La jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para conocer de violaciones de derechos humanos en Venezuela luego de 2013

José Ignacio Hernández G.

Profesor de Derecho Administrativo y Constitucional en la Universidad Católica Andrés Bello y la Universidad Central de Venezuela Profesor invitado, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Universidad Castilla-La Mancha y Universidad La Coruña Fellow, Growth Lab-Harvard Kennedy School

Resumen: La situación jurídica de Venezuela ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos es confusa. En 2012, Venezuela denunció la Convención Americana sobre Derechos Humanos a partir del 10 de septiembre de 2013. En 2018, Venezuela también denunció la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Sin embargo, antes de que este retiro entrara en vigor en 2019, el Consejo Permanente y la Asamblea General reconocieron, como representante de Venezuela, al designado bajo la autoridad de la Asamblea Nacional de 2015. Asimismo, el presidente de la Asamblea Nacional, en calidad de presidente encargado, ratificó retroactivamente- la Convención Americana y revocó la denuncia de la Carta. Ambas decisiones fueron registradas por el Secretario General en calidad de depositario de estos tratados. Considerando los depósitos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó que Venezuela es un Estado miembro de la Convención Americana. Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos aún no ha decidido que Venezuela es -nuevamente- un Estado miembro y que, en consecuencia, la Corte tenga competencia sobre violaciones cometidas después del 10 de septiembre de 2013.

Palabras Clave: Sistema Interamericanos de Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Carta de la Organización de los Estados Americanos, denuncia de tratados, depositario de tratados, Venezuela.

Abstract: The legal situation of Venezuela before the Inter-American Human Rights System is unclear. In 2012, Venezuela withdrew the American Convention on Human Rights effective September 10, 2013. In 2018, Venezuela also withdrew the Organization of American State Charter. However, before this withdrawal entered into force in 2019, the Permanent Council and the General Assembly recognized, as the representative of Venezuela, the one appointed under the authority of the 2015 National Assembly. Also, the speaker of the National Assembly, acting as Interim President, ratified -retroactively- the American Convention and revoked the withdrawal of the Charter. Both decisions were registered by the Secretary General acting as depositary of treaties. Considering the deposits, the Inter-American Human Rights Commission concluded that Venezuela is a member state of the American Convention. However, the Inter-American Human Rights Court has not decided yet, that Venezuela is -again- a member state and that, as a result, the Court has jurisdiction over violations committed after September 10, 2013.

Key words: Inter-American Human Rights Systems, American Convention on Human Rights, Organization of American States Chart, withdrawal of treaties, depositary of treaties, Venezuela.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

- I. DE LA DENUNCIA DE LA CONVENCIÓN AMERICANA A SU RATIFICACIÓN
- II. LA POSICIÓN DE LA CORTE SOBRE LA RATIFICACIÓN DE LA CONVENCIÓN
- III. EL CARÁCTER VINCULANTE DEL DEPOSITO DEL INSTRUMENTO DE RATIFICACIÓN Y EL PRINCIPIO PROPERSONA
- IV. LOS EFECTOS DE LA INCONSTITUCIONAL ELIMINACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN DE VENEZUELA EN LA OEA

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

La situación de Venezuela ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) es bastante peculiar, casi única, podríamos decir. Usualmente, la identificación de cuáles son los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención) no es una cuestión que se preste a debate, pues basta con verificar los actos de depósito ante la Secretaría de la Organización de Estados Americanos (OEA). Pero ese no es el caso de Venezuela.

Aquí abordamos las razones por las cuales, y desde la centralidad de los derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sí tiene jurisdicción sobre Venezuela como Estado parte de la Convención, tomando en cuenta el caso Nº 14.143, elevado por la Comisión Interamericana (CIDH) ante la Corte, y el cual versa sobre violaciones realizadas después de que la denuncia de la Convención surtió efectos, esto es, el 10 de septiembre de 2013¹.

Esta conclusión no es solo relevante desde la perspectiva de las víctimas y del estándar *pro persona*. Además, que la Corte IDH reconozca su jurisdicción sobre violaciones cometidas después de 2013, puede ser un elemento importante para impulsar la transición en Venezuela, incluso, fomentando el diálogo con la Corte Penal Internacional (CPI) y otros organismos internacionales relacionados con la emergencia humanitaria en el país.

I. DE LA DENUNCIA DE LA CONVENCIÓN AMERICANA A SU RATIFICACIÓN

A los fines de la mejor comprensión de los fundamentos jurídicos de la posición aquí defendida, conviene repasar los hitos fundamentales a través de los cuales Venezuela denunció la Convención y ratificó -de nuevo- este tratado, con efectos retroactivos.

Venezuela denunció la Convención el 10 de septiembre de 2012, mediante comunicación suscrita por el entonces ministro del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, Nicolás Maduro Moros.

Este artículo resume el amicus que presentamos ante la Corte, en el caso Nº 14.143, *Alfredo José Chirinos Salamanca y otros contra Venezuela*. Véase lo que hemos expuesto en Hernández G., José Ignacio, "La situación de Venezuela ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", *Agenda Estado de Derecho*, 24 de febrero de 2023.

Esa denuncia pretendía eludir la responsabilidad internacional de Venezuela por las políticas de violación de derechos humanos que ya se venían implementando para ese entonces, tal y como lo demuestran las distintas sentencias de condenas dictadas por la Corte IDH, así como diversos reportes y decisiones de la CIDH².

Esta denuncia violó la Constitución de Venezuela, que expresamente incorporó a la Convención como mecanismo de protección de los derechos humanos e incluso, le otorgó rango supraconstitucional (artículo 23). En tal sentido, la denuncia no solo implicó ignorar su expresa incorporación a la Constitución y su rango supraconstitucional, sino que, además, derivó en un tratamiento regresivo de los derechos humanos.³ A pesar de lo anterior, la denuncia -debidamente comunicada a la Secretaría de la OEA, quien presta los servicios de depósito- surtió plenos efectos jurídicos a partir del 10 de septiembre de 2013. Así lo reconoció la Corte en su informe anual de ese año⁴:

"Venezuela presentó el 10 de septiembre de 2012 un instrumento de denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). De conformidad con lo estipulado en el articulo 78.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, "[1]os Estados Parte podrán denunciar esta Convención [...] mediante un preaviso de un año". La denuncia surtió efecto a partir del 10 de septiembre de 2013. Cabe señalar que, tal y como así lo establece el apartado 2º del señalado artículo 78, dicha denuncia no desliga al Estado venezolano de las obligaciones contenidas en la Convención Americana en lo que concierne a todo hecho que, pudiendo constituir una violación de esas obligaciones, haya sucedido con anterioridad a la fecha en la cual la denuncia produjo efecto"

Como consecuencia, la Corte dejó de tener jurisdicción para conocer de violaciones cometidas luego del 10 de septiembre de 2013, aun cuando preservó la jurisdicción para conocer de las violaciones cometidas antes de fecha. Este dato temporal es importante, pues en virtud de la denuncia, la Corte perdió jurisdicción para conocer de las graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos cometidas en Venezuela a partir de 2014⁵.

A su vez, el 28 de abril de 2017, se recibió la denuncia de Venezuela a la Carta de la OEA, cuya consecuencia, en todo caso, solo comenzarían a surtir efectos dos años después, de acuerdo con el artículo 143 de la Carta. Con esta decisión, por ello, Venezuela manifestó su voluntad de desvincularse completamente del SIDH. Esta denuncia fue igualmente inconstitucional, asumiendo la incorporación de los tratados del SIDH en el orden interno. Empero, la denuncia, debidamente comunicada, surtiría efectos a partir del 28 de abril de 2019.

La única manera de reversar la salida de Venezuela del SIDH, era dejando sin efecto la denuncia de la Carta y ratificando la Convención. De acuerdo con la Constitución de Venezuela, la conducción de las relaciones internacionales corresponde a la Presidencia de la

De la Comisión, véase Institucionalidad democrática, Estado de Derecho y derechos humanos en Venezuela, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Doc. 209, 31 diciembre de 2017. Sobre el desconocimiento de las sentencias de la Corte, vid.: Brewer-Carías, Allan, "El carácter vinculante de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su desprecio por los Tribunales nacionales: los casos de Perú, Venezuela y República Dominicana", 2014.

³ Véase el completo estudio de Ayala, Carlos, "Inconstitucionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por Venezuela", en *Anuario de Derecho Constitucional Lati*noamericano Año XIX, Bogotá, 2013, pp. 43 y ss.

⁴ Corte IDH, *Informe anual de 2013*, San José, 2014, p. 5.

⁵ En efecto, a partir de 2014 las violaciones de derechos humanos en Venezuela pasaron a tener un enfoque especial -basado en casos específicos de retaliación- a un enfoque general y sistemático, en contra de la sociedad civil. Por ello, la denuncia impidió a la Corte IDH conocer de las violaciones cometidas, precisamente, en este contexto sistemático.

República, incluyendo la ratificación y denuncia de tratados⁶. Con lo cual, para revertir la inconstitucional denuncia de la Carta y Convención era necesario que se produjese un cambio en la Presidencia, pues la política del presidente Hugo Chávez y de su sucesor, Nicolás Maduro, consistió en repudiar la vigencia del Derecho Internacional de los derechos humanos, para amparar con ello las políticas de violaciones de derechos de humanos que de manera especial, y a partir de 2014, degeneraron en políticas de sistemática violación⁷.

Ahora bien, el período presidencial de Nicolás Maduro venció el 10 de enero de 2019. En mayo de 2018 el Gobierno de Maduro, en control pleno de las instituciones, organizó elecciones presidenciales no competitivas para procurar la proclamación de Nicolás Maduro como presidente reelecto, como en efecto sucedió. Esa elección fue repudiada por la CIDH y por la OEA, entre otros. Por ello, el 10 de enero de 2019 no había, Venezuela, presidente legítimamente electo⁸.

De conformidad con el artículo 233 de la Constitución, en ausencia de presidente electo, el presidente de la Asamblea Nacional electa en 2015 debía asumir la Presidencia de la República hasta la celebración de elecciones presidenciales libres y justas. A partir del 23 de enero de 2019, diversos Estados -a través de sus Poderes Ejecutivos- emitieron declaraciones políticas de reconocimiento del presidente encargado. A los fines de regular el ejercicio interino de la Presidencia, la Asamblea Nacional dictó una Ley especial -el *Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*- que, entre otras materias, reguló la competencia del presidente encargado para conducir las relaciones internacionales e incluso, ratificar tratados. De manera especial, el Estatuto emplazó al presidente encargado a realizar los actos necesarios para garantizar el pleno reingreso de Venezuela al SIDH⁹.

El estatus constitucional del presidente de la Asamblea Nacional actuando como presidente encargado precisaba del correspondiente reconocimiento, a los fines de desplazar la representación legal de Venezuela desde el Gobierno de Nicolás Maduro al presidente encargado. Este reconocimiento (usualmente denominado "reconocimiento de Gobiernos") es una atribución exclusiva de los Estados. En el ámbito de los organismos internacionales, por ello, este reconocimiento es resultado de la decisión adoptada por los Estados miembros a través de los órganos correspondientes de la organización internacional.

Con lo cual, jurídicamente, era necesario que los órganos de la OEA no solo desconocieran a los representantes de Nicolás Maduro sino, además, reconocieran a los representantes designados bajo el control de la Asamblea Nacional, que, a partir del 10 de enero de 2019, fue considerada como la única autoridad legítima de Venezuela.

Para el caso de Venezuela, el presidente de la República tiene la atribución de celebrar y ratificar tratados (artículo 236.4 de la Constitución), sujeto al control parlamentario del artículo 154 constitucional. Con lo cual, solo el presidente de la República podía ratificar la Convención.

De allí la decisión de denunciar la Carta de la OEA, como una forma de eludir la responsabilidad derivada de la violación sistemática de derechos humanos. Véase sobre ello, en especial: *Informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela*, Organización de Estados Americanos, Washington D.C., 2018.

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

Ocomo explicamos en Hernández G., José Ignacio, Bases fundamentales de la transición en Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2020.

De esa manera, como el reconocimiento de Gobiernos es una cuestión política con implicaciones jurídicas, solo los Estados pueden emitir declaraciones de reconocimiento, lo que, en el caso de la OEA, pasaba por contar con el consentimiento de los Estados representados en el Consejo Permanente y en la Asamblea General, tal y como se logró:

En primer lugar, el Consejo Permanente, en Resolución de 9 de abril de 2019, aceptó al "Sr. Gustavo Tarre como representante permanente designado por la Asamblea Nacional, a la espera de nuevas elecciones y el nombramiento de un gobierno elegido democráticamente" 10.

En segundo lugar, Esta decisión fue ratificada por la Asamblea General el 28 de junio de 2019¹¹, la cual decidió "aceptar al Representante Permanente ante la Organización de los Estados Americanos, designado por la Asamblea Nacional de Venezuela, hasta que se celebren nuevas elecciones presidenciales y resulten en el nombramiento de un gobierno elegido democráticamente". Esta decisión fue adoptada como parte de una estrategia más amplia destinada a "apoyar la restauración pacífica de la democracia en Venezuela, encabezada por el pueblo venezolano, guiada por la constitución venezolana, e instar a convocar elecciones presidenciales libres, justas, transparentes y legítimas lo antes posible".

En paralelo, y en *tercer lugar*, la Asamblea Nacional y el presidente encargado dejaron sin efecto la denuncia a la Carta de la OEA, presentada por el Gobierno de Venezuela en abril de 2017 y que surtiría efectos dos años después, o sea, en abril de 2019. Aquí el objetivo legal era evitar que esa denuncia surtiera efectos, razón por la cual fue necesario actuar con premura. Así, el presidente de la Asamblea Nacional, actuando como presidente encargado, digirió comunicación de 8 de marzo de 2019 al secretario general de la Organización, en la cual ratificó la voluntad del Estado venezolano de permanecer como Estado parte de la Carta de la OEA, tal y como había decidido la Asamblea Nacional en Acuerdos de 2 de mayo de 2017 y 22 de enero de 2019¹². Fue de esa manera cómo la denuncia de la Carta de la OEA no llegó a surtir efectos, lo permitió a Venezuela mantener su condición de Estado parte¹³.

En *cuarto lugar*, la estrategia respecto de la Convención era distinta pues, a pesar de su inconstitucionalidad, lo cierto es que, en los hechos, como vimos, ya la denuncia había surtido efectos. Por lo tanto, la estrategia consistió en ratificar la Convención -así como la jurisdicción contenciosa de la Corte- con efectos retroactivos, para permitir así la protección jurídica de las víctimas de violaciones de derechos humanos después del 10 de septiembre de 2013, siguiendo a estos efectos las disposiciones de la Convención -y del Derecho Internacional Público- sobre ratificación de tratados.

De esa manera, y en *quinto lugar*, en Acuerdo de 15 de mayo de 2019 la Asamblea decidió dejar sin efecto la denuncia de la Convención y ordenó cumplir todos los pasos para la ratificación de esa Convención -y el resto de las normas del Sistema Interamericano-.¹⁴

¹⁰ Resolución CP/RES. 1124 (2217/19)

Resolución D-014/19 sobre "La situación de Venezuela y la crisis de migrantes venezolanos".

Véase la comunicación en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/a-41_nota_Juan_Guaido_03-7-2019.pdf

Hernández G., José Ignacio, "El reingreso de Venezuela al Sistema Interamericano de Derechos Humanos", en *Revista de Derecho Público Nº 159-160*, Caracas, 2019, pp. 61 y ss.

Véase el texto íntegro en: https://www.asambleanacionalvenezuela.org/actos/detalle/acuerdo-pararestablecer-la-vigencia-de-la-convencion-americana-sobre-derechos-humanos-y-la-proteccioninternacional-que-ofrecen-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos-y-la-comision-interamerican-388

Con base en este Acuerdo, y en *sexto lugar*, el presidente de la Asamblea Nacional actuando como presidente encargado de la República, comunicó a la Secretaría de la Organización la voluntad del Estado venezolano de suscribir la Convención, según quedó reflejado en misiva de 1 de julio de 2019. A tales efectos, la adhesión se hizo de manera retroactiva -como si nunca hubiese tenido lugar la denuncia presentada el 10 de septiembre de 2012 -. Tal instrumento fue depositado el 31 de julio de 2019¹⁵.

Es importante destacar que tanto la decisión de dejar sin efecto la denuncia de la Carta, como la ratificación de la Convención, constaron en instrumentos depositados en la Secretaria de la OEA, quien presta los servicios de depósito.

En efecto, el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos (SAJ), en el portal de sobre las firmas y ratificaciones de la Carta, incluye a Venezuela como Estado parte de conformidad con la ratificación efectuada en 1951, y que se mantuvo, al haberse dejado sin efecto la denuncia de 2012¹⁶. Asimismo, en ese portal¹⁷ consta la firma de la Convención por Venezuela, en 1969, así como la ratificación el 1 de julio de 2019 depositada el 31 de julio. Esto es, la ratificación de la Convención por Venezuela, representada por el presidente de la Asamblea Nacional actuando como presidente encargado, consta en los registros del depósito de los instrumentos de ratificación o adhesión.

El registro del instrumento de ratificación de la Convención fue consistente con la declaración política adoptada por la OEA, en cuanto al reconocimiento del Gobierno de Venezuela. Una de las consecuencias jurídicas prácticas de esta decisión política fue el registro del instrumento de ratificación de la Convención, realizado por quien, en el ámbito de la OEA, ejercía para ese momento la representación legal de Venezuela.

Esta explicación acredita la racionalidad del acto de registro del instrumento de ratificación de la Convención fechado el 31 de julio de 2019. Así, desde el punto de vista jurídico, ese acto de registro, consecuencia de los servicios de depósito que presta la Secretaría General, fue consecuencia de la decisión política de reconocimiento traducida en decisiones jurídicas del Consejo Permanente y de la Asamblea General. En tanto acto jurídico derivado del servicio de depósito, surtió plenos efectos jurídicos como el único acto a través del cual se determina quiénes son los Estados parte de la Convención.

Es por ello -como se amplía más adelante- que el acto de depósito del instrumento de ratificación de la Convención es vinculante para la Corte IDH. Así, no corresponde a la Corte decidir acerca de la cuestión política sobre qué organización debe ser reconocida como Gobierno de Venezuela (si el Gobierno de facto de Nicolás Maduro o el presidente de la Asamblea Nacional actuando como presidente encargado), ni tampoco, sobre si Venezuela es o no Estado parte de la Convención. Ambos asuntos ya fueron resueltos por los órganos correspondientes de la OEA, en concreto, por la Secretaría, al registrar el depósito del instrumento de ratificación de la Convención presentado por el presidente encargado, en representación de Venezuela.

II. LA POSICIÓN DE LA CORTE SOBRE LA RATIFICACIÓN DE LA CONVENCIÓN

En la práctica, la Corte IDH ha considerado en vigor la denuncia de la Convención de 2012, y por ello, considera que Venezuela no es Estado parte. Esto no ha respondido a ningu-

Véase la comunicación en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/B-32 venezuela RA 7-31-2019.pdf

Véase: https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA_firmas.asp

Véase: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos firmas.htm

na decisión expresa, sino más bien a la práctica de la Corte, reflejada en sus informes y, en especial, en la reciente opinión consultiva dictada, precisamente, a los fines de interpretar los efectos de la denuncia de la Convención respecto de las obligaciones de los Estados parte. Asimismo, en recientes casos sentenciados en contra de Venezuela la Corte ha considerado que la denuncia se mantiene en vigor. Incluso, la representación de Venezuela en esos casos ha sido ejercida por el Gobierno de Nicolás Maduro. La Comisión Interamericana, por el contrario, sí ha aplicado la ratificación de la Convención, considerando a Venezuela como Estado parte¹⁸.

En todo caso, debe aclararse que estos antecedentes no son relevantes para el caso examinado, pues ellos versaron sobre violaciones a derechos humanos acontecidas antes de la denuncia de la Convención. En el caso examinado, por el contrario, las violaciones a derechos humanos declaradas por la Comisión fueron realizadas luego de que la denuncia surtiera efectos, con lo cual, la jurisdicción de la Corte pasa a ser un tema de relevancia práctica.

Así, en la página web de la Corte, en la sección correspondiente a los Estados parte de la Convención, se señala que "Venezuela presentó el 10 de septiembre de 2012 un instrumento de denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La denuncia surtió efecto a partir del 10 de septiembre de 2013"¹⁹. En ese mismo portal web, en la sección correspondiente a los Estados parte bajo jurisdicción de la Corte, no se incluye Venezuela.

Además, en los informes anuales correspondientes al 2019, 2020, 2021 y 2022, Venezuela no es incluida dentro de los Estado parte, al hacerse alusión a la denuncia de 2012. Cabe recordar que la ratificación de la Convención se efectuó en el 2019, y, por ende, debió haber sido reflejada por la Corte²⁰.

En especial, en la Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020, la Corte analizó el régimen jurídico de la denuncia de la Convención y obligaciones de los Estados parte luego de la denuncia. Aun cuando la sentencia no analizó el caso venezolano en detalle, tampoco mencionó la ratificación efectuada en 2019. Incluso, en el voto disidente del Juez Raúl Zaffaroni, se analizó con más detalle el caso de Venezuela, siempre asumiendo la vigencia de la denuncia (párrafo 1):

"En las intervenciones que tuvieron lugar en el curso de la audiencia pública correspondiente al trámite de la presente Opinión Consultiva, se reiteraron las directas referencias al caso concreta que plantea la desvinculación de la República Bolivariana de Venezuela del sistema interamericano y de la propia organización continental.

Si bien es verdad que la respuesta a la presente Opinión Consultiva tendría validez respecto de cualquier otra situación análoga, lo cierto es que las similares que se han presentado son ahora prácticamente históricas y de momento no existe otra de esas características, relevancia y gravedad en la política internacional continental. Tampoco el Estado solicitante ni ningún otro manifiesta su intención de desvincularse del sistema, o sea, de dar lugar a una situación semejante".

Seguimos lo expuesto en Hernández G., José Ignacio, "El incompleto reingreso de Venezuela al Sistema Interamericano de Derechos Humanos", en *Revista de Derecho Público Nº 165-166*, Caracas, 2021, pp. 336 y ss.

Véase: https://www.corteidh.or.cr/que es la corte.cfm

Página 12 del informe de 2019, que puede verse aquí: https:// www. corteidh.or.cr/docs/informe2019/espanol.pdf Véase la página 17 del informe de 2020 aquí: https://corteidh.or.cr/docs/informe2020/espanol.pdf. En el informe de 2021, véase la página 15: https://www.corteidh.or.cr/docs/informe2021/espanol.pdf. En el informe de 2022, la mención se encuentra en la página 14: https://www.corteidh.or.cr/docs/informe2022/espanol.pdf

Esta Opinión Consultiva, al menos implícita o indirectamente, asume que Venezuela no es Estado parte de las Convención -un aspecto que, en todo caso, no fue ni elevado a la consideración de la Corte ni sobre el cual ésta emitió parecer alguno -.

Más en concreto, la Corte IDH ha dictado decisiones luego del depósito del instrumento de ratificación de 2019, que, sin embargo, siguen considerando vigente la denuncia de 2012. Así, por ejemplo, poco después de la ratificación, en sentencia de 30 de agosto de 2019 en el caso Álvarez Ramos, la Corte consideró que la denuncia de 2012 estaba en vigor, con lo cual, solo podía conocer de violaciones sucedidas antes del 10 de septiembre de 2013 (párrafo 16). Similar conclusión fue afirmada en la sentencia de 19 de noviembre de 2019, caso Díaz Loreto y otros (párrafo 13); de 10 de noviembre de 2020, caso Olivares Muñoz y otros (párrafo 16) y de 18 de noviembre de 2020, caso Mota Abarullo y otros (párrafo 12). Más recientemente, en la sentencia de 20 de septiembre de 2021, en el caso González y otro, la Corte conoció de la solicitud formulada por la Comisión el 8 de agosto de 2019, o sea, después del depósito del instrumento de ratificación. Sin embargo, la Corte ratificó que Venezuela ya no es parte de la Convención (párrafo 13).

Además, en los casos presentados por la Comisión después del 10 de enero de 2019, y dejando a salvo el punto de la interpretación sobre la denuncia de la Convención, se ha mantenido la representación de Venezuela en el Gobierno de Nicolás Maduro, a pesar de que éste no ejerce la representación de Venezuela en la OEA. Por ejemplo, en el caso *Olivares Muñoz y otros*, el régimen de Maduro dio contestación el 26 de diciembre de 2019, actuando como representantes Larry Devoe Márquez y a Edgardo Toro como agente alterno. En el caso *Mota Abarullo y otros*, la contestación fue presentada el 16 de diciembre de 2019, actuando Larry Devoe Márquez como representante²¹.

Otro incidente para destacar sucedió durante la audiencia celebrada el 19 de abril de 2021 con ocasión a la *opinión consultiva sobre enfoques diferenciados en materia de personas privadas de la libertad.* Luego de la intervención de representantes del Gobierno de Venezuela designados por el presidente encargado, el juez Pazmiño objetó la legitimidad de tales representantes. Ante esa observación, la presidente de la Corte recordó que la representación de Venezuela ante la Organización ha sido ya reconocida en tal carácter²². El asunto no dio lugar a nuevas incidencias, al menos, en la audiencia celebrada ese día.

Como se observa, la Corte, en la práctica, considera que Venezuela dejó de ser Estado parte el 10 de septiembre de 2013, y que, en todo caso, para hechos acontecidos antes de esa fecha, Venezuela es representada por el régimen de Maduro.

En resumen, existen dos situaciones que deben distinguirse:

Por un lado, la Corte IDH, en la práctica, no ha aceptado la ratificación de la Convención realizada por Venezuela el 1 de julio de 2019, y considera, por el contrario, que la denuncia de Venezuela entró en vigor el 10 de septiembre de 2013 e -implícitamente- continua vigente. De la información que manejamos, esta no es una conclusión derivada de interpretaciones jurídicas, sino simplemente, una conclusión derivada de la práctica de la Corte. Así ha sucedido, incluso, en casos planteados a la Corte luego del depósito del instrumento de ratificación.

Larry Devoe Márquez es Director del Consejo Nacional de Derechos Humanos (https:// consejode-rechoshumanos.gob.ve/secretaria-ejecutiva/) y en tal carácter, ha avalado las políticas del régimen de negar vigencia al Sistema Interamericano (https:// www.noticierodigi-tal.com/2020/01/ejecuti vo-de-maduro-ratifica-que-visita-de-cidh-no-esta-autorizada).

Véase: https://www.youtube.com/watch?v=xymLQkRqLbU, a partir de las 2:27:39.

Por el otro lado, en la práctica, quien representa a Venezuela ante la Corte en casos relacionados con hechos anteriores al 10 de enero de 2013 es el Gobierno de Maduro, incluso, en actuaciones posteriores al reconocimiento del representante designado por la Asamblea Nacional ante la Organización luego del 9 de abril de 2019.

En el caso examinado, la CIDH conoció y decidió sobre violaciones a derechos sucedidas luego del 10 de septiembre de 2013. A los fines de decidir elevar el caso a la Corte, de conformidad con la Convención, la Comisión tomó en cuenta el depósito del instrumento de ratificación de la Convención que, como se explica en este escrito, genera efectos vinculantes en el Sistema.²³ Esto es, que para la CIDH, la Corte IDH sí tiene jurisdicción para conocer de demandas por violaciones realizadas luego del 10 de septiembre de 2013, tomando en cuenta, como único hecho relevante, el depósito de la ratificación de la Convención ante la Secretaría General de la OEA. Por ello, en este caso, la Corte debe decidir sobre su jurisdicción.

III. EL CARÁCTER VINCULANTE DEL DEPOSITO DEL INSTRUMENTO DE RATI-FICACIÓN Y EL PRINCIPIO PROPERSONA

La divergencia de la práctica de la Comisión y de la Corte ha confluido en el caso bajo examen, en el cual la Comisión ha planteado una demanda en contra de Venezuela, enmarcada en la Convención, por violaciones sucedidas después del 10 de septiembre de 2013, pues la Comisión -acertadamente- interpretó que la ratificación depositada surte plenos efectos jurídicos. Ahora corresponde a la Corte decidir si tiene jurisdicción, lo que se supedita a la decisión en torno la condición de Venezuela como Estado parte. Los casos comentados en la sección anterior, en realidad, versaban sobre hechos anteriores al 10 de septiembre de 2013, con lo cual, la Corte no tenía por qué decidir este punto.

El punto de inicio para resolver esta cuestión es recordar que no corresponde a la Corte IDH decidir quién es el Gobierno de Venezuela, o sea, decidir sobre el reconocimiento de ese Gobierno. En el Derecho Internacional, el llamado reconocimiento de Gobiernos es una competencia privativa de los Estados en conducción de relaciones internacionales, y, por lo tanto, es una cuestión política que cae fuera del ámbito de la jurisdicción del Poder Judicial²⁴. En el caso de los organismos internacionales, el reconocimiento de Gobiernos -que no es una incidencia formal alusiva a las credenciales- es, igualmente, competencia privativa de los Estados miembros de esa organización.

Jurídicamente, en realidad, el reconocimiento recae sobre el Estado somo sujeto de Derecho de Internacional, aun cuando por razones prácticas, es preciso identificar quién puede representar al Estado en ese ámbito, representación que recae en la organización política considerada como Gobierno.

Según la Comisión, "de acuerdo con la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), quien conforme a la Carta de la OEA actúa como depositaria de los tratados, el 31 de julio de 2019, Venezuela depositó el instrumento de ratificación de la Convención Americana". Comunicación del caso Nº 14.143, fechado 16 de febrero de 2022, tomado en: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2022/VE_14.143_NdeREs.PDF

Crawford, James R., Brownlie's Principles of Public International Law, Oxford University Press, Oxford, 2019, pp. 134 y ss. Ver recientemente Visoka, Gëzim et al., "Introduction" en Visoka, Gëzim, et al. (ed), Routledge Handbook of State Recognition, Taylor & Francis Group, Milton, 2019, pp. 1-23.

El reconocimiento de Gobiernos, por ello, alude a la decisión práctica por medio de la cual se identifica la organización política que puede representar al estado en el plano internacional²⁵.

En el caso de Venezuela, esta decisión práctica recae sobre el titular de la Presidencia de la República, a quien corresponde la conducción de las relaciones internacionales. Por ello, el reconocimiento del Gobierno de Venezuela equivale a determinar quién es titular de las atribuciones de la Presidencia de la República a los fines de conducir las relaciones internacionales.

Como se explicó, a partir del 23 de enero de 2019, diversos Estados reconocieron al presidente de la Asamblea Nacional como presidente encargado, hasta la celebración de elecciones libres y justas. Este reconocimiento político se ancló en la condición de la Asamblea Nacional como la única autoridad democrática en Venezuela.

Ahora bien, este reconocimiento político ha dado lugar a controversias judiciales, en especial, en Estados Unidos y en el Reino Unido. En todos los casos decididos se han establecido varios principios: (i) el reconocimiento del Gobierno de Venezuela es una cuestión política que escapa de la jurisdicción del Poder Judicial; (ii) de acuerdo con el principio de una sola voz, solo puede haber una organización política reconocida como Gobierno y (iii) el Poder Judicial debe respetar la decisión política de reconocimiento, sin que pueda revisar o reinterpretar esa decisión, por ejemplo, tomando en cuenta elementos como el control territorial. Estos principios han llevado a concluir que solo el presidente de la Asamblea Nacional puede ser reconocido como presidente, en especial, para la representación de Venezuela²⁶.

Aplicando analógicamente estos principios al SIDH puede observarse que el reconocimiento del Gobierno de los Estados parte es competencia de los órganos políticos de ese Sistema, o sea, de la Asamblea General, el Consejo Permanente y la Secretaría de la OEA, sin que la Corte tenga jurisdicción para decidir quién es el Gobierno. De acuerdo con el principio de una sola voz, por ello, solo una organización puede representar a Venezuela en la OEA y el Sistema, de acuerdo con las decisiones políticas tomadas por la OEA. La representación de Venezuela para la ratificación de la Convención, por ello, solo puede determinarse de acuerdo con la decisión de la Secretaría en ejercicio de las funciones de depósito, decisión que depende a su vez de las decisiones políticas sobre el reconocimiento del Gobierno de Venezuela.

Así, el depósito de la Convención es competencia de la Secretaría de la Organización - artículo 74- incluso por lo que respecta a la ratificación de la jurisdicción de la Corte -artículo 62- caso en el cual, la Secretaría de la Organización transmitirá copias "al secretario de la Corte". Sin perjuicio de la independencia de la Corte, lo cierto es que la identificación de los Estados que son parte de la Convención y de sus representantes, debe quedar regulada por el régimen jurídico de la OEA, cuya Secretaría presta servicios de depósito de los instrumentos de ratificación. Dos consecuencias se desprenden de lo anterior.

La *primera* consecuencia es que, una vez cumplido el trámite del depósito, y de la ratificación de la adhesión a la jurisdicción, la Corte debe aceptar esos actos a los fines de determinar cuáles son los Estados parte de la Convención y los Estados que han aceptado su juris-

Talmon, Stefan, Recognition of Governments in International Law: With Particular Reference to Governments in Exile, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 21 y ss. Desde una perspectiva latinoamericana, véase Augusto García, Eduardo "Reconocimiento de los Gobiernos de facto", en Revista de Estudios Interamericanos, Vol. 7, No. 4, 1965, pp. 449 y ss.

Hernández G., José Ignacio, La defensa judicial frente a la deuda legada de Chávez y Maduro (2019-2020), cit., pp. 163 y ss.

dicción. La segunda consecuencia es que la representación del Estado en la Corte depende de los representantes que han sido reconocidos como tales en el marco de la OEA, en especial, la Asamblea General. En otros términos, los Gobiernos aceptados como tales por la Asamblea General pueden designar representantes ante la Corte de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 del *Reglamento de la Corte*. Ello asegura el cumplimiento del principio de "una sola voz" según el cual, Venezuela solo puede ser representada por un solo Gobierno.

Con lo cual, el servicio de depósito es vinculante para la Corte quien debe considerar que Venezuela es Estado parte de la Convención. Es necesario reforzar que esa Corte no tiene que decidir quién es el Gobierno de Venezuela, ni entrar a analizar si el presidente de la Asamblea Nacional podía actuar como presidente de la República para ratificar la Convención. Tampoco esa Corte debe entrar a considerar temas como el control territorial que puede ejercer el presidente encargado o el Gobierno de facto de Nicolás Maduro. La Corte ha sido descargada de estas decisiones, pues el conflicto político entre el presidente encargado y el Gobierno de facto ya fue resuelto con plenos efectos jurídicos por la OEA a favor del primero, como quedó en evidencia con el registro del depósito del instrumento de ratificación. Para la Corte, el único hecho jurídicamente relevante es ese depósito.

Por ello, la única evidencia relevante para la Corte para determinar si Venezuela es Estado parte de la Convención, es el depósito del instrumento de ratificación, realizado el 31 de julio de 2019. Si hubiere dudas sobre quiénes son los Estados parte de la Convención, esa duda solo puede resolverse a partir de registro de los instrumentos de depósito, sin que sea posible que la Corte decida sobre la cuestión política del reconocimiento de Gobiernos.

Hay un precedente que apoya esta interpretación, correspondiente a República Dominicana.²⁷ Como es sabido, el presidente de República Dominicana aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte, de acuerdo con el correspondiente instrumento depositado ante la Secretaría. El Tribunal Constitucional de ese país, sin embargo, consideró que la decisión del presidente de ratificar esa jurisdicción era inconstitucional. A pesar de ello, en el registro de la Secretaría se mantiene depositado el instrumento correspondiente. Por ello, la Corte Interamericana ha concluido que lo determinante a los fines de decidir su jurisdicción es el depósito del instrumento, y no las decisiones del Tribunal Constitucional.²⁸ Como se observa, la decisión sobre qué Estados reconocen la jurisdicción de la Corte se decide, exclusivamente, con base en los registros que lleva la Secretaría.

Otro caso de interés es Palestina, pues la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas registró, en 2015, el instrumento de depósito de la ratificación del Estatuto de Roma realizado por Palestina. Por ello, para la Fiscalía y la Corte Penal Internacional, Palestina es Estado parte del Estatuto. Esa decisión no pasa por resolver la cuestión política del reconocimiento de Palestina como Estado, sino simplemente, pasa por darle plenos efectos jurídicos al acto de depósito²⁹.

Brewer-Carías, Allan, "El carácter vinculante de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su desprecio por los Tribunales nacionales: los casos de Perú, Venezuela y República Dominicana".

Resolución de la Corte de 12 de marzo de 2019, caso de las niñas Yean y Bosico et al.

La cuestión política del reconocimiento de Palestina tiene implicaciones jurídicas sobre las cuales la Corte puede ejercer jurisdicción, en concreto, tomando en cuenta el servicio de depósito de los tratados, servicio que a su vez se basa en las decisiones de los órganos de deliberación del organismo internacional que presta los servicios de depósito, que en el caso comentado es la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. La Corte no puede revisar los actos dictados en virtud de este servicio. Con lo cual, más allá del estatus de Palestina en el Derecho Internacional, la Corte observó que se dio cumplimiento al trámite de depósito, pues la Corte no tiene juris-

No desconocemos que los hechos bajo los cuales fue reconocido el presidente de la Asamblea Nacional como presidente encargado, repudiándose al Gobierno *de facto* de Nicolás Maduro, respondieron a circunstancias políticas muy complejas. Pero para la Corte, este no es un dato relevante pues no le corresponde interpretar esos hechos y decidir los efectos jurídicos de la crisis política en Venezuela (que es, antes que nada, una crisis humanitaria signada por graves y sistemáticas violaciones a derechos humanos). Ya esa decisión fue tomada por la OEA, tal y como lo reflejó el acto de depósito del instrumento de ratificación de la Convención, dictado en consonancia con las decisiones de la Asamblea General y la Comisión. La Corte IDH debe actuar en consecuencia y por ello considerar que, de acuerdo con ese instrumento de ratificación, tiene jurisdicción para conocer del presente caso.

Si la Corte decidiera, por el contrario, que la ratificación de la Convención no puede ser aceptada pues el presidente encargado no podía representar a Venezuela en su condición de titular de la Presidencia de la República, en tanto esa titularidad recae en el Gobierno *de facto* de Nicolás Maduro, se producirían varias infracciones al Derecho Internacional. Por un lado, la Corte actuaría fuera de su jurisdicción, pues la cuestión política de reconocimiento de Gobiernos no corresponde a la Corte. Además, se violaría el principio de una sola voz: mientras que la Comisión sí reconoce el acto de depósito formulado por el presidente encargado, la Corte desconocería ese acto. Finalmente, esta decisión implicaría un tratamiento regresivo a las víctimas de violaciones de derechos humanos, y por ende, una violación al principio *pro persona*³⁰.

Y es que, en efecto, si hubiese dudas sobre la interpretación de los actos de depósito, debe adoptarse la interpretación que más favorezca a los derechos humanos en sintonía con el principio de progresividad. Este principio de interpretación *pro persona* justifica, entonces, otorgar plenos efectos jurídicos al acto de depósito del 31 de julio de 2019, como ya ha hecho la Comisión, con carácter retroactivo a partir del 10 de septiembre de 2013.

Los efectos jurídicos vinculantes del acto de depósito también se extienden sobre quién puede representar a Venezuela ante la Corte. Ya explicamos que, de acuerdo con la costumbre internacional y la Constitución venezolana, esa representación recae en el Poder Ejecutivo, en concreto, en la Presidencia de la República.

Cabe acotar que la representación judicial de Gobiernos es consecuencia del reconocimiento de Gobiernos. Por ello, en el caso de Venezuela, las Cortes de Estados Unidos y el Reino Unido han decidido que en tanto el Gobierno de Venezuela reconocido está representado por el presidente encargado, solo éste -por medio de los funcionarios designados a tales efectos- puede ejercer la representación judicial de Venezuela.

Las circunstancias de hecho bajo las cuales el presidente encargado ejerce sus funciones, y la existencia de un Gobierno *de facto* que controla parte del territorio, no son cuestiones relentes para el Poder Judicial, quien debe actuar en consecuencia con la decisión política de reconocimiento³¹.

dicción para revisar los actos de depósito que definen la condición de los Estados parte ("The Chamber has no jurisdiction to review that procedure and to pronounce itself on the validity of the accession of a particular State Party"). Decisión de la Sala I de Cuestiones Preliminares de 5 de febrero de 2021, párrafos 57 96, 99 y 102, tomado de: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR 2021 01165.PDF

³⁰ Entre muchas otras decisiones, véase el párrafo 12 de la opinión consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985, en el caso de la colegiación obligatoria de periodistas.

³¹ Hernández G., José Ignacio, La defensa judicial frente a la deuda legada de Chávez y Maduro (2019-2020), cit.

Bajo estos principios, Venezuela solo podía ser representada ante la Corte por la misma organización que representa a Venezuela en el Sistema Interamericano y en la OEA. Y esa organización, como ya ha sido aclarado, corresponde al presidente de la Asamblea Nacional actuando como presidente encargado y, en concreto, al jefe de la misión permanente de Venezuela ante la OEA, embajador Gustavo Tarre Briceño³². Así fue, al menos, hasta el 3 de enero de 2023, como se explica en la siguiente sección.

IV. LOS EFECTOS DE LA INCONSTITUCIONAL ELIMINACIÓN DE LA REPRE-SENTACIÓN DE VENEZUELA EN LA OEA

La situación de Venezuela frente al SIDH se complicó todavía más, luego de la que la Asamblea Nacional electa en 2015 eliminó la figura del presidente encargado y, además, dejó sin efecto la representación de Venezuela frente a la OEA, al reformar el Estatuto de Transición el 3 de enero de 2023. Tal y como, entre otros, los profesores Allan R. Brewer-Carías y Asdrúbal Aguiar explicaron, esa decisión es violatoria de la Constitución, en tanto la autoridad del presidente de la Asamblea Nacional para actuar como presidente encargado deriva de la directa aplicación de la Constitución, y no de una decisión política³³. Pero en cualquier caso surtió plenos efectos, pues el representante permanente designado por la Asamblea ante la OEA cesó funciones³⁴.

No se trató, entonces, de un caso de renuncia, si no de un atípico caso de extinción del cargo de representante permanente de Venezuela. Es por ello que esa representación permanece vacía, y así será hasta que la Asambleas y el Consejo admitan a un nuevo representante lo que pasa por la decisión de reconocer quién es el Gobierno de Venezuela-.

En todo caso, la única consecuencia jurídica de ello es que Venezuela no tiene representación acreditada ante la OEA y por ende, ante el SIDH. Pero esto no podría afectar la condición de Venezuela como Estado parte de la Carta de la OEA y de la Convención, pues esa condición depende de los correspondientes depósitos, que todavía se mantienen. Por lo anterior, el cese de la representación de Venezuela ante la OEA no debe impedir a la Corte IDH reconocer su jurisdicción para decidir controversias basadas en violaciones de derechos humanos imputables a Venezuela con posterioridad al 10 de septiembre de 2013.

En la práctica, sin embargo, la inconstitucional decisión de la Asamblea Nacional de 2015 agravó la situación de vulnerabilidad de las víctimas, quienes no pueden interactuar con autoridades legítimas ante la Comisión y la Corte, debiendo enfrentarse a los ilegítimos representantes de Maduro ante la Corte, que, con defensas dilatorias, revictimizan a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Más grave todavía, la eliminación de la representación de Venezuela impide articular mecanismos para cumplir con las decisiones de la Comisión y la Corte, en especial, en términos de reparación.

CONCLUSIONES

La Corte IDH no tiene jurisdicción para pronunciarse sobre la cuestión política de a qué organización corresponde el ejercicio de las atribuciones de la Presidencia de la República de Venezuela, a los fines de determinar la representación de ese país ante la OEA.

Véase: https://www.oas.org/es/estados_miembros/estado_miembro.asp?sCode=VEN

Para la reforma de 2023, vid. Aguiar, Asdrúbal y Brewer-Carías, Allan, El final del encargado de la presidencia y el gobierno parlamentario en Venezuela, IDEA-Editorial Jurídica Venezolana, Panamá, 2023.

³⁴ Gustavo Tarre Briceño, "Cuatro años en la OEA", El Nacional, 3 de enero de 2023, tomado de: https://www.elnacional.com/opinion/cuatro-anos-en-la-oea/

Solo los órganos políticos de la OEA pueden decidir al respecto, y esos órganos decidieron aceptar la representación basada en la legitimidad de la cuarta legislatura de la Asamblea Nacional.

En consonancia con esas decisiones, el 31 de julio de 2019 fue depositado ante la Secretaría de la OEA el instrumento de ratificación retroactiva de la Convención, que, además, contiene la adhesión a la jurisdicción voluntaria de la Corte. Ese registro es vinculante para la Corte, quien no tiene jurisdicción para revisar los actos de depósito. En consecuencia, la Corte debe darles plenos efectos a esos actos, sin necesidad de analizar la cuestión política del reconocimiento del Gobierno de Venezuela.

De acuerdo con los precedentes analizados, la Corte queda vinculada por el registro que acredita el depósito del instrumento de ratificación, y consecuencia, debe decidir que Venezuela es Estado parte de la Convención con efectos retroactivos desde el 10 de septiembre de 2013, día en el que comenzó a regir en el Sistema la -inconstitucional- denuncia de la Convención realizada en 2012. En concreto, en el caso examinado, la Corte tiene jurisdicción para conocer de las violaciones de derechos humanos declaradas por la Comisión después del 10 de septiembre de 2013, tomando en cuenta el efecto vinculante del depósito.