantes del gobierno autoritario y de la oposición democrática, por ejemplo<sup>11</sup>.

También es posible que la liberación sea resultado –directo o indirecto– de elecciones, en lo que se conoce como democratización por elecciones<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Vid. <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/comunicacao-e-media/comunicados-de-imprensa/comunicado-sobre-anuncio-pelos-estados-unidos-da-america-de-um-plano-de-transicao-democratica-para-a-venezuela>

<sup>6</sup> Linz, Juan J. “Transiciones a la democracia”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 51, 1990, pp. 9 y ss.

<sup>7</sup> Diamond, Larry, *In search of democracy*, Routledge, 2016, Nueva York, pp. 147 y ss.

<sup>8</sup> Brewer-Carías, Allan R., *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.

<sup>9</sup> O’Donnell, Guillermo y Schmitter, Phillipe, *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986, pp. 5 y ss.

<sup>10</sup> Bitar, Sergio y Lowenthal, Abraham (editores), *Putting principles into practice. Democratic transitions. Conversations with world leaders*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2015, pp. 415 y ss.

<sup>11</sup> Linz, Juan, *Totalitarian and authoritarian regimes. With a major new introduction*, Lynne, Rienner Publishers, Boulder 2000, pp. 49 y ss.

<sup>12</sup> Lindeberg, Staffan, “Introduction. Democratization by elections: a new mode of transition?”, en *Democratization by elections: A new mode of transition*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2009, pp. 4-5.

En tanto proceso, la transición culmina con la consolidación democrática, definida por la doctrina como aquella situación en la cual la democracia es la única regla de juego admitida sin que exista por ello ningún actor interesado en desconocer esa regla<sup>13</sup>. La consolidación no es, a todo evento, una situación estática: las democracias consolidadas pueden colapsar, en una transición hacia el autoritarismo. Ese colapso no necesariamente viene determinado por un evento súbito –un golpe de Estado– sino que puede ser resultado de un lento proceso de declive democrático. El auge de los autoritarismos populistas en el siglo XXI es buen ejemplo de ello<sup>14</sup>.

Ahora bien, en Venezuela el proceso de transición es complejo, pues no se agota solo en la transición democrática. No hay duda acerca de la naturaleza autoritaria del régimen de Maduro y, por ende, la necesidad de promover una transición hacia la democracia constitucional. Pero junto a ello, es preciso igualmente considerar el colapso económico en Venezuela y el colapso del Estado venezolano. Por ello, la transición en Venezuela es compleja pues atiende a tres aristas: (i) la transición democrática; (ii) la transición económica y (iii) la transición del Estado.

En efecto, caso de Venezuela es el ejemplo paradigmático de la erosión democrática ocasionada por el autoritarismo populista de Hugo Chávez, impuesto desde 1999<sup>15</sup>. Esto llevó a que la democracia constitucional degenerara a lo que la doctrina ha llamado “autoritarismos competitivos”, o sea, autoritarismos que toleran elecciones parcialmente libres, con el propósito de mantener –y ampliar– su dominación autoritaria<sup>16</sup>. Así, Venezuela atravesó por un número inusual de elecciones desde 1999 hasta 2013. Para la oposición, las elecciones fueron un mecanismo de democratización; para Chávez, fueron un mecanismo de dominación autoritaria. Al final, fue Chávez quien triunfó en su estrategia, pues logró utilizar las elecciones al servicio de su régimen autoritario.

La muerte de Chávez –que marcó el fin de su dominación carismática– modificó esa situación, como quedó comprobado en 2013, cuando Nicolás Maduro fue proclamado Presidente en una elección disputada, debido al cúmulo de fraudes cometidos<sup>17</sup>. A pesar de ello, Gobierno y oposición mantuvieron, en su esencia, la misma estrategia implementada por Chávez: utilizar las elecciones como instrumento de dominación autoritaria o utilizar las elecciones como instrumento de democratización.

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Hernández G., José Ignacio, “Towards a Concept of Constitutional Authoritarianism: The Venezuelan Experience”, en <http://www.icconnectblog.com/2018/12/towards-a-concept-of-constitutional-authoritarianism-the-venezuelan-experience/>

<sup>15</sup> Brewer-Carías, Allan R., *Dismantling Democracy in Venezuela: The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 7 y ss.

<sup>16</sup> Levitsky, Steven y Way, Lucan, *Competitive authoritarianism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 5 y ss.

<sup>17</sup> Véanse nuestros trabajos: “El abuso y el poder en Venezuela. Primera parte: de cómo se violó el régimen constitucional de las faltas y ausencias presidenciales entre el 9 de diciembre de 2012 y el 11 de marzo de 2013”, en *Revista de Derecho Público* N° 133, Caracas, 2013, pp. 45 y ss.; “El abuso y el poder en Venezuela. Segunda parte: de cómo se consumaron hechos de corrupción electoral en la elección del 14 de abril de 2013”, en *Revista de Derecho Público* N° 134, Caracas, 2013, pp. 51 y ss., y “El abuso y el poder en Venezuela. Tercera y última parte: de cómo la Sala Constitucional, arbitrariamente, inadmitió los recursos contencioso-electorales relacionados con la elección del 14 de abril 2013”, en *Revista de Derecho Público* N° 135, Caracas, 2013, pp. 35 y ss.

Finalmente, la oposición triunfó en su estrategia, con la elección de la Asamblea Nacional de diciembre de 2015, en la cual obtuvo la mayoría de las dos terceras partes.

De haber habido Estado de Derecho, este triunfo habría permitido a la Asamblea Nacional conducir el proceso de transición democrática a resultados de las elecciones parlamentarias. Pero para entonces, el Estado de Derecho había sido desmantelado, lo que llevó a Maduro a destruir las precarias instituciones electorales subsistentes. Esto marcó el fin del autoritarismo competitivo. La oposición, sin embargo, siguió apostando por una transición a través de elecciones, como quedó en evidencia en el proceso del referendo revocatorio de 2016, obstaculizado inconstitucionalmente por Maduro<sup>18</sup>. Esto llevó a la oposición a cambiar la estrategia, pues los autoritarismos no-electorales no pueden combatirse con elecciones. El resultado de ello fue el desconocimiento de la fraudulenta elección presidencial del 20 de mayo de 2018, y el reconocimiento del Presidente de la Asamblea Nacional como Presidente encargado de la República a partir del 10 de enero de 2019<sup>19</sup>.

El colapso democrático en Venezuela estuvo acompañado por el colapso económico. Las políticas predatorias de Hugo Chávez, basadas en controles centralizados y arbitrarias expropiaciones, destruyeron los mecanismos de mercado y generaron un déficit de ingresos en divisas por la destrucción de la industria petrolera y el sobreendeudamiento irresponsable de Chávez y Maduro. Frente a esa situación, Nicolás Maduro optó por eludir la solución a este problema, alargando la crisis. A resultas de ello, se implementó un masivo recorte de las importaciones, lo que junto con la destrucción del sector productivo nacional, produjo un *shock* en la oferta de bienes y servicios que derivó en desabastecimiento y escasez. Sin acceso a los mercados internacionales consecuencia de la mala administración, el régimen de Maduro optó por financiar monetariamente el déficit fiscal, pues la autonomía del Banco Central de Venezuela había sido destruida junto con la destrucción del Estado de Derecho. La inflación dio paso a hiperinflación<sup>20</sup>.

La destrucción de la democracia constitucional en Venezuela también arrastró la destrucción de las instituciones del Estado, a resultas de lo cual la capacidad del Estado comenzó a declinar, convirtiéndose Venezuela en un Estado fallido o Estado frágil. Tal y como se demuestra en la literatura comparada de los Estados fallidos<sup>21</sup>, este proceso dio paso a mecanismos informales de gobernanza de naturaleza ilícita. Desde el mercado negro, pasando por el comercio ilegal del oro, hasta la cleptocracia, las debilitadas instituciones del Estado vene-

---

<sup>18</sup> Véase nuestro trabajo *El referendo revocatorio presidencial y el abuso de poder en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017.

<sup>19</sup> *Vid.*: Brewer-Carías, Allan, R. “Sobre la regulación del régimen que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución y la constitucionalidad”, en: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2019/04/193.-Brewer.-doc.-Estatuto-de-transición.-marzo-2019.pdf>

<sup>20</sup> *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.

<sup>21</sup> Rotberg, Robert, “Failed States, Collapsed States, Weak States”, en *State failure and State Weakness in a Time of Terror*, World Peace Foundation and Brookings Institution Press, Cambridge-Washington DC., 2003, pp. 1 y ss.

zolano fueron cooptadas por organizaciones del crimen organizado<sup>22</sup>. Al colapsar las instituciones del Estado también colapsó su capacidad de implementar los controles centralizados, a resultas de lo cual la economía degeneró en un sistema anárquico e ilegal, marcado por una dolarización *de facto* pues incluso la capacidad de financiar monetariamente el déficit fiscal ha colapsado.

La combinación del colapso democrático, económico y del Estado llevó a una emergencia humanitaria compleja<sup>23</sup> que impulsó la crisis masiva de migrantes y refugiados<sup>24</sup>.

Por ello, el reto en Venezuela no es ya conducir un proceso de transición democrática. De hecho, es imposible adelantar ese proceso pues no existe un Estado funcional. En realidad, el reto en Venezuela es conducir, simultáneamente, tres procesos de transición: (i) del autoritarismo no-competitivo de Maduro a la democracia constitucional; (ii) de una economía centralizada degenerada en anárquica a la economía de mercado, y (iii) del Estado frágil y criminal al Estado funcional. El marco jurídico para promover este proceso complejo de transición está contenido en *Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (el Estatuto)<sup>25</sup>.

### III

El paso primero para iniciar este complejo proceso de transición es la liberación del régimen de Maduro, o lo que el Estatuto llama cese de la usurpación. Este cese no es, simplemente, la salida de Maduro de la Presidencia. Si esa salida solo conduce a agravar el régimen autoritario con la misma élite dominante, no habrá cese de la usurpación. Por ello, la mejor manera de comprender el cese de la usurpación no es función a *quién* ocupa la Presidencia sino en *cómo* se ejerce la Presidencia: el cese de la usurpación supone el cese de los poderes *de facto* que se ejercen desde la Presidencia, como resultado de la concentración de poderes, especialmente, luego de la instalación de la fraudulenta e ilegítima asamblea nacional constituyente. La salida de Maduro es condición necesaria –pero no suficiente– para lograr esa liberación<sup>26</sup>.

Ya se explicó que no hay una receta única para promover la liberación. Por ello, debe verse con cuidado la propensión a diseñar la táctica de cambio en Venezuela tomando en cuenta las acciones emprendidas en casos comparados de transiciones. Cada transición es única, y el caso de Venezuela lo es en especial, pues como se indicó, no es solo un proceso de transición democrática basado en un régimen autoritario no-competitivo. Es, además, un proceso de transición marcado por el Estado frágil y criminal en el medio de la emergencia humanitaria compleja.

<sup>22</sup> 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/>

<sup>23</sup> Véase la información de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de Estados Unidos <https://www.usaid.gov/crisis/venezuela-regional>

<sup>24</sup> En cuanto a la crisis migratoria, véase el Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región de junio de 2019, en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OEA-informe-migrantes-venezolanos-espanol\\_0.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OEA-informe-migrantes-venezolanos-espanol_0.pdf)

<sup>25</sup> Brewer-Carías, Allan R., *Transición a la democracia en Venezuela. Bases Constitucionales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2019, pp. 41 y ss.

<sup>26</sup> Artículo 12, Estatuto.

En todo caso, la estrategia básica para promover esa liberación sí puede enmarcarse en la teoría de democratización de Dahl<sup>27</sup>, de acuerdo con la cual la democratización requiere elevar los costos de represión y reducir los costos de tolerancia. En otras palabras, es necesario elevar los costos de obediencia al régimen de Maduro y disminuir los costos de quienes decidan desobedecer a ese régimen. En tanto la esencia del poder político es el deber de obediencia, esta estrategia se orienta a promover la fractura de tal deber. La táctica para alcanzar ello, se insiste, depende de las cambiantes y únicas condiciones en Venezuela.

El Estatuto diseñó diversas tácticas para lograr ese objetivo, especialmente, al promover la reducción de costos de tolerancia con la propuesta de la justicia transicional<sup>28</sup> y la conformación de un gobierno de unidad nacional<sup>29</sup>. La “unidad” a la cual se refiere el Estatuto, obviamente, no es solo la de las fuerzas políticas del Gobierno Interino, sino la de todas las fuerzas políticas que, al margen de sus diferencias, estén dispuestas a apoyar la transición en Venezuela en el marco de la Constitución.

La propuesta de conformación del gobierno de emergencia nacional a través del Consejo de Estado responde a esa estrategia. En efecto, en sintonía con el Estatuto, el Acuerdo aprobado por la Asamblea Nacional parte de la necesidad de generar incentivos para que los funcionarios que hoy obedecen al régimen de Maduro decidan obedecer al Gobierno de emergencia nacional, lo que pasa por permitir su integración a ese Gobierno, incluso, por medio del sistema de justicia transicional que el Estatuto diseña. A su vez, la propuesta del Departamento de Estado contiene un ofrecimiento de levantamiento de las sanciones a aquellos funcionarios del actual régimen que decidan desobedecer a éste.

De esa manera, quienes hoy siguen obedeciendo al régimen de Maduro tienen ante sí una disyuntiva: mantienen esa obediencia y por ende, se exponen a sanciones en el ámbito internacional, o cesan ese deber de obediencia, a los fines de acceder a beneficios en ese ámbito. Esto eleva, más todavía, los costos de obediencia al régimen de Maduro y crea incentivos para la liberación de ese régimen. Incluso, la propuesta del Departamento de Estado plantea el retiro de la referencia del caso venezolano formulada por diversos países ante la Corte Penal Internacional.

Pero nótese que la creación de estos incentivos pasa por mantener e incluso aumentar medidas coactivas en el ámbito internacional, que hagan más costoso preservar la obediencia al régimen de Nicolás Maduro. Tanto más cuando se considera que la élite dominante es responsable de diversos ilícitos, incluso, en el orden internacional. Esto crea incentivos concretos de acuerdo con la propuesta del Departamento de Estado, a los fines de que quienes hoy siguen obedeciendo al régimen de Maduro opten por apoyar la transición, eludiendo o atemperando las consecuencias adversas de esas medidas coactivas y de las posibles investigaciones que se adoptarán en este sentido.

En el ámbito interno, asimismo, la propuesta del Departamento de Estado apoya el diseño de incentivos previstos en el Estatuto, específicamente en lo que respecta al sistema de justicia transicional. Sin embargo, en los términos del artículo 29 de la Constitución, y en sintonía con el Derecho Internacional, este sistema no podrá derivar en impunidad para los responsables de delitos de lesa humanidad, violaciones graves a los derechos humanos y los crímenes de guerra.

---

<sup>27</sup> Dahl, Ronald, *Polyarchy; participation and opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971, pp. 12 y ss.

<sup>28</sup> Artículo 18.2, Estatuto.

<sup>29</sup> Artículos 25 y siguientes, Estatuto.

Asimismo, la posición del Departamento de Estado ratifica que la causa inmediata del programa de sanciones administrado por el Departamento del Tesoro es la permanencia del régimen de Maduro y sus élites en el poder, en tanto esa élite es responsable de ilícitos financieros asociados a una mala gestión de recursos. Mientras se mantenga la usurpación de la Presidencia, por ello, Venezuela no podrá acceder a los mercados internacionales, debido a la ilegitimidad del régimen de Maduro y su asociación con ilícitos financieros. Nótese que la verdadera restricción no deviene del programa de sanciones, sino de la ilicitud del régimen de Maduro.

Esto último es lo que marca la urgencia en la implementación de esta propuesta. La pandemia del Coronavirus es una seria amenaza para el derecho a la vida y a la salud de los amplios sectores de la sociedad venezolana que ya están severamente afectados por la emergencia humanitaria compleja. Ante el colapso de la capacidad estatal, la Administración Pública venezolana no cuenta con la capacidad de atender esa pandemia, todo lo cual exigirá acudir a especiales mecanismos de cooperación internacional. Mientras se mantenga la usurpación de la Presidencia, sin embargo, no será posible acceder esos mecanismos, con lo cual, no podrán implementarse las medidas comprendidas en el plan José María Vargas aprobado por la Asamblea Nacional en el citado Acuerdo de 31 de marzo de 2020, para la inmediata atención de la pandemia.

#### IV

La propuesta de conformar un Gobierno de emergencia nacional centrado en el Consejo de Estado encuentra pleno fundamento en el artículo 333 de la Constitución.

En efecto, tal y como dispone el Estatuto, desde el año 2017 el debilitado Estado de Derecho en Venezuela colapsó, debido a la fraudulenta convocatoria de la asamblea nacional constituyente que concentró todos los poderes del Estado. Incluso, esta fraudulenta asamblea acordó que sus decisiones tendrían valor superior a la Constitución, la cual en consecuencia perdió vigencia en la práctica<sup>30</sup>. Precisamente, el artículo 333 de la Constitución dispone que cuando la Constitución pierda vigencia en la práctica, todos los particulares –incluyendo los funcionarios– están obligados a colaborar para restituir en los hechos su vigencia.

Esta norma sirvió de fundamento al Estatuto y, por ende, a la decisión amparada en el artículo 233 de la Constitución, y según la cual el Presidente de la Asamblea Nacional, diputado Juan Guaidó, debe asumir al condición de Presidente encargado. Según el Estatuto, el primer objetivo es el cese de la usurpación, o sea, la liberación del régimen de Nicolás Maduro para conformar el “gobierno provisional de unidad nacional”.

Precisamente, el gobierno de emergencia nacional es ese gobierno provisional, cuyo principal mandato es ahora la atención de la pandemia del Coronavirus, de conformidad con los lineamientos del Plan José María Vargas aprobado por la Asamblea Nacional y las disposiciones sobre Derecho Internacional Humanitario.

A tales efectos, la Asamblea Nacional, en el Acuerdo de 31 de marzo de 2020, apoyó la propuesta realizada por el Presidente encargado según la cual, el gobierno de emergencia nacional debe basarse en una instancia plural y colegiada de gobierno, como es el Consejo de Estado. El propósito inmediato de esta solución es asegurar el consenso político necesario para adoptar de manera inmediata las políticas públicas orientadas a atender la pandemia y la emergencia humanitaria compleja.

<sup>30</sup> Brewer-Carías, Allan R., *Usurpación constituyente 1999-2017. La historia se repite: una vez como farsa y la otra como tragedia*, Editorial Jurídica Venezolana International, 2018.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 225 de Constitución, el Gobierno Nacional es conducido por la Presidencia de la República, junto con la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, los Ministros y el Consejo de Ministros. Al tratarse de un régimen presidencialista, el ejercicio de la Presidencia de la República corresponde a quien ocupe el cargo de Presidente. No obstante, en el marco del artículo 333 de la Constitución, y tal y como lo previó el Estatuto, es posible ajustar este marco a las circunstancias extraordinarias actualmente existentes en Venezuela.

Como vimos, el artículo 333 de la Constitución fue incluido con el propósito de brindar cobertura constitucional a situaciones de anormalidad institucional no previstas en la Constitución. La crisis constitucional en Venezuela, aunada a la emergencia humanitaria compleja, configura una situación que no encuentran cobertura expresa en la Constitución, razón por la cual es preciso ajustar su aplicación a tales circunstancias excepcionales.

De esa manera, la forma presidencialista de Gobierno puede atemperarse mediante la creación de una instancia colegiada de gobierno, que propenda así a la unidad nacional. Tal es el rol que debe cumplir el Consejo de Estado. De conformidad con el artículo 251 de la Constitución, este Consejo es el órgano superior de consulta del Gobierno. Partiendo de tal carácter, la propuesta de la Asamblea Nacional –secundada por el Gobierno de Estados Unidos<sup>31</sup>, junto a otros Gobiernos más– consiste en reforzar el rol constitucional del Consejo de Estado, a los fines de permitir la definición consensuada de las decisiones que, por Constitución, corresponden a la Presidencia de la República. Esto pasa por que la Asamblea Nacional dicte la Ley especial del Consejo de Estado y regule el mecanismo para la designación de sus integrantes y la toma de decisiones.

Salvo esa modificación, compatible con la naturaleza del Consejo de Estado en el marco del artículo 333 de la Constitución, el resto del funcionamiento del Gobierno Nacional seguiría lo dispuesto en la Constitución. Así, la Asamblea Nacional, como dispone el Estatuto<sup>32</sup>, proveerá sobre la designación del Presidente encargado de la República, quien procederá a ejercer las competencias de la Presidencia de la República dentro del Consejo de Estado, para la designación del Vicepresidente Ejecutivo de la República, los Ministros y la integración del Consejo de Ministros. Con ello, se consolidarán las fases de liberación del régimen de Maduro y la conformación del gobierno de emergencia nacional, como gobierno provisional de unidad nacional.

Es importante recordar que esta propuesta había sido delineada por representantes del Gobierno Interino en Oslo, en septiembre de 2019<sup>33</sup>. Entonces, inspirados en los arreglos institucionales de la transición de Venezuela en 1958, se propuso conformar un gobierno plural a través del Consejo de Estado, apartándose el diputado Juan Guaidó de la Presidencia de la República. Esta propuesta fue reiterada por el Presidente encargado Juan Guaidó el 29 de marzo de 2020<sup>34</sup>, y está igualmente respaldada en la propuesta del Departamento de Estado.

---

<sup>31</sup> El planteamiento del Departamento de Estado avanza en diversos detalles en cuanto a la posible conformación del Consejo de Estado. Se trata de propuestas que podrán ser valoradas por la Asamblea Nacional.

<sup>32</sup> Artículos 25 y siguientes.

<sup>33</sup> *Vid.*: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190917/47411245542/crisis-venezuela-guaido-maduro-dialogo-noruega.html>

<sup>34</sup> *Vid.*: <https://www.voanoticias.com/a/guaido-propone-gobierno-de-emergencia-nacional-para-atender-el-coronavirus/5350657.html>



Además de la conformación del gobierno de emergencia nacional, tal y como lo define el Estatuto<sup>35</sup>, la Asamblea Nacional debe adelantar los procedimientos constitucionales para la reorganización del Poder Ciudadano, Poder Electoral y Tribunal Supremo de Justicia. Igualmente, la Asamblea Nacional deberá dictar las Leyes para acompañar el proceso de transición, incluyendo la *Ley de garantías, estabilización democrática y reconciliación nacional* mencionada en el Acuerdo de 31 de marzo, y que está llamada a desarrollar el sistema de justicia transicional y la conformación de la comisión de la verdad, de acuerdo con los lineamientos del *Estatuto*<sup>36</sup>. Todo esto, por supuesto, supone la disolución de la ilegítima y fraudulenta asamblea nacional constituyente.

Dentro de estas reformas destaca la reforma electoral orientada a restablecer las condiciones básicas de integridad electoral para la celebración de la elección presidencial, así como el resto de las elecciones que deben celebrarse de conformidad con la Constitución, entre ellas, la elección de la Asamblea Nacional. En todo caso, de cara a la solución de crisis desatada el 20 de mayo de 2018, lo fundamental es celebrar elecciones presidenciales libres, justas y transparentas, para la elección de quien deba ocupar la Presidencia de la República por el resto del período presidencial 2019-2025. El gobierno de emergencia nacional, por ello, ejercerá la Presidencia de la República hasta la elección y proclamación del nuevo Presidente, lo que deberá suceder en un lapso máximo de doce (12) meses según lo dispuesto en el Estatuto<sup>37</sup>.

El artículo 333 de la Constitución otorga a la Asamblea Nacional un amplio margen de flexibilidad para adecuar la legislación del Consejo de Estado a la especificidad de la transición democrática. El objetivo, como se ha explicado, es generar incentivos para la configuración plural del gobierno de emergencia a los fines de acelerar el colapso del régimen de Maduro por el cese del deber de obediencia. Al ser ello condición necesaria para el cumplimiento del artículo 333 de la Constitución, la Asamblea Nacional cuenta con legitimidad constitucional y democrática suficiente para legislar sobre la materia, complementando lo dispuesto en el Estatuto.

De ello deriva que el gobierno de emergencia nacional no será un gobierno *de facto*. Se tratará, por el contrario, de un Gobierno constitucional, amparado en el artículo 333 del Texto de 1999 y en lo dispuesto en el Estatuto.

---

<sup>35</sup> Artículos 20 y siguientes.

<sup>36</sup> Artículo 18.2, *Estatuto*.

<sup>37</sup> Artículo 26, *Estatuto*.