

Venezuela: ¿un Estado frágil o fallido?

Nuestro país está sumergido en una profunda crisis en lo social, en lo económico y en lo humanitario. Las implicaciones de la situación conflictiva venezolana y su impacto son debatidos en los foros de la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, y las Naciones Unidas. Se analiza además el rol de Venezuela y su impacto en la geopolítica internacional y en los nuevos equilibrios en la región latinoamericana. Esta crisis se ha convertido en orden del día en la agenda internacional dadas las vulneraciones de derechos humanos fundamentales y el quebrantamiento de la democracia. Surge entonces el debate, en primer lugar sobre cómo catalogar a Venezuela: ¿un Estado frágil o fallido?. En segundo lugar, ante este riesgo ¿cuáles actores internacionales pueden coadyuvar para lograr una solución urgente a la tragedia venezolana, devenida en una crisis multifacética con implicaciones mundiales?. En cualquier caso, la cuestión es que tratándose de frágil o fallido es a todas luces evidente su incidencia en la desestabilización de la seguridad regional e internacional.

Interpretando lo señalado por el “Fragile States Index. The Fund for Peace” la inestabilidad política, el vertiginoso deterioro económico, la ilegitimidad del Estado, y la incapacidad estatal para garantizar educación, atención médica, y una adecuada infraestructura de comunicaciones, caracterizan a Venezuela como un Estado frágil, en mi opinión, más cerca de convertirse en Estado fallido. El país ya no ostenta el monopolio del uso legítimo de la fuerza dada la proliferación de grupos armados, pero como Estado aún mantiene el control sobre gran parte del territorio venezolano. No obstante, aún no es Estado fallido porque tales grupos armados si bien controlan ciertas zonas, aún no se han involucrado en conflictos a gran escala.

A estas características se suman: el hecho de que el narcotráfico ha permeado en toda la estructura estatal¹ según lo señalado por Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2019; y el caótico e ineficiente sistema sanitario incapaz de atender las necesidades básicas de la población, que además ve amenazada su salud con el regreso de enfermedades en otrora erradicadas, como el Sarampión o la Malaria. En consecuencia, crece la preocupación en estos foros internacionales del riesgo que supone para la región andina y para el mundo los efectos de este Estado frágil. Por una parte, la criminalidad organizada transnacional (que se financia con el narcotráfico y la minería ilegal, de conformidad con lo indicado en la III Conferencia Ministerial Hemisférica de Lucha contra el Terrorismo, celebrada en Colombia², en la cual expertos de más de 25 Estados, de las Naciones Unidas, la OEA, Interpol y Ameripol discutieron sobre los vínculos del terrorismo internacional y su nexos con la delincuencia organizada transnacional) y sus vínculos con el terrorismo internacional; y por la otra, la migración masiva de venezolanos y la desestabilización social y sanitaria para los países que les acogen como refugiados.

El colapso de Venezuela y de sus instituciones ha sido objeto de análisis en el sistema Interamericano de Derechos Humanos, y principalmente en la política estratégica de las Naciones Unidas en materia de prevención de conflictos. Lo deseable —jurídicamente hablando— es que la ONU estudie el asunto venezolano con base en el establecimiento (peacemaking), y

¹ https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2019/Annual_Report/Spanish_ebook_AR2019.pdf.

² <https://www.diariojuridico.com/colombia-iii-conferencia-ministerial-hemisferica-de-lucha-contra-el-terrorismo/>

mantenimiento de la paz (peacekeeping), y finalmente si estas fases no resultan efectivas, adoptar la imposición de la paz (peace-enforcement). “Tenemos que redoblar esfuerzos para prevenir la violencia mucho antes de que las tensiones y los conflictos erosionen los sistemas políticos y económicos hasta el punto de colapsarlos”³. Ya lo decía Koffi Annan en el Informe sobre la Declaración del Milenio de septiembre de 2003.

La política de prevención de la ONU sobre el conflicto venezolano ya se ha llevado a cabo, se ha tratado de persuadir, de negociar, se han dado los buenos oficios y la mediación para tratar de que los actores en conflicto (oposición y gobierno ilegítimo de Venezuela⁴) visualicen las alternativas disponibles para salir de la crisis multifacética que derrumba al país. Por otra parte, se ha llegado a las sanciones unilaterales de algunos Estados y de medidas restrictivas por parte de la Unión Europea (basadas en el respeto a los derechos fundamentales y la sanción a los altos agentes estatales responsables de las violaciones graves de derechos humanos). Esto quiere decir que hemos pasado de la prevención y resolución de conflictos, a la necesaria adopción de los conceptos de seguridad internacional vinculados con la seguridad humana⁵ y la responsabilidad de proteger.

Entonces, ¿qué más puede hacerse para evitar que Venezuela se convierta en Estado fallido?

En el entendido que lo anterior implica un nuevo paradigma en las relaciones internacionales, en otras palabras, ya no podemos seguir superponiendo el derecho del Estado por encima de los venezolanos, el principio de soberanía nacional debe limitarse. Esta reformulación del concepto de soberanía fue planteada por dos Secretarios Generales de la ONU. Javier Pérez de Cuéllar defendió esta opción motivado por lo moralmente inaceptable e intolerable que resulta la opresión y violación deliberada de los derechos humanos por parte del Estado. Por su parte, Boutros Boutros-Ghali (sucesor de Pérez de Cuéllar) contundentemente reforzó la necesidad de reformular la noción de soberanía absoluta, para avanzar hacia una soberanía universal que se ocupe de los derechos de los individuos. Sobre esta cuestión señaló que “...el respeto de su soberanía e integridad fundamentales es crítico en todo progreso internacional...No obstante, ha pasado ya el momento de la soberanía absoluta y exclusiva; su teoría nunca tuvo asidero en la

³ Un programa para la paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz, Informe del secretario general de la ONU (A/47/277 /1992); Un concepto más amplio de la libertad, Informe del secretario general de la ONU (A/59/2005).

⁴ La declaración de la ilegitimidad de Nicolás Maduro en la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela está contemplada en el artículo 233 de la constitución vigente de 1999. Su ilegitimidad se consolidó con la fraudulencia de las elecciones presidenciales de mayo 2018, denunciada por la sociedad venezolana y la Comunidad internacional. El 10 de enero de 2019 concluyó un periodo constitucional en Venezuela, y se dio inicio a otro periodo constitucional. La usurpación del poder por parte de Nicolás Maduro se produce al no ser Presidente electo para ejercer la presidencia en el nuevo periodo constitucional. Por tanto, al no hallarse el presidente electo para prestar juramento, es entonces el Presidente de la Asamblea Nacional el encargado de asumir la Magistratura del Estado. Este escenario de ilegitimidad de Maduro suscitó el no reconocimiento como Jefe de Estado por parte de la Comunidad internacional . Como consecuencia de ello, la Asamblea Nacional de Venezuela elegida por el pueblo soberano en diciembre de 2015 asume el mandato constitucional para el restablecimiento del orden constitucional con base en los artículos 233 y 333 de la Constitución venezolana.

⁵ Informe de la Comisión de Seguridad Humana de Naciones Unidas, *Human Security Now* (2003).

realidad. Hoy deben comprenderlo así los gobernantes de los Estados...”⁶. Posteriormente Kofi Annan se refirió a esta cuestión y a la extensión de la obligación de proteger al ámbito propio de la ONU⁷, criticando además la pasividad del Consejo de Seguridad ante las matanzas de Ruanda y Srebrenica⁸.

Es momento de adoptar el concepto de prevención estructural de las NN.UU. que consiste en abordar las raíces del conflicto venezolano, lo cual nos lleva a la noción de seguridad internacional y seguridad humana. Es un hecho notorio que las Fuerzas Armadas venezolanas están secuestradas ideológicamente, y no obedecen a la responsabilidad de proteger a la población civil de las propias agresiones internas y de la violencia política⁹, y que las instituciones estatales no ponen a disposición de los venezolanos los bienes públicos. Por tanto, es urgente y necesario activar el principio de la responsabilidad de proteger. Es ajustado a derecho, porque ya los Estados frágiles como Venezuela no pueden argumentar el concepto de soberanía absoluta¹⁰. Bien sabemos que este concepto ha evolucionado para que los gobiernos garanticen la seguridad y los derechos de sus ciudadanos¹¹. El Estado venezolano no puede (por incapacidad y/o por falta de voluntad) garantizar la seguridad nacional; somete al pueblo directa e

⁶ Glanville, Luke (2013a), *Sovereignty and the Responsibility to Protect: A New History*. Chicago, University Of Chicago Press.

⁷ ANNAN, Kofi: “Two Concepts of Sovereignty”; en *The Economist*, 18.09.1999. La relación entre las nuevas concepciones de soberanía y el principio de intervención, en ANNAN, Kofi: *Reflexiones sobre la intervención*; Nueva York, Dpto. de Información Pública-ONU, 1999.

⁸ Informe del secretario general de la ONU: *La caída de Srebrenica (A/54/549)*, noviembre de 1999. *Genocidio de 1994 en Rwanda (S/1999/1257)*, diciembre de 1999.

⁹ Comisión de Seguridad Humana: *La Seguridad Humana, ahora*; Nueva York, ONU, 2003.

¹⁰ Dicho esto, no se justifica la pasividad internacional ante violaciones sistemáticas y masivas de DDHH perpetradas por el Estado venezolano bajo el régimen de Nicolás Maduro basándose en la soberanía estatal y en el principio de no intervención. REMIRO BROTONS, A.: «No intervención versus injerencia humanitaria y principio democrático», en *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, 1996-1997, p. 112; *Derecho Internacional*, Madrid McGraw Hill, 1997, pp. 1063-1064. El denominado derecho de asistencia humanitaria es una figura innovadora en el DI, internacional, y surgió para resolver el dilema entre el principio de soberanía estatal y el principio de no intervención en los asuntos internos, aludido por algunos Estados violadores de DDHH para denegar la asistencia humanitaria en su territorio en situaciones de emergencia como la que aqueja a Venezuela. Esta figura fue aprobada por la Asamblea General de las N.U. y su objetivo es la defensa y protección de los derechos humanos. Esta obligación procede de la existencia de obligaciones positivas para los Estados. No solamente de abstención, en relación con el derecho a la vida, en los distintos convenios internacionales. Véase El art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 ;los comentarios del Comité de Derechos Humanos relativos al derecho a la vida, recogido en el art. 6: Comité de Derechos Humanos, *General Comment No. 6*, 30 de julio de 1982. Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; Convenio sobre los Derechos del Niño de 1989 (art. 6); Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1953 (art. 14); Carta Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos de 1981 (art.1); Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de 1969 (arts. 1 y 2); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (art. 2).

¹¹ Esta obligación procede de la existencia de obligaciones positivas para los Estados. No solamente de abstención, en relación con el derecho a la vida, en los distintos convenios internacionales. Véase El art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 ;los comentarios del Comité de Derechos Humanos relativos al derecho a la vida, recogido en el art. 6: Comité de Derechos Humanos, *General Comment No. 6*, 30 de julio de 1982. Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; Convenio sobre los Derechos del Niño de 1989 (art. 6); Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1953 (art. 14); Carta Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos de 1981 (art.1); Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de 1969 (arts. 1 y 2); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (art. 2).

indirectamente a condiciones inhumanas y degradantes; presiona de forma insoportable a la sociedad que le opone en el terreno político, poniendo en peligro la pervivencia de esta parte de la población civil.

La situación de Venezuela amenaza a la paz y seguridad internacional. Es hora de activar la responsabilidad de proteger, que se legitime la intervención humanitaria¹² bajo la supervisión de la ONU y de actores internacionales neutrales. Venezuela es un Estado débil, la Comunidad internacional debe actuar ya para que no se convierta en un Estado fallido.

Madrid, 15 de mayo de 2020.

Por Soranib Nathali Hernández de Deffendini

¹² La intervención humanitaria tiene como propósito socorrer a las víctimas por desastres bien por desastres de origen natural o, como es el caso de Venezuela, producidos por acción u omisión del Estado venezolano. Véanse las Resoluciones de la AGNU: Resolución 43/131 de 1988 y la Resolución 45/100 de 1990. “La ONU responde a Guaidó que está lista para reforzar la ayuda humanitaria en Venezuela”. <https://news.un.org/es/story/2019/01/1450322>. “El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas adoptó, por primera vez, una resolución sobre la crisis y violaciones de derechos humanos en Venezuela en la que pide que se autorice la entrada de ayuda humanitaria y que la Alta Comisionada, Michelle Bachelet Jeria, realice una investigación “exhaustiva” sobre la situación en el país”. <https://www.proceso.com.mx/552764/por-primera-vez-la-onu-pide-la-entrada-de-ayuda-humanitaria-a-venezuela>. En el Derecho Internacional se han conformando normas aplicables a la asistencia humanitaria prestada en todo tipo de emergencias humanitarias, y no sólo en las de origen bélico. GILES CARNERO, R.: *De la asistencia humanitaria a la injerencia humanitaria: la práctica reciente del Consejo de Seguridad*, Sevilla, 1997.