

Democratización



Año 2, Número 5

La resiliencia autoritaria y la causa
democrática venezolana:
recursos y asimetrías

Elsa Cardozo

El bloqueo de la función legislativa
y de la función contralora
de la Asamblea Nacional por el Tribunal
Supremo de Justicia: una introducción

Carlos García Soto

El régimen chavista se sienta cómodamente
sobre las bayonetas de su FANB

Pedro Pablo Peñaloza

Democratización

Enero 2020

Año 2, Número 5

La resiliencia autoritaria y la causa
democrática venezolana:
recursos y asimetrías

Elsa Cardozo

El bloqueo de la función legislativa
y de la función contralora
de la Asamblea Nacional por el Tribunal
Supremo de Justicia: una introducción

Carlos García Soto

El régimen chavista se sienta cómodamente
sobre las bayonetas de su FANB

Pedro Pablo Peñaloza

Caracas.

Editado por Instituto FORMA

Introducción

Quizás uno de los desafíos más complejos de cualquier iniciativa editorial periódica es la perseverancia. Avanzar en las ideas. Debatirlas. Escribir artículo tras artículo. Investigar, redactar y finalmente, publicar. La cuesta se eleva cuando la empresa se desarrolla en un entorno autoritario y hostil. Ese es nuestro caso. Ofrecemos nuestro quinto ejemplar mientras padecemos el Covid-19 y los embates de un régimen que prefiere silenciar la realidad antes que enfrentarla.

Incluimos artículos de Elsa Cardozo, Carlos García Soto y Pedro Pablo Peñalosa. “La resiliencia autoritaria y la causa democrática venezolana: recursos y simetrías” es una ampliación del artículo anterior de Elsa Cardozo. En esta oportunidad, la autora describe el estado actual de la incidencia internacional, identifica asuntos críticos que recibieron su atención y señala medidas en sus diferentes modalidades y vertientes. Para finalizar, ofrece reflexiones y propuestas de acción.

La autora incluye en su análisis -con rigurosidad y prudencia- consideraciones parciales sobre el impacto del Covid-19 en la lucha democrática de nuestro país. Alerta sobre la posibilidad de que “el régimen logre un gran margen de permisividad internacional y la causa democrática, con poco respaldo exterior efectivo, quede en situación extrema de vulnerabilidad”. Es quizás una de las primeras investigaciones que se publican sobre el tema.

“El bloqueo de la función legislativa y de la función contralora de la Asamblea Nacional por el Tribunal Supremo de Justicia: una introducción” es un artículo valioso y necesario. La investigación

de García Soto describe en detalle el camino de represión institucional que recorrió la dictadura para bloquear el Poder Legislativo. La propuesta “es un estudio de carácter introductorio en un caso de estudio para el constitucionalismo comparado: cómo desde el máximo tribunal se estableció una política judicial sistemática para bloquear al Parlamento”. Después de una descripción exhaustiva y precisa, el autor concluye: “el diseño constitucional de la Sala Constitucional es inconveniente y peligroso”.

“El régimen chavista se sienta cómodamente sobre las bayonetas de su FANB”, de Pedro Pablo Peñaloza, es un análisis sobre los factores que le permiten a la dictadura hacerse de las Fuerzas Armadas y ganarse su “lealtad”. El autor precisa cuatro bastiones que hacen de las FANB “uno de los puntuales para sostenerse en el poder”: 1. Partidización de la FANB, 2. Presencia de oficiales en el tren Ejecutivo, 3. Creación de un entramado empresarial castriista y 4. Corrupción desmedida.

Los tres artículos que incluyen este volumen contribuyen con el objetivo central de la revista Democratización: conocer los rasgos y dinámica de la revolución chavista con el propósito de crear caminos eficientes para la acción política. Los aportes de Cardozo, García y Peñaloza nos permiten avanzar y abrir horizontes.

La resiliencia autoritaria y la causa democrática venezolana: recursos y asimetrías

Elsa Cardozo

Estas páginas vuelven sobre el tema de la resiliencia autoritaria desde la perspectiva internacional como continuación de un artículo anterior¹, ahora con deliberado énfasis en presentar el estado presente tanto de las influencias y los recursos o mecanismos² que alientan la resiliencia autoritaria como de las que promueven la causa democrática. En adelante, la expresión causa democrática resume la demanda de restitución del estado de derecho, la plena vigencia de la Constitución y, necesariamente, de las garantías de los derechos humanos y la efectiva institucionalidad democrática (que requiere pero no se agota en la realización de elecciones libres y competitivas), a la vez que asume la atención inmediata a la emergencia humanitaria ahora agravada

-
- 1 Elsa Cardozo, “Democratización y resiliencia autoritaria: oportunidades del desafío y riesgos de la permisividad”, *Democratización* 1, N° 3, (Caracas, 2019), 87-115. Texto que hace de encuadre conceptual y empírica en lo relativo a la caracterización de la incidencia internacional proautoritaria. Con todo, en esta secuela, se repetirán algunas referencias bibliográficas necesarias para las precisiones.
 - 2 Vinculando el análisis de las medidas, en su dimensión internacional, a los mecanismos identificados por Juan Miguel Matheus, “La resiliencia de la Revolución Chavista”, *Democratización* 1, nro. 4, (Caracas, 2019), 66-91.

por los impactos inmediatos de una pandemia de consecuencias imprevisibles.

No se trata de presentar un balance exhaustivo sino de bosquejar un ejercicio de análisis que pueda ser útil para comprender las dos facetas de la incidencia internacional y la densidad de su conjunción en Venezuela. El plan de la exposición comienza por actualizar el punto de partida, esto es, el estado presente de esa incidencia internacional y la identificación de asuntos particularmente críticos que recibieron atención exterior; luego, en torno a esos asuntos, examina influencias y medidas internacionales en sus diferentes modalidades y vertientes, para contrastarlas y ponderarlas; finalmente, se presenta el bosquejo de algunas propuestas, de reflexión y de acción.

Las facetas de la incidencia internacional: momentos y asuntos críticos

Dada por conocida la creciente incidencia de lo internacional en la multidimensional crisis venezolana, tanto en su desarrollo como en sus perspectivas de continuidad o solución³, conviene detenerse en algunas consideraciones que la han hecho cada vez más compleja, para comenzar, en al menos dos sentidos. Por una parte, a la distinción y ponderación de influencias y medidas que favorecen la prolongación o el cambio del *statu quo*, debe añadirse el efecto que en el balance también ejercen los actores internacionales (propriadamente internacionales pero también transnacionales, gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales) cuyo compromiso es –en diferentes grados– vago o predominantemente pragmático y potencialmente cambiante. Por otra parte,

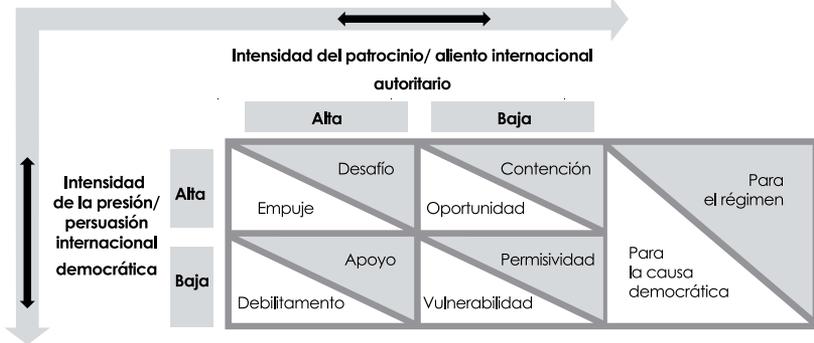
3 Elsa Cardozo y Félix Gerardo Arellano, “El desafío internacional: comprender y cooperar”, *Revista de Occidente*, N° 458-459 (julio-agosto 2019), 13-34.

a esa distinción inicial entre quienes apoyan con diferentes grados de compromiso y pragmatismo la continuidad autoritaria o la reconstrucción democrática y, en consecuencia, así lo manifiestan ante las posiciones, intereses e iniciativas de los actores nacionales correspondientes, hay que sumar la incidencia de las relaciones entre los propios actores internacionales, sea que para cooperar o para competir entre ellos –por sus intereses en Venezuela y por sus particulares balances geopolíticos de influencia–, facilitando o complicando la democratización. Esto último describe un nivel de vínculos, tensiones y negociaciones que añaden otra capa al balance del entorno. Ambas adiciones se han hecho más visiblemente importantes y en buena medida críticas entre finales de 2019 y el primer trimestre de 2020.

Esto invita a volver a la matriz propuesta por Oisín Tansey⁴ incorporada al artículo anterior, ahora para prestar mayor atención a la intensidad de la presión y persuasión democratizadora y para añadirle el estudio de la incidencia de la presión y persuasión entre los actores internacionales con intereses en la evolución de la situación de Venezuela. Todo ello sin negar la densidad particular que la cantidad y variedad de obstáculos internos y externos supone para la causa democrática y, por tanto, incluyendo la asimetría de recursos entre el régimen y los actores democráticos. El cuadro ampliado introduce muy simplificada estas confluencias, en lo que al alta o baja intensidad de incidencia democrática o autoritaria significan para el régimen y para la causa democrática.

4 Oisín Tansey, *The international politics of authoritarian rule* (Gran Bretaña: Oxford University Press, 2016), 13.

Cuadro 1. Matriz de Tansey modificada



Las relaciones entre los actores cuyos intereses desbordan el tablero venezolano incorporan a la situación venezolana las características de un juego de varios niveles⁵: entre y dentro de los actores democráticos nacionales y los vinculados al régimen a la vez que con los actores que internacionalmente apoyan en diversa medida la causa democrática y los que desde el exterior han alentado la continuidad autoritaria, de modo más o menos activo y a partir de intereses diversamente comprometidos con esa persistencia. Entre estos últimos, como lo representan las flechas en el cuadro, se producen también interacciones de cara a la crisis venezolana, con mayor o menor competencia o cooperación, dentro (en negro) y entre (en gris) los dos conjuntos de actores, democráticos y autoritarios.

A partir de ese cuadro de vínculos e incidencias, la caracterización del entorno en el primer trimestre de 2020 se ha movido entre, por una parte, el cuadrante de un régimen desafiado, pero

5 Desarrollado para la diplomacia en el clásico ensayo de Robert Putnam "Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games", en *International Bargaining and Domestic Politics. Double-Edged Diplomacy*, Peter Evans, eds. Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam (Berkeley-Los Angeles-Londres: University of California Press, 1993), 431-470.

persistente –aun en medio de significativas presiones y pérdida de margen internacional de maniobra económica y política– y el de un conjunto opositor con el empuje alentado por la renovación del apoyo internacional a su liderazgo, pero limitado por la persistencia represiva y de manipulaciones institucionales del régimen. Este segundo conjunto, no obstante que seriamente acosado, reimpulsó una renovada hoja de ruta con el reto de recuperar las capacidades nacionales democráticas de movilización y presión. Esto ha sucedido en medio de crisis e incertidumbres para la democracia en los entornos regional y global⁶, desde los cambios políticos y en las prioridades de los gobiernos vecinos, la desaceleración económica y las protestas sociales y políticas regionales, hasta los retos a las políticas exteriores de Europa y Estados Unidos, y entre ellas.

Es desde luego pertinente anotar las urgencias y cambios de prioridades que han estado confrontando quienes han dado apoyos al régimen, diversos en sus medidas y motivaciones, como son los casos de Cuba –en lo que le es tan específico por su vinculación económica y política cuasi existencial con la revolución bolivariana– y de Rusia, China, Turquía o Irán.

A todo ello se suma el enorme impacto global de la pandemia del Covid-19, cuyos efectos y consecuencias apenas se comienzan

6 Visto más allá de lo inmediato, el *Journal of Democracy* 31, N°1, (enero 2020) a treinta años de la celebración de la tercera ola democrática, recoge en varios artículos lo característico de los desafíos a la democracia desde autoritarismos cada vez menos disimulados y más dispuestos a penetrar en sociedades democráticas. Entre ellos destacan los textos de Francis Fukuyama, “30 Years of World Politics: What has Changed”, *Journal of Democracy* 31, no. 1, 11-21, y Yascha Mounk, “The End of History Revisited”, *Journal of Democracy* 31, N°1, 22-35. Disponibles en: <https://www.journalofdemocracy.org/>

a sentir en todos los ámbitos, incluido el de la multidimensional crisis venezolana.

Comenzando el año 2020, eventos y acciones nacionales e internacionales revelaron cambios en un entorno en el que el balance entre las incidencias democrática y autoritaria, vistos los tropiezos el de la agenda democratizadora nacional durante el 2019, colocaba al régimen entre la contención y la permisividad. En ese contexto, las influencias democráticas arrojaban un balance mixto: por una parte, de continuidad de expresiones internacionales de apoyo y de disposición a evaluar aspectos muy significativos de la crisis, no solo con declaraciones de preocupación sino con informes e iniciativas de apoyo político y humanitario; acompañados, por la otra, con una muy desigual disposición a aplicar sanciones y, en general, dificultad de coordinación de acciones para hacer su actuación más eficiente y articulada a la estrategia democrática nacional. Mientras tanto, el régimen no dejó de buscar respaldos en gobiernos afines y adoptar nacionalmente decisiones para evitar la fractura de su coalición –particularmente en el sector militar, entre vigilancia, castigos y prebendas– ante la presión de las sanciones y buscando arreglos para evadir algunas de ellas y para procurarse recursos económicos mediante fórmulas que no pusieran en riesgo su control político. Esto último se tradujo, ya muy visiblemente entrando al año 2020, en decisiones y omisiones para bajar la presión de problemas económicos permitiendo y alentando una desordenada apertura, dolarización (sin inversiones, producción nacional, generación de empleos dignos ni productividad), entrega de operaciones en sectores estratégicos a empresas de países aliados, con la persistencia y agravamiento de la opacidad y la gran sombra de lo ilícito⁷. A un

7 Asdrúbal Oliveros y Guillermo Arcay, “Impactos de los incentivos de la corrupción. Análisis cuantitativo de las principales actividades económicas ilícitas en Venezuela”, *Transparencia Venezuela* (Informe Corrupción

cuadro complicado de gobernabilidad, manejable por el régimen con medidas de represión y amedrentamiento y con la utilización de cada vez más limitados recursos socioeconómicos para el control político, se añadieron los desafíos de la indoblegable inflación, el deterioro indetenible de los servicios públicos y, desde marzo, la caída de los precios petroleros a niveles de comienzos de la década de 1990, en medio del hundimiento de la producción a niveles de la década de 1940.

Con el propósito de precisar los cambios en el entorno y su significación para la incidencia internacional autoritaria o democrática, se los introducirá en torno a hechos y situaciones en cinco dimensiones, especialmente significativas por las respuestas internacionales que provocaron, a la vez que útiles para organizar en el punto siguiente el análisis de las reacciones e interacciones internacionales.

En la **dimensión humanitaria**, la continuación y agravamiento de la emergencia en todas sus facetas siguió siendo foco de atención internacional, por lo que significa humanitariamente para los venezolanos en el país (incluyendo la utilización de programas gubernamentales como instrumento de control social), pero sin duda muy especialmente por lo que afecta a otros países el movimiento migratorio acumulado y previsto en adelante. Ante este asunto, los autoritarismos de diverso signo se limitan a guardar silencio o a definirlo como un asunto provocado y agravado por quienes nacional e internacionalmente apoyan la causa democrática. La emergencia que ha supuesto la pandemia del Covid-19 añadió urgencia y complejidad a la cuestión humanitaria en medio de una crisis que es global y, como tal, ha priorizado recursos y atención a la contención de la epidemia, aunque sin que

2018), disponible en: https://www.coalicionanticorruccion.com/images/informes/Impactos_de_los_incentivos_de_la_corruccion.pdf

la situación de extrema vulnerabilidad de países como Venezuela haya dejado de ser considerada de modos diversos por actores internacionales democráticos, defensores de los derechos humanos y vinculados a la asistencia humanitaria, por una parte y, por la otra, aunque con menos iniciativa, por actores autoritarios y, algo más visiblemente, por los críticos del régimen de sanciones.

Los **problemas de seguridad regional y hemisférica** que la gestión del régimen venezolano contribuye a agravar no han dejado de ser objeto de preocupación internacional, desde los vinculados a movilizaciones militares, criminalidad y actividades ilícitas hasta los relativos a degradación ambiental⁸. Mientras tanto, la lectura de este asunto desde la perspectiva autoritaria, nacional e internacional, especialmente entre regímenes sancionados, sigue definiendo al régimen como víctima de amenazas, medidas y sanciones que atentan contra la soberanía nacional y el derecho internacional⁹.

La crítica **situación económica** –para comenzar como resultado de políticas, decisiones y omisiones del régimen– es otra dimensión a considerar como muy relevante en la configuración del entorno tanto por las tesis y medidas del régimen como respuesta ante las sanciones, como por las relaciones de las que se ha valido para tratar de evadirlas, particularmente las vinculadas a arreglos opacos en los que se multiplican la corrupción y los negocios ilícitos¹⁰.

8 Informe, estudio oro de sangre ICC, Transparencia, Control ciudadano, Ruth diamint en Agenda Pública

9 Tal como ha venido presentando el caso el gobierno venezolano ante la Corte Penal Internacional, la Organización Mundial del Comercio y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del que forma parte desde febrero de 2020.

10 Oliveros y Arcay, *“Impactos de los incentivos de la corrupción. Análisis cuantitativo de las principales actividades económicas ilícitas en Venezuela”*;

La **situación de los derechos humanos** es un asunto de particular relevancia que ha colocado y mantenido a la crisis venezolana en la agenda internacional; allí se mantiene el agudo contraste entre las posiciones de gobiernos democráticos y autoritarios. En consonancia con estos últimos, el régimen sigue escudándose –como lo acostumbran hacer los regímenes de fuerza– en alegatos de soberanía y de crítica a la injerencia internacional haciendo caso omiso de los principios supranacionales y tratados internacionales que la Constitución vigente incorpora¹¹. En medio de la pandemia, dadas las restricciones a los derechos a que la emergencia obliga, este tema cobra importancia crítica, por sí solo y por las implicaciones políticas, sociales y económicas de su tempranamente visible desbordamiento, que encuentra terreno fértil en el desbalance entre la procura de seguridad y la limitación de la libertad que la situación misma alienta, aun contraviniendo principios y normas internacionales¹².

Y, finalmente pero de crítica importancia, la **dimensión política** se mantiene con renovado impulso como asunto sobre el cual contrastan especialmente las intenciones y posiciones democráti-

International Crisis Group, “El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela” (28 de febrero 2019), disponible en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/073-gold-and-grief-venezuelas-violent-south>

11 Así lo evidencian, una vez más, las críticas y descalificaciones a las evaluaciones presentadas como actualización de informes previos –de julio, septiembre y diciembre de 2019– por la Alta Comisionada Bachelet ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas entre febrero y marzo de 2020.

12 En un informe reciente de la ONG Human Rights Watch se han resumido las normas de derecho internacional que rigen para situaciones de emergencia en cuanto a las obligaciones del Estado y las limitaciones a la restricción de derechos: *Dimensions of COVID-19 Response* (19 de marzo, 2020), disponible en: https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response#_Toc35446577

cas y autoritarias internacionales. Esta parte de la agenda incluye las cuestiones del reconocimiento de la Asamblea Nacional y de su presidente en cuanto tal y como Presidente encargado; la convocatoria a elecciones parlamentarias y presidenciales y las condiciones necesarias para que sean libres, más los otros temas de la agenda política de la crisis (liberación de presos políticos y habilitación de partidos y dirigentes, así como respeto de las competencias constitucionales de la Asamblea Nacional).

Todos estos asuntos se han hecho particularmente visibles ante eventos recientes, en torno a los que se han manifestado posiciones y medidas que favorecen la continuidad o apoyan la recuperación democrática. Baste por lo pronto anticipar la importancia de atender las asimetrías entre lo uno y lo otro, que internacionalmente se manifiestan en el desigual esfuerzo que suponen la incidencia democrática y la autoritaria a cuyo análisis, al final de este texto, nos aproxima la consideración que sigue sobre eventos críticos recientes en cada una de las cinco dimensiones y de las respuestas internacionales que han recibido.

Eventos críticos, respuestas e interacciones internacionales

El continuado agravamiento de la emergencia humanitaria no ha podido ser disimulado por la supuesta normalización económica a partir de una informal y desregulada dolarización y apertura a importaciones en medio de la opacidad reinante y niveles menores pero sostenidos y siempre altos de inflación¹³. Entre finales de 2019 y comienzos de 2020 importantes institu-

13 Venezuela acumula 28 meses en hiperinflación, desde su inicio en noviembre 2017, ocupando el cuarto lugar entre los procesos registrados de hiperinflación de más larga duración. Ecoanalítica, “Casi en el podio hiperinflacionario” (12 de febrero 2020), disponible en: <https://ecoanalitica.com/graficodelasemana-casi-en-el-podio-hiperinflacionario/>

ciones internacionales y organizaciones de alcance mundial han difundido datos que revelan la gravedad del cuadro en alimentación, en salud, en acceso a servicios fundamentales y en condiciones laborales¹⁴. No por casualidad, en medio de la pandemia del Covid-19 con la que se está iniciando en año 2020, Venezuela ocupa uno de los tres lugares entre los países americanos peor preparados para lidiar con la emergencia¹⁵, con los efectos y las consecuencias nacionales e internacionales que diversos análisis anticipan¹⁶.

La continuidad de la crisis se manifiesta también en el flujo de emigración forzosa más grande en la historia regional; una crisis

14 Programa Mundial de Alimentos, Venezuela-Evaluación de seguridad alimentaria: primeros hallazgos. (23 de febrero 2020), disponible en: <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/wfp-venezuela-evaluacion-de-seguridad-alimentaria-principales>; Cáritas Venezuela, *Mapas y Boletines de Nuestra Acción* (2016-2019), disponible en: <http://caritasvenezuela.org/mapas-y-boletines-de-nuestra-accion/>; Oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria de las Naciones Unidas (OCHA), *Venezuela. Informe de situación* (17 de febrero 2020), disponible en: <https://reports.unocha.org/es/country/venezuela-bolivarian-republic-of>; Human Rights Watch, *Venezuela. Eventos de 2019* (2020), disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2020/country-chapters/337313>; Amnistía Internacional, *Informe Anual 2019 de Amnistía Internacional: Capítulo Venezuela* (26 de febrero 2020), disponible en: <https://www.amnistia.org/ve/noticias/2020/02/13725/informe-anual-2019-de-amnistia-internacional-capitulo-venezuela>; Organización Internacional del Trabajo, *Informe de la Comisión de Encuesta* (30 de septiembre de 2019), disponible en: https://www.derechos.org/ve/web/wp-content/uploads/wcms_722037.pdf

15 Global Health Security Index 2019 (octubre 2019), disponible en: <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf>, p. 307

16 Kathleen Page y Tamara Taraciuk Broner, "Venezuela's Health Care Crisis Now Poses a Global Threat", *Foreign Policy* (12 de marzo 2020), disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/03/12/venezuela-health-care-crisis-poses-global-threat-coronavirus-maduro-sanctions/>; *Latin American Risk*

de desplazamiento que sigue figurando entre las más graves del mundo¹⁷. La complejidad de este desafío se magnifica, politizado como sigue siendo por un régimen que habiendo obstaculizado la libre entrada de asistencia internacional humanitaria ofrecida internacionalmente, se ha empeñado en controlar la administración nacional de insumos básicos¹⁸. Esto, que no reúne las condiciones de un programa institucionalizado, independiente y transparente, no solo resume la voluntad autoritaria de politización de la asistencia y los obstáculos que por ello impone a muchas iniciativas, sino el lugar que en la escala de sus preocupaciones tiene la emergencia humanitaria. Desde finales de 2019 y en los primeros meses de 2020 se hizo más insistente el discurso de altos voceros del régimen que señala a las sanciones como causantes de la emergencia humanitaria: en giras internacionales, en las Naciones Unidas y con la presentación de demandas ante la Corte Penal Internacional y la Organización Mundial del Comercio. La cuestión de la asistencia humanitaria, tanto para los emigrados como para los venezolanos en territorio nacional, no ha dejado de recibir atención internacional en encuentros y foros

Report, "Venezuela and Coronavirus - March 2020. Venezuela already had a crisis. Coronavirus will make it worse" (18 de marzo 2020), disponible en: <https://boz.substack.com/p/venezuela-and-coronavirus-march-2020>

17 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, sobre el flujo y situación de Venezolanos en el exterior- *Situación en Venezuela*, disponible en: https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html?gclid=CjwKCAjwmKLzBRBeEiwACCVihkamUAcRtRm9o7rQDWHFjk0CCR6KEbNZ4Y8rawROG7FZfgvFQxYSUxoCq9cQAvD_BwE- y sobre el apoyo a actividades en Venezuela, Venezuela (enero 2020), disponible en: https://www.acnur.org/es-es/op/op_fs/5e5ecadb4/acnur-venezuela-hoja-informativa-enero-de-2020.html. La Organización Internacional de Migraciones

18 Mariana Párraga y Ana Isabel Martínez, "Empresa mexicana toma millones barriles crudo venezolano en intercambio petróleo por alimentos", Reuters (5 de marzo 2020), disponible en: <https://Ita.reuters.com/articulo/politica-mexico-venezuela-idLTAKBN20T046-OUULT>

que la promueven, pero no ha sido suficiente ni deja de encontrar obstáculos en su tramitación, lo que es parcialmente, pero solo parcialmente atribuible al sobrecumplimiento del régimen de sanciones, un régimen que de modo expreso no restringe estos flujos¹⁹.

Informes recientes reiteran los problemas de inseguridad nacional y e internacional²⁰ que se multiplican con la pérdida de Estado -incluso en su institucionalidad militar- y el terreno ganado por lo ilícito y criminal²¹ en lo que están presentes vínculos transnacionales, negocios que proveen de recursos al régimen e incluyen transacciones opacas de recursos estratégicos

19 Así ha sido muy explícita y reiteradamente comunicado en cada ronda de sanciones por la Unión Europea y Estados Unidos. A ello hizo referencia, poco tenida en cuenta en las notas de prensa, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos cuando señaló: “Las exenciones humanitarias anejas a las sanciones deberían aplicarse de manera más amplia y eficaz, mediante la autorización rápida y flexible de suministrar equipos y material médico”. Bachelet pide que se atenúen las sanciones para facilitar la lucha contra el COVID-19 (24 de marzo 2020), disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25744&LangID=S>

20 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Informe 2019 (27 de febrero 2020), 92 , disponible en: https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2019/Annual_Report/Spanish_ebook_AR2019.pdf; Insight Crime, *Venezuela Profile and News* (sf), disponible en: <https://www.insightcrime.org/>; Insight Crime, *Venezuela: A Mafia State?* (2019), disponible en: <https://www.insightcrime.org/investigations/venezuela-mafia-state/>

21 Ver en números previos de revista los artículos de Paola Bautista de Alemán “Revolución Bolivariana y el desarrollo del Estado gangsteril”, *Democratización* 1, N°1 (Caracas, 2019), 65-66; “Tres rasgos del Estado gangsteril en Venezuela”, *Democratización* 1, N°2, (Caracas, 2019), 70-102; “Venezuela: perspectivas político electorales para un Estado gansteril , fallido y parcialmente colapsado”, *Democratización* 1, N°3 (Caracas, 2019), 61-86.

con gobiernos aliados²², pero que también generan preocupación internacional tanto por los espacios y recursos que encuentran grupos guerrilleros fronterizos y colombianos no desmovilizados y que amenazan un aún muy frágil proceso de paz, como por la conflictividad, violencia y su posibilidad de escalamiento entre grupos (criminales, guerrilleros, militares) en pugna por las riquezas del llamado “Arco Minero”, pugna que ya tiene incalculables costos ambientales, sanitarios, en vidas humanas y en flujos incontrolados de recursos. Son estos, aspectos que preocupan a las democracias, por su institucionalidad, estabilidad y seguridad, pero que poco parecen importar –aunque deberían– a socios autoritarios interesados en beneficios económicos y ganancias en presencia o influencia geopolítica.

La cuestión económica también ha estado en lugar muy visible de la agenda internacional en conexión con Venezuela, en parte por los ya comentados aspectos opacos e ilícitos, pero también por el contraste entre, por un lado, la oficialmente pretendida impresión de normalidad y la desordenada conjunción de medidas con las que el régimen ha respondido al acelerado deterioro material –desde la caótica dolarización *de facto* hasta la afluencia de bienes importados– y, por otro lado, el alto costo de esos productos, la sostenida inflación, la escasez de agua, los continuos cortes de electricidad, la continuación del ahogo a los sectores productivos nacionales, el aumento de las enfermedades prevenibles, la desnutrición y las tasas de mortalidad²³. De nuevo,

22 Oliveros y Arcay, “Impactos de los incentivos de la corrupción. Análisis cuantitativo de las principales actividades económicas ilícitas en Venezuela”; International Crisis Group, “El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela”; Observatorio Venezolano de violencia, *Informe Anual de Violencia 2019* (27 de diciembre 2019), disponible en: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/news/informe-anual-de-violencia-2019/>

23 En los datos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional dejó de aparecer Venezuela por falta de información, sin por ello dejar de ano-

mientras el argumento del régimen y algunos de sus socios es que las sanciones son las causantes de la ruina y crisis venezolana, la secuencia de las decisiones y políticas gubernamentales coloca justamente allí, en la imposición a todo costo de su propia orientación y gestión, el origen del descalabro la del control de los recursos, sin contrapesos ni contraloría, como lo ilustran los reportes sobre corrupción²⁴ y sobre la venta de reservas en oro del Banco Central²⁵. Mientras tanto, desde gobiernos democráticos y organizaciones internacionales se han hecho propuestas de planes de reconstrucción y financiamiento que suponen, justa y necesariamente, un cambio en la orientación política prevaleciente.

Entre 2019 y 2020 se hizo especialmente presente el reclamo internacional en materia de derechos humanos, a partir del informe de 2019 y las actualizaciones presentadas por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Sus concisas referencias sobre la situación de Venezuela en febrero y marzo de 2020, durante el 43º Sesión del Consejo de Derechos humanos²⁶ fueron, como las de 2019, criticadas y descalificadas

tar, como se lee en el reporte *Perspectivas Económicas Globales del primero*, que “Las condiciones económicas y sociales en Venezuela siguen siendo terribles”. *Global Economic Prospects. Slow Growth, Policy Challenges* (enero, 2020), 96, disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>.

24 *Transparencia Venezuela, Venezuela es el país más corrupto en América y el Caribe según el Índice de Percepción de la Corrupción 2019* (23 de enero 2020), disponible en: <https://transparencia.org.ve/venezuela-es-el-pais-mas-corrupto-en-america-y-el-caribe-segun-el-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2019/>

25 Corina Pons y Mayela Armas, “Gobierno de Venezuela retira otras seis toneladas de oro del banco central: fuentes” (12 de marzo 2020), disponible en: <https://lta.reuters.com/articulo/venezuela-oro-idLTAKBN20Z3JH>

26 Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Oral updates and introduction to country reports of the Secretary-General and the High Commissioner (Colombia, Cyprus, Eritrea, Guate-*

por el régimen; en ellas informó brevemente –como es propio de las actualizaciones– sobre la falta de garantías y conductas violatorias de todo el espectro de los derechos humanos, ahora como resultado de la permanencia en Venezuela, desde junio de 2019, de un equipo designado por la Oficina del Alto Comisionado que la señora Bachelet preside²⁷. También es de anotar que el régimen venezolano logró a finales de 2019 su elección al Consejo de Derechos Humanos con 105 votos en la Asamblea General, pese a los antecedentes tan visibles y frescos del informe de la Alta Comisionada del 4 de julio²⁸, de su actualización el 9 de septiembre²⁹ y de la Resolución del Consejo de Derechos Humanos que el 27 de

mala, Honduras, Iran, Nicaragua, Sri Lanka, Venezuela, Yemen) (27 de febrero 2020), disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25624&LangID=E>; *Actualización oral sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela* (10 de marzo, 2020), disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25699&LangID=S>

- 27 Incluye agresiones y apresamientos a dirigentes, manifestantes y periodistas en actos políticos por parte de fuerzas de seguridad, simpatizantes del gobierno y presuntos miembros de colectivos armados; impedimento de entrada de los diputados a la sede de la Asamblea Nacional; allanamiento a sede de un partido político y a oficinas de medios de comunicación; amenaza de legislación para sancionar organizaciones defensoras de derechos humanos por recibir financiamiento internacional; hostigamiento a autoridades universitarias y restricciones a la libertad sindical; tratos crueles, inhumanos o degradantes en la sede de la Dirección General de Contra Inteligencia Militar; los casos de necesidad de transplantes, tratamientos y recursos para la atención de niños, los altos niveles de inseguridad alimentaria revelados por el estudio del Programa Mundial de Alimentos, el volumen de migrantes y los discursos que pueden justificar o incitar a la xenofobia; el problema del sobrecumplimiento del régimen de sanciones y su efecto sobre los trámites para la llegada de medicinas, alimentos e insumos para la acción humanitaria.
- 28 Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>
- 29 Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24958&LangID=S>

septiembre³⁰ aprobó establecer una misión internacional independiente de determinación de hechos. En este ámbito, de altísima visibilidad internacional, los autoritarismos no tienen argumentos sustantivos que oponer y, como lo hace el régimen venezolano, se limitan a reclamar respeto a la soberanía –dando la espalda a la supranacionalidad del régimen de protección de los derechos humanos que la propia Constitución venezolana acoge– y a culpabilizar a otros, como se ha hecho recurrentemente en referencia a las sanciones.

En la faceta política, desde inicios de 2020 se fueron sumando la violencia y las agresiones en la entrada del Capitolio Federal con las que el 5 de enero se intentó impedir la juramentación de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, su efectiva realización en otra sede para juramentar con apoyo unánime la reelección de Juan Guaidó como su presidente y como Presidente Encargado con 58 reconocimientos internacionales, y la gira internacional que en esa condición desarrolló entre el 19 de enero y el 11 de febrero y lo llevó a Colombia, cuatro países de Europa, incluyendo su presencia en el Foro de Davos, y a Canadá y Estados Unidos. Mientras tanto, entre el 15 y el 22 de enero, el canciller Arreaza visitaba China e Irán, y entre el 21 y el 23 de enero la Vicepresidenta Delcy Rodríguez aterrizaba en el aeropuerto madrileño de Barajas violando las sanciones de la Unión Europea, para luego viajar a Turquía.

Todo lo hasta aquí descrito contribuyó a reavivar el interés internacional sobre la continuación y agudización de la crisis en todas sus dimensiones así como sobre la significación de la incidencia internacional en la situación venezolana y la interacción entre los actores internacionales más relevantes en torno a ella. Conviene detenerse brevemente en esto último, representado en

30 Disponible en: <https://undocs.org/A/HRC/RES/42/25>

las flechas que acompañan el cuadro de las primeras páginas, pues a medida que la trascendencia y desbordamiento internacional de la crisis venezolana aumenta, se ha vuelto más notable la importancia de la dinámica geopolítica que la rodea. Esta se traduce, por un lado, en las influencias para apoyar la continuidad del régimen o para respaldar a la causa democrática; por el otro, en la colocación de la crisis venezolana en un tablero mayor en el que cada vez es mayor la competencia que la concertación dentro y entre los actores de una u otra vertiente.

Balance, asimetrías y propuestas

El conjunto de lo hasta aquí caracterizado, procurando presentar tanto lo que favorece la permanencia autoritaria como lo que alienta a la causa democrática, puede resumirse brevemente en una suerte de balance de los recursos o mecanismos que se movilizan o juegan a favor de lo primero y los que lo hacen a favor de lo segundo³¹.

El siguiente cuadro recoge en apretada síntesis tanto los internacionalmente movilizados desde el régimen como los que lo han sido desde de la causa democrática. Se trata de una adaptación, quizás más bien una reinterpretación, de seis de los siete meca-

31 Este bosquejo de análisis toma como referencia la literatura sobre recursos del “poder penetrante” (sharp power) trabajados en Larry Diamond, Mark F. Plattner y Christopher Walker (eds.), *Authoritarianism Goes Global* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2016); Larry Diamond, *Ill Winds. Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition and American Complacency* (Nueva York: Penguin Press, 2019); Francis Fukuyama, “30 Years of World Politics: What has Changed”; Yascha Mounk, “The End of History Revisited”, así como en los mecanismos identificados específicamente para el caso venezolano por Juan Miguel Matheus, “La resiliencia de la Revolución Chavista”, *Democratización* 1, nro. 4, (2019), 66-91.

nismos definidos por Juan Miguel Matheus³² como medios que favorecen la resiliencia del régimen, ahora para el análisis más centrado en lo internacional y en la comparación con la persistencia de la causa democrática. La resiliencia, definida por el autor como la “capacidad para recuperar el estado inicial una vez superada la perturbación”, aquí, en cambio, se aproxima a resistencia, es decir, no supone el restablecimiento del estado inicial, mientras que para dar sentido a la adaptación, en lugar de mecanismos se prefiere hablar de recursos, que incluyen capacidades, estrategias y medios.

Cuadro 2. Recursos del régimen autoritario y de la causa democrática

RECURSOS	
Ideas sustentadoras	
Régimen autoritario	Causa democrática
Refundación democrática devenida en revolución bolivariana, socialismo del siglo XXI y régimen civil-militar, en adaptación cada vez más pragmática a sus necesidades de apoyos y legitimación exterior.	Recuperación del estado de derecho y la democracia sobre la base de la plena garantía de los derechos humanos y la recuperación humana, material e institucional del país.

32 Fuentes y apariencia de legitimidad, reconfiguración ideológica, estado gansteril, solidaridad autocrática, errores de la resistencia democrática, inestabilidad política regional e inculturación de las formas autocráticas de la revolución chavista. Este último, que no fue incluido en esta adaptación –a lo internacional y a la comparación de lo proautoritario y lo prodemocrático– estaría contenido en parte en la mudanza y difusión de las ideas sustentadoras y en parte en el modo de aprovechamiento de los cambios en el contexto internacional.

Fuentes de legitimación	
Régimen autoritario	Causa democrática
<p>Procesos electorales de decreciente integridad, sin observación –sino acompañamiento– internacional, cultivo de apoyo de regímenes afines y de una concepción absoluta de la soberanía que inspira el distanciamiento y rechazo de principios, prácticas, procedimientos y organizaciones internacionales en materia de derechos humanos, electoral, comercial, de seguridad.</p>	<p>Participación, defensa y exigencia de integridad de procesos electorales, con observación internacional; respeto y reclamo de respeto a la institucionalidad (desde enero de 2016, para comenzar, de la Asamblea Nacional como poder legítimamente constituido); cultivo de vínculos con actores democráticos e instituciones y foros internacionales cuyo apoyo, escrutinio y procesamiento de denuncias fortalece las posibilidades de recuperación democrática.</p>
Estatalidad	
<p>Contraste entre la centralización y control del poder, cada vez más por la fuerza, por una parte y, por la otra, la disposición a ceder o incapacidad para mantener control sobre espacios en los que se desarrollan actividades que atentan contra la seguridad e integridad de personas y bienes nacionales e internacionales.</p>	<p>En medio de una situación de gran vulnerabilidad ante la presión, amenaza y represión: defensa de la recuperación de estatalidad –capacidad institucional y material– como necesidad para los venezolanos y para cultivar relaciones confiables y mutuamente beneficiosas con el mundo.</p>

Bases de solidaridad	
Régimen autoritario	Causa democrática
<p>Por parte del régimen: inicialmente ideológicas y alimentadas con abundantes facilidades económicas, pero cada vez más pragmáticas y vinculadas a gravosas garantías y entrega de negocios estratégicos.</p> <p>Por parte de sus aliados: fundamentalmente pragmáticas (cuasi existenciales para Cuba) pero también de sustento geopolítico en la competencia entre potencias y por recursos estratégicos (como con sus variantes significativas en los casos de Rusia y China, Turquía e Irán).</p>	<p>Por parte de los demócratas: de principios jurídico-políticos, ante la emergencia humanitaria con la convicción y promesa de estabilidad democrática, disposición y capacidad para gobernar y para dar cumplimiento a compromisos internacionales legítimamente concluidos.</p> <p>Por parte de sus aliados: también de principios, de sensibilidad humanitaria, a la vez que de razones de seguridad y estabilidad regional y hemisférica, especial y notoriamente para Estados Unidos, así como para los vecinos más cercanos al desbordamiento de la crisis venezolana.</p>
Errores ajenos	
<p>Los errores opositores han pesado a favor del régimen en su proyección internacional, sea que se trate de situaciones específicas (como lo ilustró en 2019 el llamado al apoyo militar del 30 de abril frente a la base aérea de La Carlota, en Caracas), o de condiciones de incoherencia organizativa y estratégica que el propio régimen alienta.</p>	<p>Los errores del régimen también pesan a favor de la oposición, pero de un modo diferente precisamente por las ideas y la naturaleza de la legitimidad que cultiva la causa democrática. Si en principio, como ejemplo, la ya referida violencia contra los diputados, especialmente desde el 5 de enero de 2020, desfavorece al régimen, su impacto sigue siendo muy fuerte para la operatividad de la Asamblea Nacional.</p>

Eficiencia de movimientos en el contexto internacional	
Régimen autoritario	Causa democrática
<p>Regionalmente: ante la pérdida de aliados y debilitamiento de foros , aprovechamiento (cuando menos discursivo) de situaciones de inestabilidad.</p> <p>Hemisférica y globalmente: cultivo y difusión sobre de vínculos con Rusia, China, Turquía, Irán, a la vez que de apoyos en el conjunto de las Naciones Unidas (como para su elección en el Consejo de Derechos Humanos) en un momento mundial de avances autoritarios.</p>	<p>Regionalmente: cultivo y difusión de vínculos con gobiernos del Grupo de Lima, por la ampliación de apoyos en la OEA y la no polarización con Argentina y México.</p> <p>Hemisférica y globalmente: cuidado de los vínculos con Estados Unidos, Canadá (que es parte del Grupo de Lima) y Europa (incluido el Grupo Internacional de Contacto).</p>

A este esquemático balance sería necesario enriquecerlo con un más preciso desarrollo de lo que la última fila señala sobre la incidencia de los actores internacionales en uno y otro sentido, pero también de las tensiones y las dificultades para la concertación de iniciativas entre los que favorecen la causa democrática. Sin embargo, esta aproximación general permite apreciar importantes asimetrías en los diferentes niveles de incidencia internacional, ahora en el contexto de la epidemia que coloca a la emergencia venezolana en una escala de mayor gravedad y complejidad: social, económica y política, así como geopolítica. Y en ese contexto pueden acentuarse las asimetrías, pero es difícil anticipar en cual sentido, aunque el desequilibrio inicial pareciera favorecer a la resiliencia autoritaria.

Puede decirse, a partir del cuadro de recursos, que el balance de las ideas sustentadoras y las fuentes de legitimación siguen favoreciendo internacionalmente a la causa democrática, en el

sentido de que conceptualmente es difícil oponerse a ellas; pero, políticamente han sido asumidas, por actores afines o pragmáticamente relacionados con el régimen, como asuntos que solo conciernen a la política interna. Algo similar ocurre con la estatalidad, que si bien conceptualmente –y en sentido práctico– conviene recuperar a todo el que quiera mantener relaciones estables con Venezuela, hace parte de cálculos políticos –y también económicos, por las oportunidades que ofrece lo ilícito– en los que es suficiente cierto nivel de certidumbre³³. Sin embargo, sobre los ya mínimos niveles de certidumbre se cierne ahora el peso de una emergencia que se agudiza, sobre una estatalidad venida a menos, nacional e internacionalmente, en la que el gobierno busca fortalecerse a partir de una gestión de la crisis epidemiológica con la imposición de iniciativas de emergencia y control montadas sobre un ruinoso sistema de salud, al punto que la indispensable cooperación internacional se ve obstaculizada.

Las bases de solidaridad, también acusan el impacto global de la pérdida de crecimiento, estancamiento o decrecimiento económico así como ahora el de la pandemia de tan terribles efectos e incalculables consecuencias. En ese contexto se reubica la crisis venezolana en el mundo, en el de la compleja ecuación

33 Como el que se habría intentado el 5 de enero, con los obstáculos a la juramentación de la directiva de la Asamblea Nacional y la fraudulenta juramentación de una directiva paralela a la que siguió el aumento de presiones y bloqueos a la legítima Asamblea Nacional. Esa conveniencia fue asociada de modo verosímil, en diversos análisis, al mensaje del ministro de Finanzas ruso, Sergey Storchak, quien declaró que su país apostaba por una estabilización política del gobierno de Nicolás Maduro, sin Juan Guaidó como molesta contraparte, para proceder a enviar más asesores y ayuda a Venezuela. Stepan Kravchenko y Andrey Biryukov, *Russia Awaits Venezuela Power Shuffle Before Sending Advisers* (31 de diciembre 2019), disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12-31/russia-awaits-venezuela-power-shuffle-before-sending-advisers>

entre la competencia entre potencias por sus espacios y ámbitos de influencia³⁴ en medio de una situación de emergencia global extrema, de un lado, y la emergencia nacional que compromete políticas y recursos, del otro. Esto no implica abandono internacional de la crisis venezolana, pero contribuye a su estancamiento internacional en términos que, salvo que propiciaran un acuerdo político sustantivo que facilitara la transición democrática, tienden a favorecer al régimen que *de facto*, así sea limitadamente –por su falta de legitimidad, recursos y eficiencia– mantiene capacidades de decisión y represión. El reclamo contra las sanciones, aunque la crisis del sistema de salud venezolano y la destrucción de la industria petrolera sean muy anteriores, es una y otra vez presentado por el régimen en busca de solidaridades y para, a la vez, acusar de traición e inhumanidad a quienes apoyan esas medidas. Mientras tanto, quienes han impuesto sanciones insisten en el hecho cierto, ya antes citado, de que estas no restringen el flujo de alimentos, medicinas ni, en general, asistencia humanitaria. Con todo, la presión por aminorarlas, previa por cierto a la epidemia, no cesa.

En cuando a los márgenes de error, en cambio, es el régimen el que más expuesto está; particularmente por el modo de ejercer el poder en la emergencia pandémica, en la que la imposición violenta de restricciones, la ausencia y hasta penalización de voceros especializados, así como la militarización y politización de iniciativas y respuestas, no solo viola preceptos en materia de derechos humanos³⁵ sino de eficacia en la contención de los contagios en un sistema sanitario colapsado. El mayor error de los demócratas puede ser la inacción o el seguir actuando como si la pandemia no

34 Graham Allison, "The New Spheres of Influence. Sharing the Globe With Other Great Powers", *Foreign Affairs* (marzo-abril, 2020), 30-40.

35 Human Rights Watch, *Venezuela. Eventos de 2019* (2020).

hubiese cambiado sensiblemente la situación: no solo en el sentido humanitario y social, sino en el sentido político y geopolítico.

En relación con esto último, y sobre la eficiencia de movimientos en el contexto internacional, es de tener en cuenta que al menos en sus primeros meses, la pandemia no ha modificado el entorno predominante de competencia entre las potencias: ni entre Estados Unidos y Europa, ni entre ellos y China y Rusia; tampoco entre las potencias autoritarias, sea que las mayores o las regionales, sobre lo que sobran ejemplos. Lo que no niega que cada cual en su ámbito y espacio procure asegurar su influencia, pero eso puede cambiar de sentido en tiempos en los que el imperativo de la contención del contagio alienta al aislamiento y la priorización de lo nacional. Está por verse si entre los países latinoamericanos las cercanías fronterizas obligan a algunas formas francas de cooperación, tan poco desarrolladas en la última década, por decir lo menos, y si la agenda política ante la crisis venezolana, en la que el Grupo de los Tres había sido tan activo en sus declaraciones, propuestas y algunas iniciativas, encuentra nuevo aliento en la Organización de Estados Americanos en el segundo término del Secretario General Luis Almagro, ganado tras una campaña que parece haber reclamado mayor prudencia y eficacia, con la mayoría calificada de 23 apoyos.

Finalmente, en medio de la situación presente se corre el riesgo de que las asimetrías entre la legitimidad de la causa democrática y la ilegitimidad del régimen autoritario, de un lado, y entre los recursos limitados de la primera y los arbitrariamente dispuestos por el segundo, la crisis venezolana se acerque al cuadrante inferior derecho del cuadro 1, es decir: que el régimen logre un gran margen de permisividad internacional y la causa democrática, con poco respaldo exterior efectivo, quede en situación de extrema vulnerabilidad. A evitarlo deben dirigirse tanto

la reflexión sobre el manejo de los recursos y asimetrías de uno y otro lado del balance como las iniciativas democráticas nacionales e internacionales.

Valga cerrar apenas con algunas ideas generales sobre los temas que en el presente, según ha sido caracterizado en estas páginas, parecen relevantes para el análisis y las propuestas sobre cómo mantener y mejorar la incidencia internacional democrática.

1. Fortalecer, sostener y defender internacionalmente las ideas sustentadoras, fuentes de legitimidad y bases de solidaridad de la causa democrática: en reflexión y orientación, declaraciones e iniciativas frente a la emergencia y para el largo plazo.
 - Ante la pandemia: alentar y favorecer todas las propuestas de cooperación internacional que de modo transparente y efectivo, con supervisión y garantías de cumplimiento, contribuyan lo más prontamente posible a reducir las debilidades del sistema y provisiones de salud y a proteger a su personal.
 - Sobre los reclamos por el peso de las sanciones: insistir en exigir facilidades para que las excepciones que protegen el ingreso de alimentos, medicinas y asistencia humanitaria se cumplan a cabalidad, y para que cesen las practicas de sobrecumplimiento que lo obstaculizan.
 - En materia de derechos humanos: alentar el escrutinio de organizaciones no gubernamentales e internacio-

nales sobre las restricciones a los derechos durante la emergencia y después.

2. No cesar en la denuncia de acciones y omisiones del régimen a la par que en las propuestas correctivas y alternativas que evidencien preocupación, disposición y construcción de capacidades para actuar nacionalmente y cultivar articulaciones internacionales eficientes.
3. Seguir trabajando, en la reflexión y en el asesoramiento, sobre las dificultades y los recursos que requiere la construcción de la transición a la democracia en el caso venezolano, en un contexto de pérdida de estatalidad.
4. No dejar de alentar y apoyar iniciativas en foros internacionales y con aliados democráticos para trabajar nacionalmente en una renovada hoja de ruta que conduzca a la realización de elecciones libres, contemplando las presiones, los apoyos y las mediaciones necesarios para cada uno de los pasos a dar en medio de la destrucción material e institucional nacional.
5. Cultivar, con claridad de principios y realismo de miras, vínculos internacionales que no hagan a la causa democrática parte de las competencias entre actores, foros y organizaciones democráticas.

El bloqueo de la función legislativa y de la función contralora de la Asamblea Nacional por el Tribunal Supremo de Justicia: una introducción

Carlos García Soto

I. Introducción

En la larga crisis política venezolana, el período comprendido entre 2015 hasta nuestros días ha tenido un protagonista de excepción: la Asamblea Nacional electa en diciembre de ese año, con mayoría calificada para los partidos de oposición. Durante estos cinco años, la Asamblea Nacional ha intentado ser el valladar institucional frente al abuso del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, del Poder Ciudadano y del Poder Judicial.

La Asamblea Nacional constituye el lugar alrededor del cual la oposición venezolana ha enfrentado políticamente al régimen de Nicolás Maduro, al punto de que desde la Asamblea se ha aplicado el artículo 233 de la Constitución para que el Presidente de la Asamblea asuma la Presidencia encargada de la República, se dictó el *Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Vene-*

zuela, que constituye la ruta político-constitucional diseñada por la Asamblea Nacional para construir una transición política en Venezuela.

Sin embargo, el Tribunal Supremo de Justicia ha dictado de forma sistemática decisiones para bloquear a la Asamblea Nacional en el ejercicio de sus funciones constitucionales. Desde la declaración de nulidad de prácticamente todas las Leyes dictadas por la Asamblea, hasta la persecución judicial de decenas de diputados. El asedio institucional a la Asamblea Nacional comenzó a las pocas semanas de la elección de sus diputados, en diciembre de 2015, y se ha mantenido desde entonces. Además, la Asamblea Nacional ha sido objeto de violencia institucional por una instancia llamada “Asamblea Nacional Constituyente”, convocada y electa al margen de la Constitución en el año 2017.

El objeto de este ensayo es, precisamente, relatar de forma resumida cómo se dio el bloqueo de la Asamblea Nacional por el Tribunal Supremo de Justicia, mediante distintas decisiones que atacaron cada una de las funciones constitucionales típicas del Parlamento. Como sea que ese bloqueo inconstitucional tuvo su núcleo en las decisiones dictadas durante 2016, el acento será puesto en ese período.

Por ello, este estudio tiene un carácter introductorio en un caso de estudio para el constitucionalismo comparado: cómo desde el máximo tribunal se estableció una política judicial sistemática para bloquear al Parlamento. En este estudio introductorio nos centraremos en el bloqueo de la función legislativa y de la función contralora de la Asamblea Nacional por el Tribunal Supremo de Justicia.

II. La Asamblea Nacional en el sistema constitucional venezolano¹

La Asamblea Nacional es uno de los cinco órganos del Poder Público Nacional. Concretamente, constituye el Poder Legislativo Nacional (artículo 136 de la Constitución). Su régimen de funcionamiento está previsto en la Constitución y en el Reglamento de Interior y Debates de la Asamblea Nacional².

Conforme a lo que ha sido una tradición constitucional venezolana, el régimen de organización del Poder Público Nacional en la Constitución, inicia con la regulación del Parlamento, como uno de los órganos del Poder Público Nacional. Sin embargo, a diferencia de lo que había sido nuestra tradición constitucional desde 1811, que había establecido Parlamentos bicamerales, el Parlamento diseñado en la Constitución de 1999 es unicameral³, lo cual resulta contradictorio con la forma federal del Estado venezolano (artículos 4 y 159 de la Constitución), como ya ha quedado señalado en la sección anterior.

-
- 1 Seguimos lo expuesto en Carlos García Soto, *La Asamblea Nacional: lugar en el sistema constitucional y funciones* (Caracas: Universidad Monteávila-Editorial Jurídica Venezolana-Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2016), 22-27.
 - 2 Gaceta Oficial N° 6.014 extraordinario del 23 de diciembre de 2010.
 - 3 Cfr. Ramón Guillermo Aveledo, *Curso de Derecho Parlamentario* (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello-Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro), 127. Véase igualmente Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999 y la enmienda constitucional N° 1 de 2009* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2011), 136; Manuel Rachadell, *Evolución del Estado venezolano 1958-2015: de la conciliación de intereses al populismo autoritario* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana-FUNEDA, 2015), 136; y Gustavo Tarre Briceño, *Sólo el poder detiene al poder. La teoría de la separación de los poderes y su aplicación en Venezuela* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2014), 235. Por otra parte, la Asamblea Nacional prevista en la Constitución

La justificación a ese carácter unicameral de la Asamblea Nacional se señalará en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999, en estos términos:

El Poder Legislativo Nacional es ejercido por una Asamblea Nacional cuya estructura unicameral responde al propósito de simplificar el procedimiento de formación de las leyes, reducir el costo de funcionamiento del parlamento, erradicar la duplicación de órganos de administración y control y la duplicación de comisiones permanentes, entre otras cosas.

En todo caso, conforme al artículo 186 de la Constitución, “La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país”.

Adicionalmente, cada entidad federal elegirá, además, tres diputados.

Por su parte, los pueblos indígenas elegirán tres diputados de acuerdo con lo establecido en la Ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

de 1999 suprimió la figura del “Senador Vitalicio”, así como la figura de los diputados adicionales por cociente. Véase Ramón Guillermo Avelo, *Curso de Derecho Parlamentario*, 127; María Amparo Grau, “La organización de los Poderes Públicos e la Constitución del 99: desarrollo y situación actual”, *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público (1980-2005)* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006), 329 y Gustavo José Linares Benzo, “Las innovaciones de la Constitución de 1999”, *Revista de Derecho Público*, N° 81(enero-marzo, 2000).

El cálculo de la base poblacional implica que para cada proceso de elección de diputados a la Asamblea Nacional deba determinarse el número exacto de diputados a ser electos.

Para el ejercicio de algunas de sus funciones, la Asamblea Nacional puede nombrar Comisiones permanentes, temporales, ordinarias y especiales. En su receso funciona a través de la Comisión Delegada.

El período constitucional de la Asamblea y, en consecuencia, de los diputados, es de cinco (5) años (artículo 192 de la Constitución).

Los diputados, en tanto miembros de la Asamblea Nacional son “representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto, no sujetos a mandatos ni instrucciones, sino sólo a su conciencia. Su voto en la Asamblea Nacional es personal” (artículo 201 de la Constitución). Además, “no son responsables por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante los electores o electoras y el cuerpo legislativo de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos” (artículo 199 de la Constitución).

Cada diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso (artículo 186 de la Constitución).

Como luego se verá con mayor detalle, la Asamblea Nacional prevista en la Constitución de 1999 es titular de una serie de competencias, que ejerce a partir de sus funciones propias, las cuales pueden clasificarse en (i) la función representativa; (ii) la función legislativa, (iii) la función política, (iv) la función contralora, (v) la función administrativa y (vi) la función jurisdiccional. En ejercicio de esas funciones, la actividad de la Asamblea Nacional es

controlada judicialmente por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

De hecho, bajo el esquema de la Constitución de 1999 la Asamblea Nacional tiene competencias de control sobre los otros Poderes Públicos que son inusuales en el Derecho Constitucional contemporáneo, que incluso han sido calificadas como “una contradicción con el principio de la autonomía del Poder Judicial, del Poder Ciudadano y del Poder Electoral”⁴. Por ello, a pesar de lo que habitualmente se piensa, la Constitución de 1999 estableció la primacía de la Asamblea Nacional sobre los otros Poderes Públicos⁵.

Esa primacía de la Asamblea Nacional sobre los otros Poderes Públicos en el sistema constitucional de la Constitución de 1999,

4 Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999 y la enmienda constitucional N° 1 de 2009* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2011), 137. Véase su crítica inicial en “Reflexiones críticas sobre la Constitución de 1999”, *Revista de Derecho Público*, N° 81 (enero-marzo, 2000): 13.

5 Al hacer referencia al Congreso previsto en la Constitución de 1961, advertiría Ambrosio Oropeza que “El poder legislativo, Parlamento o Congreso es el primero de los órganos superiores de que se ocupa la Constitución. En el orden jerárquico de los poderes públicos no se caracteriza por su preeminencia por los demás, ya que los tres poderes clásicos que cumplen las funciones del Estado son independientes y autónomos, dotado cada uno de atribuciones específicas. Pero si no jerárquicamente superior, el poder legislativo, es sí el más importante de los órganos estatales, en virtud de que estándole atribuida la facultad exclusiva de dictar la ley, le corresponde naturalmente la misión fundamental de establecer las reglas que presiden la organización social, el régimen jurídico bajo el cual deben vivir los ciudadanos, la orientación de la política en su más amplio sentido a fin de que el Estado alcance los altos fines de la vida colectiva. En cambio a los poderes ejecutivo y judicial les corresponde un papel, fundamental, ciertamente, pero, sin duda más modesto: el de ejecutar, el de hacer cumplir las leyes, asegurar la efectividad del régimen jurídico y las directivas que fija y determina el poder legislativo”. *La nueva Constitución venezolana de 1961* (Caracas, 1981), 405.

se manifiesta al punto que la Asamblea Nacional tiene la potestad de remover a los titulares de los órganos de los Poderes Públicos no electos. En efecto, como se verá al analizar el contenido de las funciones políticas de la Asamblea Nacional, la Constitución permite a ésta remover a los integrantes del Poder Ciudadano, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 279); remover a los integrantes del Consejo Nacional Electoral, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 296), y remover a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, previa audiencia concedida al interesado, en caso de faltas graves ya calificadas por el Poder Ciudadano (artículo 265)⁶.

III. La Asamblea Nacional y su papel en la crisis política venezolana (2015-2020)

Como un reflejo de su lugar en el sistema constitucional venezolano que hemos descrito, la Asamblea Nacional ha tenido un

6 Esa primacía de la Asamblea Nacional sobre los otros órganos del Poder Público ha sido criticada por Allan R. Brewer-Carías, para quien “Todo ello es contrario al sistema de pesos y contrapesos, que basado en una efectiva autonomía e independencia entre los poderes, debería implicar fundamentalmente que la permanencia de los titulares de los Poderes Públicos no debe estar sujeta a la decisión de los otros poderes del Estado, salvo por lo que respecta a las competencias del Tribunal Supremo de enjuiciar a los altos funcionarios del Estado. Es decir, salvo estos supuestos de enjuiciamiento, los funcionarios públicos designados como titulares de los órganos del Poder Público, solo deberían cesar en sus funciones cuando se les revoque su mandato mediante referendo; por lo que los titulares de los Poderes Públicos no electos, deberían tener derecho a permanecer en sus cargos durante todo el período de tiempo de su mandato. Esta había sido la tradición del constitucionalismo venezolano”. “Prólogo. Sobre la Asamblea Nacional y la deformación de la institución parlamentaria”, en Juan Miguel Matheus, *La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción institucional* (Caracas: Universidad Monteávila-Editorial Jurídica Venezolana-Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2016), 28-29.

papel central en la lucha por el restablecimiento de la democracia y la protección de los derechos de los ciudadanos.

Este rol ha asumido por la Asamblea Nacional se ha manifestado mediante el ejercicio de las funciones constitucionales propias de la Asamblea. Para ello, la Asamblea Nacional intentó implementar un programa legislativo, que fue boicoteado por la Sala Constitucional. Por otra parte, intentó ejercer las funciones típicas de control parlamentario, labor que fue objeto de asedio por la Sala Constitucional. El ejercicio de la función política característica del Parlamento, también sería objeto de bloqueo.

A partir de 2019 a través de la ruta de transición política que se ha impulsado a partir de la presidencia interina del Presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, y el *Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, y el reconocimiento de más de 50 países de la presidencia encargada.

IV. La Asamblea Nacional ante el cerco formado por el Tribunal Supremo de Justicia

Introducción

El cerco alrededor de la Asamblea Nacional se ha manifestado a través de distintas sentencias del Tribunal Supremo de Justicia que han bloqueado el ejercicio de las funciones constitucionales típicas de la Asamblea Nacional. También, ello se ha expresado a través de decenas de decisiones que han pretendido “enjuiciar” a diputados de oposición, en bastante ocasiones, con el supuesto

aval del levantamiento de la inmunidad parlamentaria por parte de la llamada “Asamblea Nacional Constituyente”⁷.

El cerco alrededor de la Asamblea Nacional se construyó y desarrolló en un período breve: en el primer semestre de 2016, la Sala Constitucional dictó un conjunto de decisiones que bloquearon todas las facultades constitucionales de la Asamblea Nacional. Si bien luego ha habido decisiones posteriores en el período 2017-2020, desde un punto de vista institucional, ese cerco prácticamente se cerró ya en el primer semestre de 2016⁸.

Ese cerco inició a días de haberse producido la elección de los diputados de la Asamblea Nacional el 6 de diciembre de 2015, al día de hoy se expresa en que un grupo de diputados ha pretendido constituir una junta directiva y un quórum de funcionamiento al margen de la Constitución y el propio Reglamento de Interior y Debates.

1. Las sentencias sobre la proclamación de los diputados de Amazonas: la tesis del “desacato”

En efecto, la elección de diputados a la Asamblea Nacional fue boicoteada a los pocos días de haberse producido, mediante un conjunto de decisiones dictadas por la Sala Electoral y de la Sala Constitucional que cuestionaban la proclamación de tres diputados electos en pueblos indígenas.

7 Véase, por ejemplo, Jorge Kiriakidis, “Notas sobre el asedio judicial a la inmunidad parlamentaria en Venezuela”, *Revista de Derecho Público*, N° 155-156 (julio-diciembre, 2018).

8 Véanse las críticas a las decisiones dictadas por la Sala Constitucional en ese primer semestre de 2016 en *Revista de Derecho Público*, N° 145-146 (enero-junio, 2016), 267-469.

Ante algunas declaraciones de miembros del PSUV de supuesta “compra de votos” en las elecciones del 6D, fueron presentados ante la Sala Electoral del TSJ diversos recursos contencioso electorales para impugnar algunas de las elecciones de diputados a la AN. Ante uno de esos recursos, al cual se acompañaba una solicitud de amparo cautelar, fue declarada con lugar ese amparo cautelar. En consecuencia, la Sala Electoral ordenó, mediante la sentencia N° 260 de 30 de diciembre de 2015, de forma provisional e inmediata, la suspensión de efectos de los actos de totalización, adjudicación y proclamación respecto de los candidatos electos por voto uninominal, voto lista y representación indígena en el estado Amazonas.

Ante esa decisión, la Asamblea Nacional decidió en su sesión ordinaria de 6 de enero proceder a la juramentación e incorporación de tres de los diputados sobre los cuales recayó la medida cautelar: Nirma Guarulla, Julio Ygarza y Rommel Guzamana, este último representante indígena.

Ante esa decisión de la Asamblea Nacional, el 7 de enero el recurrente que había presentado el recurso contencioso electoral y un grupo de diputados del PSUV presentaron, entre otros recursos, una solicitud de declaratoria de desacato ante la Sala Electoral, con ocasión de la juramentación de los diputados que fue realizada por la Asamblea Nacional el 6 de enero.

Sobre este recurso que la Sala Electoral dictó la sentencia N° 1 de 11 de enero, la cual decidió (i) que tanto los miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional como los tres diputados juramentados habrían incurrido en “desacato” de la sentencia N° 260 de la Sala Electoral de 30 de diciembre de 2015; (ii) ratificar lo decidido en esa sentencia N° 260; (iii) declarar viciadas de nulidad absoluta y por tanto inexistentes, aquellas decisiones dic-

tadas por la Asamblea Nacional a partir de la incorporación de los tres diputados; (iv) declarar nulos los actos futuros que dicte la Asamblea Nacional mientras se mantuviera la incorporación de los tres diputados; (v) dejar sin efecto la juramentación de los tres diputados, y (vi) ordenar la desincorporación inmediata de los tres diputados.

Meses después, a través de la sentencia N°108 de 1 de agosto de 2016, la Sala Electoral volvió a declarar el “desacato” a las sentencias de la Sala Electoral N°260 de fecha 30 de diciembre de 2015 y N°1 del 11 de enero de 2016, y reiteró lo dispuesto esas decisiones previas.

Esta tesis del “desacato” fue utilizada desde entonces por el oficialismo para considerar como nula cualquier decisión dictada por la Asamblea Nacional. Se trataba, así, de un argumento de carácter político para impedir cualquier actuación de la Asamblea, como se verá.

2. El bloqueo de la función legislativa

Una de las funciones claves de la Asamblea Nacional es el ejercicio de la función legislativa, por la cual dicta, modifica o deroga Leyes.

Como manifestación de esa función, apenas fue electa la Asamblea Nacional, la nueva mayoría señaló una agenda legislativa a ser cumplida durante los primeros meses de su primer período de sesiones. Esa agenda legislativa atendía aspectos económicos, sociales y políticos.

Sin embargo, el ámbito de esa función legislativa fue bloqueado de diversos modos por el Tribunal Supremo de Justicia. Por una parte, la Sala Constitucional declaró la inconstitucional-

lidad de diversas Leyes sancionadas por la Asamblea. Por otra parte, estableció criterios que debía cumplir la Asamblea Nacional para el ejercicio de esa función, que resultaban contrarios a la Constitución, reduciendo al mínimo el ámbito de actividad legislativa de la Asamblea Nacional.

A. La limitación de la función legislativa para someterla al Poder Ejecutivo

Las bases del bloqueo de la función legislativa de la Asamblea por parte del Tribunal Supremo de Justicia serían puestas en la sentencia N° 269 de la Sala Constitucional de 21 de abril de 2016, mediante la cual la Sala Constitucional delimitó sustancialmente la función legislativa de la Asamblea Nacional.

La sentencia dicta una medida cautelar con ocasión de una demanda de nulidad interpuesta el 9 de marzo de 2011, hacía cinco años, contra algunos artículos del *Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional*.

A través de la medida cautelar, la Sala Constitucional ordenó en cuanto al ejercicio de la función legislativa, entre otros aspectos, que (i) la Asamblea está obligada a consultar cada Proyecto de Ley con el Poder Popular con el objeto de “concertar” el Proyecto de Ley con ese “Poder”; (ii) el lapso para las consultas públicas será como mínimo de veinte días, el cual puede ser prorrogado por un lapso similar, a solicitud de las organizaciones que conforman el Poder Popular; (iii) el informe sobre el impacto e incidencia presupuestaria y económica, o en todo caso, el informe de la Dirección de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional que debe acompañar a todo proyecto de Ley, deben consultarse con carácter obligatorio por la Asamblea Nacional –a través de su Directiva- al Ejecutivo Nacional- por vía del Vice-

presidente Ejecutivo- a los fines de determinar su viabilidad económica, aun los sancionados para la fecha de publicación de la sentencia; (iii) para el Presidente de la República dé el “cúmplase” a cualquier Ley, se requiere la verificación sobre la viabilidad de la Ley, a través de los Ministros del ramo y el Vicepresidente de la República.

Por ello, en esta decisión se limitó la potestad legislativa de la Asamblea Nacional, al limitarla al Poder Ejecutivo, lo cual supuso una forma de usurpación de funciones del Poder Ejecutivo sobre la Asamblea Nacional.

Sobre la base de lo dispuesto en esta decisión, la Sala procedería a declarar la nulidad de virtualmente todas las Leyes que ha dictado la Asamblea Nacional.

B. Leyes dictadas por la Asamblea Nacional declaradas inconstitucionalidad por el Tribunal Supremo de Justicia: algunos ejemplos

En efecto, el acoso de la Sala Constitucional sobre la Asamblea Nacional se expresó mediante decisiones que declararon la nulidad de prácticamente todas las Leyes que ha dictado la Asamblea⁹. Este bloqueo de la función legislativa fue particularmente importante durante el 2016, cuando la Asamblea Nacional intentó implementar algunas de las Leyes más importantes de su programa legislativo. Algunos ejemplos de estas decisiones son los siguientes:

9 Una excepción fue el caso de la *Ley que Regula el Uso de la Telefonía Celular y la Internet en el Interior de los Establecimientos Penitenciarios*, que fue publicada en la Gaceta Oficial N° 6.240 extraordinario del 15 de julio de 2016.

a. La sentencia que declaró la inconstitucionalidad de la Ley de reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela

La primera Ley sancionada por la Asamblea Nacional, la *Ley de reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela*, fue declarada inconstitucional por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia a través de la sentencia N° 259 de 31 de marzo, dictada a partir de la solicitud que fuera realizada por el Presidente de la República¹⁰.

La sentencia parte de la base de que la Asamblea Nacional habría actuado con “desviación de poder”, en la medida en la que el supuesto fin de la reforma habría sido asegurar el control político del Banco Central de Venezuela por parte de la actual mayoría de la Asamblea Nacional. Así, entre otros aspectos, (i) se declaró inconstitucional la facultad prevista en la Ley sancionada de que la Asamblea Nacional ratificara la designación del Presidente del BCV; (ii) se declaró también inconstitucional que la Asamblea Nacional pudiera llamar a comparecer al Presidente del Banco Central de Venezuela, y (iii) se declaró inconstitucional la facultad de la Asamblea Nacional para designar dos miembros del Directorio del Banco Central de Venezuela.

Por supuesto, en realidad, sobre la base de esa posición asumida por la sentencia se encuentra la restricción de la función de control de la Asamblea Nacional sobre los otros Poderes Públicos, como habrá ocasión de precisar en otra nota.

¹⁰ Véanse las críticas a esta decisión en José Ignacio Hernández G., “Comentarios a la reforma de 2015 de la Ley del Banco Central de Venezuela y su defensa por la Sala Constitucional”, *Revista de Derecho Público*, N° 145-146, (enero-junio, 2016).

b. La sentencia que declaró inconstitucional la *Ley de Amnistía y Reconciliación Nacional*

Otra de las Leyes incluidas en la agenda legislativa de la Asamblea Nacional sería la *Ley de Amnistía y Reconciliación Nacional*.

El 11 de abril la Sala Constitucional dictaría la sentencia N° 264, por la cual declaró inconstitucional esa Ley, entre otras, por las siguientes razones: (i) no existirían los presupuestos políticos para conceder amnistías; (ii) en la Ley supuestamente se habrían incluido delitos comunes distintos a los delitos políticos propios de las amnistías; (iii) algunos artículos de la Ley supuestamente violarían las garantías de legalidad y tipicidad previstas en el artículo 49 de la Constitución; (iv) algunos artículos supuestamente violarían los principios de justicia y responsabilidad; (v) resultaría supuestamente inconstitucional la amnistía sobre infracciones administrativas; (vi) supuestamente violaría el principio de soberanía; (vii) supuestamente violaría los derechos a la protección del honor, vida privada, intimidad, propia imagen, confidencialidad y reputación, y (viii) supuestamente resultaría inconstitucional por sus efectos en la sociedad y el ordenamiento jurídico.

La consecuencia sería entonces que la sentencia declaró inconstitucional la amnistía sobre todos y cada uno de los supuestos de amnistía contemplados en la Ley.

- c. La sentencia que declaró constitucional la *Ley de Bono para Alimentación y Medicinas a Pensionados y Jubilados*, pero la sujetó a la verificación de la viabilidad económica

La sentencia N° 327 de 28 de abril de 2016 declaró ajustada a la Constitución la *Ley de Bono para Alimentación y Medicinas a Pensionados y Jubilados*, la cual era una propuesta de contenido social en la agenda legislativa de la Asamblea Nacional.

Sin embargo, sujetó la entrada en vigencia de la Ley a que se constate la viabilidad económica que permita garantizar el cumplimiento de la finalidad social que involucra la Ley, en aplicación del criterio establecido por la Sala Constitucional en la sentencia N° 269 de 21 de abril de 2016, más arriba reseñada. En consecuencia, la sentencia anuló la Disposición Final Única de la Ley, que ordenaba su entrada en vigencia a partir de su publicación en Gaceta Oficial.

- d. La sentencia que declaró la inconstitucionalidad de la reforma a la *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*

Mediante la sentencia N° 341 de 5 de mayo la Sala Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la reforma a la *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia* que había sido sancionada por la Asamblea Nacional el 7 de abril.

El objeto de la reforma de la Ley era fundamentalmente (i) aumentar el número de magistrados de la Sala Constitucional de siete a quince magistrados, y (ii) precisar con mayor detalle el proceso a seguir ante la Sala Constitucional en caso de que el Presidente de la República plantee a la Sala Constitucional que uno o

varios artículos de una Ley sancionada por la Asamblea Nacional pudieran ser inconstitucionales.

La sentencia va a declarar inconstitucional la reforma, básicamente por las siguientes razones: (i) supuestamente la iniciativa legislativa en materia de organización y procedimientos judiciales correspondería de modo exclusivo y excluyente al Tribunal Supremo de Justicia; (ii) supuestamente para la modificación de cualquier proyecto de Ley se requiere la aprobación de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional presentes en la sesión; (iii) el aumento de magistrados no sería “razonable” y carecería de “justificación lógica”, y (iv) supuestamente la Asamblea Nacional habría incurrido en “desviación de poder” al sancionar la reforma.

e. La sentencia que declaró la inconstitucionalidad de la *Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela*

Mediante la sentencia N° 343 del 6 de mayo, la Sala Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la *Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela y otros Programas Habitacionales del Sector Público*, que había sido sancionada por la Asamblea Nacional el 13 de abril.

La sentencia, en resumen, va a concluir que la Ley sería inconstitucional porque (i) supuestamente sería contraria a los fines del Estado Democrático y Social de Derecho al no garantizar que el ejercicio progresivo del derecho de las familias a una vivienda digna no ceda ante el derecho de propiedad; (ii) al promover que las unidades habitacionales ingresen al mercado especulativo, para favorecer a quienes ejercen el dominio del mismo

en detrimento de quienes ameritan de una protección reforzada por parte del Estado; (iii) para su sanción no se habría cumplido con las formalidades esenciales del procedimiento de formación de leyes previstas en la Constitución y en el *Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional*, y (iv) la Asamblea Nacional habría incurrido en usurpación de funciones del Presidente de la República al condonar las deudas contraídas por los beneficiarios de esta política pública.

- f. La sentencia que declaró la inconstitucionalidad de la *Ley Especial Para Atender la Crisis Nacional de Salud*

Por su parte, mediante la sentencia N° 460 de 9 de junio de 2016 la Sala Constitucional también declarararía la nulidad por inconstitucionalidad de la *Ley Especial Para Atender la Crisis Nacional de Salud*. La sentencia declarararía la nulidad de esa Ley por las razones siguientes: (i) porque supuestamente habría usurpado competencias atribuidas al Presidente de la República en materia de dirección de la acción de gobierno en el ámbito de los estados de excepción, así como en materia de relaciones internacionales; (ii) por establecer mecanismos de control parlamentario de la gestión del Ejecutivo Nacional distintos a los previstos por la Constitución; (iii) por incumplir con el procedimiento de formación de Leyes previsto en su Reglamento Interior y de Debates y (iv) obviar el criterio vinculante establecido por la Sala Constitucional en sentencia N° 269/2016, al no realizar la consulta obligatoria al Ejecutivo Nacional a fin de determinar la viabilidad económica de ley.

3. El bloqueo de la función contralora

Una de las funciones claves de la Asamblea Nacional es la de ejercer la función contralora sobre los otros órganos del Poder Público.

Esa función contralora de la Asamblea tiene su fundamento en el carácter democrático y plural del Parlamento. En las sociedades contemporáneas, el Parlamento, en nuestro caso la Asamblea Nacional, es el órgano de representación popular en el cual las organizaciones políticas representan las distintas opciones políticas de los ciudadanos.

Por ello, es natural y necesario que ese foro político en el que están representados los ciudadanos pueda ejercer funciones de control sobre la actuación de los órganos del Poder Público, como lo son el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Electoral y el Poder Ciudadano.

Esa función de control de la Asamblea Nacional, sin embargo, fue cuestionada y restringida por el Tribunal Supremo de Justicia desde el mismo inicio de la legislatura de la Asamblea. Al igual que ocurrió con la función legislativa, la Sala Constitucional dictó una sentencia que estableció de forma general los límites impuestos a esta función, bloqueo que luego se manifestó de forma particular mediante sentencias sobre asuntos concretos.

A. Las bases de los límites al ejercicio de la función contralora

Esas bases a los límites de la función contralora serían puestos por sentencia N°9 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 2 de marzo de 2016.

El argumento central de la sentencia es que la facultad de control de la Asamblea Nacional solo puede ejercerse sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, ejercidos por el Poder Ejecutivo Nacional, y no podría aplicarse sobre la actuación de los otros órganos del Poder Público, como el Poder Judicial, el Poder Electoral y el Poder Ciudadano, ni tampoco sobre los órganos del Poder Ejecutivo, Estatal y Municipal. Por ello, concluye la sentencia:

Como se desprende de la jurisprudencia y doctrina citada, el control político-parlamentario previsto en los artículos 187.3, 222, 223 y 224 del Texto Fundamental, se extiende fundamentalmente sobre el Poder Ejecutivo Nacional, y no sobre el resto de los Poderes Públicos (Judicial, Ciudadano y Electoral), tampoco sobre el poder público estatal ni el municipal (con excepción de lo previsto en el artículo 187.9 eiusdem), pues el control político de esas dimensiones del Poder lo ejercerán los órganos que la Constitución dispone a tal efecto, tal como se interpreta de los artículos 159 y siguientes de la Constitución.

En realidad, la intención de la Constitución no ha sido esa. Particularmente claro es el segundo párrafo del artículo 223, el cual expresamente señala, al hacer referencia a la facultad de control de las Comisiones de la Asamblea Nacional, y sin realizar distinciones, que “todos los funcionarios públicos o funcionarias públicas están obligados u obligadas, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante dichas Comisiones y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones”.

Luego de esa posición restrictiva de carácter general sobre la función de control de la Asamblea Nacional, la sentencia especi-

fica el ámbito como se ejercerá la función de control de la Asamblea sobre el Poder Ejecutivo Nacional, al señalar los siguientes criterios, “para impedir que ese control afecte el adecuado funcionamiento del Ejecutivo Nacional, y, en consecuencia, evitar que el mismo termine vulnerando los derechos fundamentales”:

- i) la Asamblea Nacional debe coordinar con el Vicepresidente Ejecutivo el ejercicio de esa función de control sobre cualquier funcionario del Gobierno y de la Administración Pública Nacional. Por ello, corresponde al Vicepresidente Ejecutivo centralizar y coordinar todo lo relacionado con las comunicaciones que emita la Asamblea Nacional en el ejercicio de su función de control;
- ii) corresponde al Vicepresidente de la República considerar las circunstancias políticas, económicas y sociales en general que imperasen en la República para el momento en el que se coordina y ejerce el referido control;
- iii) el Poder Legislativo Nacional “debe sopesar que especialmente en estas circunstancias, la insistencia de peticiones dirigidas hacia el Poder Ejecutivo Nacional e, inclusive, hacia el resto de poderes públicos, pudiera obstaculizar gravemente el funcionamiento del Estado, en detrimento de la garantía cabal de los derechos de las ciudadanas y ciudadanos, así como también de los derechos irrenunciables de la Nación”;
- iv) las convocatorias que realice la AN a los funcionarios “deben estar dirigidas justamente a los funcionarios y demás personas sometidas a ese control, indicar la calificación y base jurídica que la sustenta, el motivo y alcance preciso y racional de la misma (para garantizar a su vez un proceso con todas las garantías constitucionales), y en

- fin, orientarse por los principios de utilidad, necesidad, razonabilidad, proporcionalidad y colaboración entre poderes públicos (sin pretender subrogarse en el diseño e implementación de las políticas públicas inherentes al ámbito competencial del Poder Ejecutivo Nacional)”;
- v) debe permitirse “a los funcionarios que comparecen, solicitar y contestar, de ser posible, por escrito, las inquietudes que formule la Asamblea Nacional o sus comisiones, e inclusive, también si así lo solicitaren, ser oídos en la plenaria de la Asamblea Nacional, en la oportunidad que ella disponga (parte de lo cual se reconoce, por ejemplo, en el referido artículo 245 Constitucional)”, y
 - vi) el ejercicio de la facultad de investigación debe ser compatible con la autonomía de cada órgano y con la debida comprensión de la cardinal reserva de informaciones que pudieran afectar la estabilidad y la seguridad de la República, y, en fin, compatible con los fines del Estado.

Finalmente, en cuanto al ámbito de la función contralora de la Asamblea Nacional, la sentencia se pronunciará sobre el modo del ejercicio de control parlamentario sobre la Fuerza Armada Nacional Bolivariana para advertir que el control que sobre ella puede ejercerse se realiza “a través de su Comandante en Jefe y del control parlamentario mediante el control político que se ejerce sobre su Comandante en Jefe y autoridad jerárquica suprema”, limitando ese control a lo que exponga el Presidente de la República en el mensaje anual que presente a la Asamblea Nacional dentro de los días siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional, mensaje previsto en el artículo 237 de la Constitución.

B. El bloqueo de la función contralora ejercida mediante la comparecencia de funcionarios a la Asamblea Nacional

Como una forma de restringir el ámbito de control de la Asamblea Nacional sobre los órganos de los otros Poderes Públicos, la sentencia N°9 de la Sala Constitucional del 1 de marzo de 2016 interpretó –y desaplicó– diversas normas de la (i) *Ley sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios y Funcionarias Públicos o los y las particulares ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones* y del (ii) *Reglamento de Interior y de Debates de la Asamblea Nacional*.

En realidad, la Sala Constitucional era incompetente para interpretar esa Ley y el Reglamento, puesto que el recurso de interpretación sobre el que estaba conociendo la sentencia solo podía pronunciarse sobre la interpretación de normas constitucionales. Es decir, no debía pronunciarse sobre normas de rango inferior a la Constitución, como lo son esa Ley y el Reglamento de Interior y de Debates.

Lo primero que advierte la sentencia es cuando esa Ley hace referencia a funcionarios, solo puede entenderse como tales a los del Gobierno y la Administración Pública Nacional, excluyendo por ello inconstitucionalmente a los funcionarios de los otros Poderes Públicos, como ya fue señalado.

Por el contrario, tal y como señala expresamente el artículo 12 de la *Ley sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios y Funcionarias Públicos o los y las particulares ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones*:

Artículo 12. La citación para la comparecencia de los integrantes del Poder Ciudadano: Defensor del Pueblo, Fiscal General de la República y Contralor General de la República;

del Poder Electoral: Directivos del Consejo Nacional Electoral; del Poder Judicial: magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, así como del Poder Ejecutivo: Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva de la República; y de los Ministros o Ministras, se hará del conocimiento previo de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, a los efectos de su coordinación.

Es decir, que conforme al artículo 12 de la Ley, los funcionarios de los otros Poderes Públicos pueden ser citados a comparecer a la Asamblea Nacional.

La sentencia, sin embargo, decidió desaplicar expresamente esa norma por considerarla inconstitucional. Con lo cual, a pesar de lo referido en la norma de la Ley, para la Sala Constitucional resultaría inconstitucional la aplicación de la función de control a funcionarios distintos a los del Gobierno y la Administración Pública Nacional.

También la sentencia decidió desaplicar por considerarlas inconstitucionales las normas de esa Ley sobre el régimen sancionatorio en casos de falta de comparecencia ante las invitaciones que sean realizadas por la Asamblea Nacional y sus Comisiones (artículos 21 al 26).

En un sentido similar, a pesar que el artículo 113 del *Reglamento de Interior y Debates de la Asamblea Nacional* expresamente regula que podrán ser interpelados e invitados a comparecer por la Asamblea Nacional o sus Comisiones los funcionarios del Poder Nacional, Estadal y Municipal, sin restringir el ámbito de esa facultad a los funcionarios del Gobierno y la Administración Pública Nacional, la sentencia decidió también desaplicar esa norma por considerarla inconstitucional.

Más allá de desaplicar esas normas por considerarlas inconstitucionales, la Sala decidió iniciar de oficio un proceso de control de la constitucionalidad de todas esas normas, para decidir si deben ser consideradas nulas y, por ello, como no vigentes. Igualmente, y sin que ello fuera objeto del asunto planteado, señaló que el Presidente de la República era competente para dictar un Reglamento sobre esa Ley.

De tal manera, pues, la Sala Constitucional restringió de modo específico el ámbito de actuación en materia de control de la Asamblea Nacional, al desaplicar las normas de la *Ley sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios* y del *Reglamento de Interior y Debates de la Asamblea Nacional* que regulan la comparecencia de funcionarios a la Asamblea Nacional y sus Comisiones¹¹.

C. El caso de la Comisión de investigación de la Asamblea Nacional sobre el nombramiento de magistrados

Otro ejemplo de cómo la Sala Constitucional ha impedido el ejercicio de la función de control por la Asamblea Nacional fue el caso de la Comisión de investigación de la Asamblea Nacional sobre el nombramiento de magistrados.

Una de las iniciativas fundamentales que emprendió la nueva mayoría en la Asamblea Nacional fue la del nombramiento de una *Comisión Especial para el estudio del procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Supremo de Justicia*, algunos de los cuales

11 Véanse las críticas a esa decisión en Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios al decreto N° 2.309 de 2 de mayo de 2016: La inconstitucional “restricción” impuesta por el Presidente de la República, respecto de su potestad de la Asamblea Nacional de aprobar votos de censura contra los Ministros”, *Revista de Derecho Público*, N° 147-148, (julio-diciembre, 2016).

fueron designados el 23 de diciembre de 2015, es decir, unos días antes de cesar en sus funciones la anterior Asamblea Nacional. Vale decir que la facultad de nombrar Comisiones Especiales es una potestad de la Asamblea Nacional reconocida expresamente en los artículos 193 y 223 de la Constitución.

Como una consecuencia de lo que en el ámbito del Derecho Público se denomina como “potestad de autotutela”, se reconoce la potestad a los órganos del Poder Público de revisar sus propias decisiones, cuando se considere que la decisión tomada ha incurrido en algún vicio material o procedimental, que invalida esa decisión. Es decir, que si un órgano del Poder Público constata que incurrió en un determinado vicio al tomar la decisión, puede declarar la nulidad de esa decisión, y tomar la decisión correcta. En el ámbito de la Asamblea Nacional, esa potestad de autotutela se reconoce en el artículo 90 del *Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional* vigente en este entonces, conforme al cual:

Las decisiones revocatorias de un acto de la Asamblea Nacional, en todo o en parte, requerirán del voto de la mayoría absoluta de los presentes. Igualmente, en los casos en que por error o por carencia de alguna formalidad no esencial se hubiese tomado una decisión por la Asamblea Nacional, ésta; una vez constatado el error o carencia, podrá declarar la nulidad de la decisión con el voto de la mayoría de los presentes.

En ejercicio de esa facultad de autotutela, por la cual la Asamblea Nacional puede revisar los actos que ha dictado previamente, el 1 de marzo de 2016 la Asamblea aprobaría el informe realizado por esa Comisión, en el que se cuestionó el modo como se había desarrollado el proceso de designación de tales magistrados que fueron nombrados el pasado 23 de diciembre de 2015.

Pues bien, sobre uno de los aspectos sobre los que se pronunció la sentencia N°9 de la Sala Constitucional del 1 de marzo de 2016 fue, precisamente, la facultad que tiene la Asamblea Nacional de realizar investigaciones sobre el procedimiento de designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia¹².

Sobre la base de esas consideraciones generales que había establecido en esa sentencia N°9 de la Sala Constitucional, la Sala entrará a analizar específicamente el supuesto de la Comisión designada por la Asamblea Nacional para el estudio del procedimiento de selección de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia. Y señalará de modo terminante:

Aunque la creación de una comisión especial para investigación y estudio no tienen, en principio, limitaciones materiales (salvo las derivadas, entre otras, de los principios de autonomía de los Poderes Públicos y sujeción del poder al Texto Fundamental); cuando su objetivo es claramente inconstitucional y/o ilegal, al pretender revisar designaciones de altos funcionarios de otro Poder, al margen del control que le asigna la Constitución a la Asamblea Nacional y del régimen previsto para su remoción o destitución, ella y cualquier decisión o recomendación que aquella o cualquier comisión realice es absolutamente nula y, en consecuencia, inexistente, así como cualquier decisión en la materia por parte de la

12 Véase Allan R. Brewer-Carías, “La ratificación por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de su decisión de desconocimiento de la potestad de la Asamblea Nacional para revisar y revocar sus propios actos”, *Revista de Derecho Público*, N° 147-148, (julio-diciembre, 2016) y José Ignacio Hernández G., “Comentarios a la sentencia de la Sala Constitucional N° 614/2016 (19-7-2016). A propósito de la inconstitucional designación de magistrados del Tribunal Supremo de Justicia”, *Revista de Derecho Público*, N° 147-148, (julio-diciembre, 2016).

Asamblea Nacional, todo ello con base en los artículos 7, 137, 138 y 139 de la Carta Magna.

Luego insistirá la sentencia en tal argumento, al advertir que

Como puede apreciarse, la Asamblea Nacional participa en los procesos complejos e interinstitucionales de designación y remoción de magistrados y magistradas de este Máximo Tribunal, conforme lo pautan los artículos 264 y 265 Constitucional; en lo que a ello respecta, allí culmina su rol en el equilibrio entre Poderes Públicos para viabilizar la función del Estado. Crear una atribución distinta, como sería la revisión ad infinitum y nueva “decisión” sobre “decisiones” asumidas en los procesos anteriores de selección y designación de magistrados y magistradas, incluida la creación de una comisión o cualquier otro artificio para tal efecto, sería evidentemente inconstitucional, por atentar contra la autonomía del Poder Judicial y la supremacía constitucional, constituyendo un fraude hacia el orden fundamental que, siguiendo las más elementales pautas morales, no subordina la composición del Máximo Tribunal de la República al cambio en la correlación de las fuerzas político-partidistas a lo interno del Legislativo Nacional.

Y concluirá que

En tal sentido, constituye un imperativo de esta Sala declarar, como en efecto lo hace a través de esta sentencia, la nulidad absoluta e irrevocable de los actos mediante los cuales la Asamblea Nacional pretende impulsar la revisión de procesos constitucionalmente precluidos de selección de magistrados y magistradas y, por ende, de las actuaciones mediante las cuales creó la comisión especial designada para evaluar

tales nombramientos, así como de todas las actuaciones derivadas de ellas, las cuales son, jurídica y constitucionalmente, inexistentes.

De tal manera, conforme a la referida sentencia, la Sala Constitucional ha concluido que la Asamblea Nacional no podría ejercer la potestad de autotutela que le corresponde al revisar el procedimiento por el cual tomó previamente la decisión de designar a los magistrados nombrados el 23 de diciembre de 2015.

* * *

Este es, pues, el resumen de un caso grave de desmantelamiento institucional: la Asamblea Nacional electa en Venezuela en 2015 fue despojada de sus facultades constitucionales, principalmente de su función legislativa y de su función contralora, por el órgano que estaba llamado, precisamente, a proteger la Constitución, y a asegurar que hubiera un contexto institucional que permitiera a la Asamblea Nacional ejercer sus funciones.

El caso venezolano deja muchas lecciones políticas, institucionales y constitucionales. Entre ellas, la necesidad de un correcto diseño constitucional en cuanto a las funciones que corresponde ejercer en materia constitucional al máximo tribunal. En el caso venezolano, por ejemplo, no solo el diseño constitucional de la Sala Constitucional es inconveniente y peligroso, sino que por nuestra práctica institucional, la propia Sala Constitucional ha ampliado el ya amplio margen constitucional de sus competencias.

El régimen chavista se sienta cómodamente sobre las bayonetas de su FANB

Pedro Pablo Peñaloza

La revolución chavista nació en los cuarteles venezolanos y hoy tiene en la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) uno de sus principales puntales para sostenerse en el poder. Cuatro patas tiene la mesa de la alianza cívico-militar, impulsada por Hugo Chávez y continuada por Nicolás Maduro: la partidización de la FANB, la presencia de oficiales en el tren Ejecutivo, la creación de un entramado empresarial castrense y la corrupción desmedida.

A través de modificaciones constitucionales y legales, el oficialismo ha ido diseñando una FANB a la medida de sus intereses políticos. La Carta Magna de 1999, promovida por Chávez, reconoce a los militares activos el derecho al sufragio e incluye entre los objetivos de la institución “la participación activa en el desarrollo nacional”.

El texto fundamental sienta las bases de la alianza cívico-militar al establecer en el artículo 326 que “la seguridad de la nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil”, agregando que ese “principio de la corresponsabilidad

se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar”.

El fracasado proyecto de reforma de la Constitución, rechazado por la mayoría de los venezolanos en 2007, profundizaba la partidización de los cuarteles. Se transformaba el nombre de la institución –añadiendo el término Bolivariana– y se le describía como “un cuerpo esencialmente patriótico, popular y antiimperialista”. Igualmente, reivindicaba “su participación activa en planes para el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la nación”.

La propuesta redactada por el oficialismo no solo alteraba la denominación de la FANB, sino que sacudía su estructura al incorporar como quinto componente –junto con el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional– a la Milicia Nacional Bolivariana, una fuerza conformada básicamente por militantes del chavismo.

Pese a que los venezolanos rechazaron la iniciativa que se sometió a referendo, Chávez y Maduro introdujeron todos esos elementos y otros más por medio de cambios legales. La presidenta de la ONG Control Ciudadano para la Seguridad, la Defensa y la Fuerza Armada Nacional, Rocío San Miguel, señala que la Ley Orgánica de la FANB ha sufrido seis reformas en 15 años “para divorciarla definitivamente de la Constitución”.

La última modificación fue aprobada el 28 de enero de 2020 por la Asamblea Nacional Constituyente, órgano declarado írrito e ilegal por el Parlamento venezolano, Estados Unidos, la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos. El texto en cuestión suma a la Milicia Nacional Bolivariana como quinto componente de la FANB, lo define como “especial” y estipula que “depende del Presidente de la República y Comandante en Jefe

de la FANB". Además, apunta que la institución se sustenta en valores antiimperialistas y antioligárquicos.

Verde y rojo

Más que militares, militantes. La cúpula castrense no disimula su simpatía por el proyecto chavista. Muy por el contrario, la exhibe a los cuatro vientos. "¡Soldado bolivariano, decidido y convencido de seguir construyendo la patria socialista!", se presenta en Twitter el ministro de Defensa, general en jefe Vladimir Padrino López, mientras que el jefe del Comando Estratégico Operacional de la FANB, almirante Remigio Ceballos Ichaso, proclama en sus redes: "Chávez vive, la patria sigue. Bolivariano, zamorano y socialista".

Esa lealtad e identificación con el oficialismo se refleja en la composición del Gabinete ejecutivo. La ONG Control Ciudadano señala que en la actualidad casi un tercio del tren ministerial (29,41%) está en manos de militares. En noviembre de 2017 esa cifra se remontó a 43,75% y desde 2014 el promedio se ubica en 32,68%.

No solo es un tema de cantidad. Altos oficiales de la FANB controlan puestos clave en la Administración Pública. El general de la Guardia Nacional Bolivariana, Manuel Quevedo, ocupa el Ministerio de Petróleo y Petróleos de Venezuela (Pdvsa), corazón de la maltrecha economía venezolana. En estos momentos Carteras como Alimentación, Agricultura y Tierra, Interior y Justicia, Desarrollo Minero Ecológico, Hábitat y Vivienda, y Obras Públicas están bajo la batuta de uniformados.

En julio de 2016, Maduro nombró al responsable de Defensa jefe de la Gran Misión Abastecimiento Seguro para combatir la escasez de alimentos, y dispuso: "Todos los ministros y ministras,

todas las instituciones del Estado quedan bajo el orden y la subordinación absoluta del Comando Nacional de la Gran Misión Abastecimiento Seguro, bajo el mando del Presidente de la República y bajo el mando del general en jefe, Vladimir Padrino López”.

Entre 2012 y 2016, 52% de los gobernadores provenía de los cuarteles, según Control Ciudadano. La cifra bajó a 30% para el periodo 2017-2021 con tres antiguos titulares de Defensa: los generales en jefe Jorge Luis García Carneiro y Henry Rangel Silva, y la almiranta Carmen Meléndez Rivas.

Maduro declaró el 11 de diciembre de 2015: “He dado una orden para implementar un plan bien pensado, detallado, para que (los militares) regresen a sus puestos de mando y a filas activas en cada componente, los compañeros que han ido a la Administración Pública a prestar sus servicios a la patria. Es momento de regresar a la fuerza para traer más unión”. Pero hoy la presencia verde oliva no se limita a ministerios y gobernaciones, sino que es visible en todo tipo de organismos y misiones que no tienen nada que ver con su formación y experiencia.

Uniformados C.A.

Al tiempo que avanzan en la estructura del Estado venezolano, se ha ido formando un entramado empresarial que responde directamente a la FANB.

El artículo 25 de la Ley de la FANB aprobada por la Constituyente que encabeza el capitán Diosdado Cabello, aborda el concepto de “zona económica especial militar” en estos términos: “El Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, podrá decretar la creación de Zonas Económicas Especiales Militares, definidas como el espacio geográfico donde se identifican y

ubicar potencialidades, condiciones generales y especiales para realizar actividades productivas endógenas, sustentables y sostenibles dirigidas por la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en unión cívico militar, con el objeto de satisfacer sus necesidades básicas, contribuir con el fortalecimiento de la industria militar y con el desarrollo nacional, dentro del ámbito de influencia de los Ejes de Desarrollo Económico Estratégico establecido por el Ejecutivo nacional”.

Al instalar en mayo de 2019 una zona económica militar en el estado Aragua, Maduro expresó que “la FANB se convertirá en un poder económico que beneficiará no solo al cuerpo castrense sino al pueblo, incentivando la producción nacional en perfecta unión cívico-militar, al servicio del verdadero desarrollo nacional con la generación de empleos y alimentos”.

Antes de que Chávez asumiera la Presidencia de la República en 1999, tan solo existían seis empresas militares. Ya con la revolución chavista a todo vapor, se crearon otras 13 entre 2005 y 2017, de acuerdo con la ONG Control Ciudadano. Adicionalmente, llega a 20 el número de fundaciones, servicios autónomos, oficinas coordinadoras, institutos y fondos que guardan relación con la FANB.

Ahora los militares tiene un banco (Banfanb), una constructora (Construfanb), una agropecuaria (Agrofanb), un canal de televisión (TVFanb), complejos industriales, corporaciones de transporte, vehículos y tecnología, una empresa de neumáticos, una imprenta (Imprefanb), un fondo de inversión llamado Negro Primero, y la que puede ser la joya de la corona: la Compañía Anónima Militar para las Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas (Camimpeg).

Camimpeg tiene por objeto “todo lo relativo a las actividades lícitas de servicios petroleros, de gas y explotación minera en general”, reseña la Gaceta Oficial del 10 de febrero de 2016. La página web del Ministerio de Defensa dice que pretende “ser una empresa líder de servicios petroleros, gasíferos, y mineros de referencia nacional e internacional, con los más altos estándares para desarrollar el potencial industrial y económico, con base al aprovechamiento óptimo, que ofrecen los recursos naturales estratégicos agotables y no renovables, de manera autónoma, eficiente y responsable”.

De esta manera, Maduro mete de lleno a los militares en el negocio más lucrativo que ofrece Venezuela, cuya suerte cada vez está más atada a las riquezas que esconde su subsuelo.

Patrón del mal

La ONG Transparencia Venezuela afirma que la República Bolivariana se ha convertido en el prototipo de la “gran corrupción”, debido a que en estos 21 años de régimen chavista se han tomado decisiones y aplicado políticas públicas que han propiciado la conformación de un “Estado criminal”.

La investigación ha permitido identificar doce elementos que delinear el patrón de la “gran corrupción”. Uno de ellos es el “control cívico-militar”: “En Venezuela se registra una fuerte presencia de militares en el Estado y en todas las esferas de acción pública. Se encuentran a cargo de empresas propiedad del Estado, gobernaciones, embajadas y ministerios. La Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas llegó a afirmar, en julio de 2019, que en el país ha aumentado la militarización de las instituciones del Estado. Este grupo ha expandido su

participación en los espacios de negocios en los que existe mayor riesgo de corrupción”, advierte Transparencia Venezuela.

El primer gran caso de corrupción que enfrentó el régimen chavista tuvo como protagonistas a altos jefes militares con el Plan Bolívar 2000, programa social que se lanzó para combatir la pobreza. A partir de ese momento, prácticamente todos los escándalos provocados por el saqueo al erario público han mezclados dos factores: dólares y charreteras.

La Comisión Nacional de Administración de Divisas (Cadivi), quizás el mayor símbolo del desfalco a la nación, fue presidida por el general Manuel Barroso, quien pese a todas las acusaciones en su contra siguió escalando posiciones en la FANB hasta llegar a ser agregado militar de la embajada de Venezuela en Brasil.

La cartera de alimentación, en el ojo del huracán por denuncias de sobrepagos, pago de comisiones, contrabando y otras irregularidades que habrían costado miles de millones de dólares al país, ha tenido 11 ministros militares desde 2004. En la lista destacan los generales Rodolfo Marco Torres, Carlos Osorio Zambrano y Félix Osorio Guzmán.

Marcos Torres -ex titular de Economía y actual gobernador del estado Aragua- y Osorio Zambrano -presidente de la Corporación Venezolana de Minería-, recibieron una sanción política del Parlamento por las supuestas desviaciones halladas en sus respectivas gestiones. Por su parte, Osorio Guzmán se desempeña como rector de la Universidad Militar Bolivariana de Venezuela y se declara en sus redes “patriota, socialista, humanista, antiimperialista y radicalmente chavista”.

“De los seis presidentes que ha tenido la estatal Corporación Eléctrica Nacional (Corpoelec), tres han sido militares sin expe-

riencia en el área: el general de división Hipólito Izquierdo, el teniente Jesse Chacón y el mayor general Luis Motta Domínguez. Se han militarizado las plantas eléctricas y aun así el gobierno asegura que las instalaciones han sido víctimas de sabotajes”, cuestiona Transparencia Venezuela. Aquí la corrupción y la ineficiencia han dejado a oscuras a todos los venezolanos, que llevan diez años sufriendo los rigores de la crisis eléctrica.

Sin embargo, tal vez el señalamiento más grave contra la FANB acaba de ser ratificado por la Junta Internacional para el Control de Estupefacientes, ente vinculado con Naciones Unidas, que en su último informe anual revela: “Hay indicios de que, en la República Bolivariana de Venezuela, los grupos delictivos han logrado infiltrarse en las fuerzas de seguridad gubernamentales y han creado una red informal conocida como el ‘Cártel de los Soles’ para facilitar la entrada y salida de drogas ilegales”. El nombre de “Soles” hace referencia a la insignia que portan los generales venezolanos en sus hombros.

“Que nadie se equivoque con la FANB (...) somos los hijos de Chávez”, exclamó Padrino López, también vicepresidente sectorial de Soberanía Política, Seguridad y Paz en su saludo de fin de año el 31 de diciembre de 2019. Con su nuevo lema “leales siempre, traidores nunca”, la cúpula militar estrecha sus lazos con el ala civil del chavismo y mantiene a flote a un régimen con el que comparte principios, poder, intereses y negocios.

Conclusiones

Para finalizar el quinto ejemplar de la revista *Democratización* ofreceremos tres consideraciones generales.

Primero, la aparición del COVID-19 en el panorama político nacional e internacional afectará la dinámica liberadora de Venezuela. En el ámbito académico e intelectual, consideramos necesario crear mecanismos que nos permitan conocer su impacto real y valorar su incidencia política. Vencer la propaganda del régimen e identificar la presencia del virus en el país son desafíos que nos demandan y nos convocan. En lo político, consideramos urgente encontrar acciones que atiendan la alerta que nos ofrece la profesora Cardozo: “que el régimen logre un gran margen de permisividad internacional y la causa democrática, con poco respaldo exterior efectivo, quede en situación extrema de vulnerabilidad”. Vemos con preocupación que la autocracia chavista pueda apalancarse en el “buenismo” de un sector de la comunidad internacional para atornillarse en el poder y aumentar la represión política de manera impune.

Segundo, la Asamblea Nacional electa el 06 de diciembre de 2015 se erigió como el único poder independiente que había sobrevivido a la expansión autocrática de la revolución chavista. En tal sentido, se convirtió en el principal destinatario de sus arrebatos. Desde su instalación ha sido atacada, acosada y desmembrada. Aún así, permanece como un oasis en medio del desierto que vivimos. Quizás, el juicio inmediato sobre su desempeño puede estar marcado por la frustración política. Muchos colocamos en su elección la esperanza de un cambio político pacífico y constitucional. Esa expectativa no se cumplió. El artículo de Carlos García

Soto se aproxima a las razones que explican esa realidad. El autor identifica y describe los ataques institucionales, morales y físicos en contra de los demócratas y la democracia. Su análisis es un punto de partida. Es un tema grueso que demanda profundidad. Confiamos que el tiempo ayudará a ponderar las valoraciones y veamos con la paz que ofrece la libertad todos los aportes que los miembros de la Asamblea Nacional le dieron a nuestra causa democrática.

Tercero, el régimen de Nicolás Maduro es de fuerza. Es una dictadura feroz que, sin ser militar, se apalanca en las fuerzas armadas para aferrarse al poder. El artículo de Pedro Pablo Peña-loza identifica las fuentes que nutren la fidelidad de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. El autor señala la partidización de la Fuerza Armada, la presencia de oficiales en el tren ejecutivo, la creación de un entramado empresarial castrense y la corrupción desmedida. Quizás en futuras investigaciones conviene profundizar en el primer punto y en la profundidad del componente ideológico. Cuando nos preguntamos por las fuentes de fidelidad nos preguntamos qué tiene más peso: ¿La tozudez ideológica o el enriquecimiento personal?

Autores

Carlos García Soto

Abogado, magna cum laude (Universidad Monteávila) y Doctor en Derecho, sobresaliente cum laude por unanimidad (Universidad Complutense de Madrid). Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela y de Entorno Regulatorio en el IESA. Tesorero de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo. Ha sido Director de la Escuela de Derecho de la Universidad Monteávila.

Elsa Cardozo

Licenciada en Estudios Internacionales y doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Profesora Titular Jubilada de esa casa de Estudios, ha sido Directora de la Escuela de Estudios Liberales de la Universidad Metropolitana y de su Departamento de Estudios Internacionales, miembro de la mesa de análisis del Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello, conferencista y consultora, autora de obra escrita, académica y de difusión, sobre relaciones internacionales, asuntos latinoamericanos y política exterior venezolana.

Pedro Pablo Peñaloza

Licenciado en Comunicación Social de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2002. Máster en Periodismo de Investigación, Datos y Visualización, Universidad Rey Juan Carlos, y Unidad Editorial, Madrid, España, 2013. Periodista de la fuente política con experiencia en los diarios Tal Cual y El Universal.

Índice

Introducción	2
La resiliencia autoritaria y la causa democrática venezolana: recursos y asimetrías <i>Elsa Cardozo</i>	4
El bloqueo de la función legislativa y de la función contralora de la Asamblea Nacional por el Tribunal Supremo de Justicia: una introducción <i>Carlos García Soto</i>	31
El régimen chavista se sienta cómodamente sobre las bayonetas de su FANB <i>Pedro Pablo Peñaloza</i>	60
Conclusiones	68
Autores	70