

ALGUNAS NOTAS INTRODUCTORIAS SOBRE LA INTERPRETACIÓN DEL ART. 187, NUMERAL 11, DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Carlos Urdaneta Sandoval¹

Resumen: En este artículo, tratamos acerca de la interpretación jurídica que debe otorgarse al precepto constitucional que establece un control parlamentario al poder ejecutivo para establecer misiones militares extranjeras en Venezuela, cuestión que ha sido objeto de muchas discusiones, en especial, fuera del foro jurídico. Los límites vienen dados, en general, por la protección de la soberanía de la Nación.

Palabras clave: Misiones militares extranjeras. Control parlamentario.

Summary: In this article, we discuss the legal interpretation that must be given to the constitutional provision that establishes parliamentary control over the executive branch to establish foreign military missions in Venezuela, an issue that has been the subject of many discussions, especially outside the legal forum. The limits are generally given by the protection of the sovereignty of the nation.

Key words: *Foreign military missions. Parliamentary control.*

Recibido: 2 de julio de 2020 Aceptado: 24 de julio de 2020

1 Universidad Católica Andrés Bello, Profesor de la Especialización en Derecho Administrativo, Caracas y Ciudad Guayana, Venezuela. Fue Abogado relator de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. E-mail: urdanet2010@gmail.com. LUZ, Abogado, 1989; Magister Scientiarum en Derecho Procesal Civil, 1998; Doctor en Derecho, 2000. U.C.A.B., Especialista en Derecho Administrativo, 2003. **Premio Academia de Ciencias Políticas y Sociales** 2003-2004, **Mención de Honor. Premio Estímulo “Dr. Leopoldo Sánchez” a la mejor Tesis Doctoral**, 2001. “Premio de Actividades Científicas Dr. Orangel Rodríguez”, 1993.

SUMARIO

Preámbulo

- I. El control civil parlamentario de corte político del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en materia de misiones militares
- II. Necesidad de la correspondiente autorización como método de control civil parlamentario
- III. Funciones de las misiones militares en un país extranjero, en tiempo de paz
- IV. Funciones jurídicamente permitidas y no permitidas a las misiones militares extranjeras en Venezuela

PREÁMBULO

En el derecho constitucional venezolano, la Asamblea Nacional controla al Gobierno y a la Administración Pública (art. 187.3 de la Constitución de 1999); y ese control se lleva a cabo a través de las interpelaciones, controles, interrogatorios, votos de censura y autorizaciones (Art. 222 *eiusdem*).²

En tal sentido, tenemos como competencia de la Asamblea Nacional **“autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país”** (Art. 187, núm. 11 *eiusdem*) (Resaltado nuestro).³

2 Raffalli, J. M. En: Quintero, L. “El artículo 187 divide a la oposición bajo interpretaciones interesadas”. En: *Tal Cual*, 6 de abril de 2019. Disponible en: talcualdigital.com/el-articulo-1987-divide-a-la-oposicion-bajo-interpretaciones-interesadas/

3 “Lo ‘militar’ atañe a una dimensión fundamentalmente social y a un fenómeno esencialmente humano. *Militar* es un término que tiene su origen en el vocablo latino *militāris*, que hace referencia a lo perteneciente o relativo a la milicia o a la guerra, y como concepto se utiliza en contraposición a lo civil. La noción misma está vinculada sobre todo a un conjunto definido por miembros, instituciones y procedimientos, que forman parte activa de las llamadas Fuerzas Armadas, definidas como el brazo armado y defensivo de un país, organizado por el gobierno con

Como precedente, la Constitución venezolana de 1961 establecía como atribución del entonces Senado “Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, a solicitud del Ejecutivo Nacional” (art. 150, núm. 4).

Pero el control parlamentario de naturaleza política que debe ejercer la Asamblea Nacional sobre el Poder Ejecutivo en materia de empleo de misiones militares extranjeras en Venezuela, ha sido obviado por éste en cuanto a la necesaria autorización que debe mediar para poder permitir la introducción en nuestro país de las tales misiones, bien para apoyar acciones de derecho humanitario internacional o para –como ha sido planteado en argumentaciones políticas– plantear una inusitada intervención militar en Venezuela.

I. EL CONTROL CIVIL PARLAMENTARIO DE CORTE POLÍTICO DEL PODER LEGISLATIVO SOBRE EL PODER EJECUTIVO EN MATERIA DE MISIONES MILITARES

En la doctrina la competencia bajo análisis es estudiada como un instrumento de control civil que el gobierno ejerce sobre sus Fuerzas Armadas Nacionales, si y solo si, no antagoniza con ellas, pues ellas son un instrumento del Estado para su defensa.⁴ De esta manera, el control civil es definido por Felipe Agüero como “la capacidad de un gobierno civil demo-

unos fines y características específicas, y regulado por el ordenamiento jurídico imperante de un Estado”. Echavarría, J. “El significado de ser militar”. En: *Rumbos Aeronáuticos* 24; Ministerio de la Defensa Nacional de Guatemala, 2011. Apud. Torrijos, V. y Abella, J. D. “Ventajas y desventajas políticas y militares para Colombia derivadas de su eventual participación en misiones internacionales relacionadas con la OTAN”. En: *Revista Científica General José María Córdova*, Bogotá, Colombia. *Estudios militares* - Vol. 15, núm. 20. julio-diciembre 2017, p. 64. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.21830/190066586.175>.

4 Rodríguez Vásquez, I. R. “Rómulo Betancourt y el estamento militar venezolano, 1959-1964”. En: *Revista Memoria Política*, Nueva Etapa No. 5, 2016, p. 34.

cráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y la organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar”.⁵

Dentro de los métodos del control civil en el área de defensa, se encuentra el control legislativo o parlamentario, el cual –en teoría– debe abordar temas como las declaraciones de paz y guerra, la autorización de presupuestos y gastos militares, la asignación de tropa, la redacción de leyes orgánicas y los nombramientos y ascensos de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas. Pero en la práctica, el ejercicio del control parlamentario en América Latina es bastante débil.⁶

La autorización en cuestión era considerada también por Rafael Caldera, a la luz de la Constitución de 1961, como una intervención del Senado en un acto del Presidente dentro de su propia función como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, pues permitía que el Senado autorizara el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país.⁷

Sin embargo, para Raffalli –en orden a la Constitución de 1999, a la legislación que la complementa y por el hecho de que no se puede ejercer un esquema autorizador cuando no hay una solicitud previa– para que se ejecute esta potestad

5 Agüero, F. “La Fuerzas Armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina”. En: Rut Diamint (ed.) *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Universidad Torcuato di Tella/ Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999, p. 91. Apud. Sotomayor, A. C. “Los civiles y militares en América Latina: Avances y retrocesos en materia de control civil” En: *Calhoun: The NPS Institutional Archive*, 2008, p. 44.

6 Sotomayor, A. C. Ob. Cit. pp. 51-52.

7 Caldera Rodríguez, R. “El régimen presidencial en la Constitución venezolana” En: AA. VV. *Libro Homenaje al profesor Antonio Moles Caubet*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, p. 21.

de la Asamblea Nacional tiene que mediar previamente una solicitud de autorización del Poder Ejecutivo en cabeza de su máxima autoridad, en que se determine la cantidad de militares que vienen, su ubicación, la finalidad o contenido de la misión, el tiempo requerido y el costo que involucra.⁸

En comparación con la norma constitucional de 1961, se observa que la Constitución de 1999 omitió prever expresamente el que la solicitud a autorizar fuera hecha por el Poder Ejecutivo Nacional. Pero tal omisión no puede llevarnos a interpretar que a tenor de la Constitución vigente no se exige una solicitud previa, pues la autorización, por su propia naturaleza, como explica Gordillo, “es un acto de control, por el cual un órgano faculta a otro a dictar un acto determinado; la autorización debe siempre ser previa al acto que se va a dictar.”⁹. Adicionalmente, comenta Raffalli que tal figura se hace más genérica en la Constitución de 1999 porque ahora tenemos un Parlamento unicameral, cuyas funciones se encuentran mucho más desarrolladas que en el texto de 1961.¹⁰

En tal sentido, cabe recordar que en la Constitución de 1961 se encuentran incorporadas unas materias no previstas en el texto constitucional de 1999, como es el caso de la declaración según la cual la Fuerza Armada es una institución apolítica –en la Constitución de 1999 se declara “sin militancia política”– y además obediente y no deliberante, lo que en el nuevo texto tampoco se encuentra contemplado.¹¹

8 Raffalli, J. M. Ob. Cit.

9 Gordillo, A. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Tomo 9, Primeros manuales, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2014, p. IX-23.

10 Idem.

11 Romero, C. A.; Romero, M. T. y Cardozo de Da Silva, E. “La política exterior en las Constituciones de 1961 y 1999: Una visión comparada de sus principios, procedimientos y temas”. En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 9, No. 1, enero-abril 2003. Universidad Central de Venezuela, Caracas, p. 177.

El ejercicio de la competencia de un Estado implica, al mismo tiempo, dos condiciones cualitativas: exclusividad (una sola competencia estatal, especialmente en lo que respecta al monopolio de la fuerza), y autonomía (actuar por sí mismo y por propia iniciativa, bien mediante una facultad discrecional o bien por vía de una competencia reglada); así como una condición cuantitativa: plenitud de la competencia (competencia plenaria, que permanece indeterminada *ratione materiae*).¹² Ahora bien, dicha competencia del Estado, desde la perspectiva de la soberanía -no como control sino como responsabilidad- tanto en el ejercicio de las funciones internas como en la ejecución de las obligaciones internacionales, igualmente comporta límites que se traducen en un principio de protección y en un principio de personalidad activa y pasiva; así como en una doble responsabilidad: el deber externo de respetar la soberanía de otros Estados y el deber interno de respetar la dignidad y los derechos básicos de la población de un Estado.¹³

Por otra parte, Rousseau también sostiene que el ejercicio por un Estado de cualquier competencia coactiva en territorio extranjero, sin título internacional válido, está prohibido por el Derecho de gentes¹⁴, y que en consecuencia no se puede hablar de un “derecho” de intervención, pues lo jurídico es la abstención, conforme a la cual todo Estado, al tener su propia zona de competencia, debe evitar inmiscuirse en los asuntos internos de los demás, de manera que el único principio admisible es el de no intervención.¹⁵

Existen, sin embargo, antecedentes del tipo de intervención lícita que nos atañe, en especial de aquella que se produce cuando media una petición formal de intervención por parte

12 Rousseau, C. *Derecho Internacional Público* (3ra ed.) (Trad. Fernando, Giménez Artigues) Ariel, Barcelona, 1966, pp. 314-316.

13 López-Jacoíste Díaz, E.: “La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre su fundamento y articulación.” En: *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 22, 2006, pp. 288-289.

14 Rousseau, C. Ob. Cit., p. 316.

15 Ibidem, pp. 323 y 319.

de un gobierno legal, exponiendo como ejemplos cuando en 1849 Austria reclamó la ayuda de Rusia contra Hungría; o en 1918, cuando Finlandia pidió ayuda a Alemania contra la U.R.S.S.; así como cuando se produjo la ayuda norteamericana a Grecia y China a partir de 1945.¹⁶

II. NECESIDAD DE LA CORRESPONDIENTE AUTORIZACIÓN COMO MÉTODO DE CONTROL CIVIL PARLAMENTARIO

En concreto, la autorización del empleo de misiones militares extranjeras en el país requiere de un hecho o acción preexistente o anterior -la orden presidencial-, que para su perfeccionamiento y validez en el ámbito jurídico, requiere una autorización parlamentaria sin forma de ley.¹⁷

En cuanto a la autorización, implica un acto mediante el cual el cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, levanta o remueve los obstáculos o impedimentos que la norma jurídica correspondiente ha establecido para el ejercicio de una competencia gubernativa preexistente, mediante el ejercicio del control para determinar si el acto en cuestión está de acuerdo con el Derecho vigente, en tanto su ejercicio se encuentra restringido por posiblemente afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas, o la economía del país.

Para Haro, por su parte, al Parlamento se le otorgó esta potestad porque es el único que podría legitimar por vía de una autorización el que misiones militares extranjeras vengan al país con cualquier tipo de fin, sin que puedan ser percibidas

16 Ibidem, p. 322 y nota 16.

17 Escarrá, H. "Análisis del Artículo 187, numeral 11 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela". En: *Aporrea*, 30 de abril de 2019. Disponible en: www.aporrea.org/actualidad/a27830.html

como violaciones a ciertos principios de derecho internacional, vinculados o no a la no injerencia o soberanía.¹⁸

Y es que como ha explicado Brian Loveman, las misiones militares extranjeras contratadas por diferentes gobiernos de América latina, entre los años finales del siglo XIX y principios del siglo XX, cumplieron un papel determinante en los procesos de profesionalización y modernización de los respectivos ejércitos.¹⁹

Por ello, aparece como totalmente contrario a derecho, y en específico una violación a la Constitución, la incorporación, sin una previa autorización de la Asamblea Nacional, de ocho especialistas de la Fuerzas Especiales de la Federación Rusa en el mes de Mayo de 2020 a las labores de rastreo que se realizaron en su momento en Carayaca, Parroquia del estado La Guaira, anteriormente conocido como estado Vargas, quienes operaron equipos aéreos no tripulados como parte de las actividades de búsqueda y patrullaje en el eje costero-montañoso-marítimo de Chichiriviche, Portachuelo y Puerto Cruz, para capturar a posibles implicados en la denominada “Operación Gedeón”.²⁰

18 Haro, J. V. En: Quintero, L. “El artículo 187 divide a la oposición bajo interpretaciones interesadas”. En: *Tal Cual*, 6 de abril de 2019. Disponible en: talcualdigital.com/el-articulo-1987-divide-a-la-oposicion-bajo-interpretaciones-interesadas/

19 Loveman, B. *For la Patria, Politics and The Armed Forces in Latin America*. A Scholarly Resource Inc., Wilmington, Delaware, 1999, pp. 64-69. Apud. Olivar, J. A. “Prolegómenos de una dictadura military su filosofía del poder (1948-1958)”. En: *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos* No. 52, enero-junio 2011, México, p. 120.

20 León, I. “Agentes rusos rastrean a implicados en ‘Operación Gedeón’ en Carayaca”. En: *Efecto Cocuyo*, 8 de mayo de 2020. Disponible en: <https://efectococuyo.com>politica>; con apoyo en Mejías, A. “Expertos rusos se incorporan a labores de rastreo en Carayaca”. En: *Últimas Noticias*, 7 de mayo de 2020. Disponible en: www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/general/expertos-rusos-se-incorporan-a-labores-de-rastreo-en-carayaca/

Se puede sostener también que el empleo de “misiones militares extranjeras en el país” está sujeto a Tratados de Cooperación Internacional para la Paz o Acuerdos Internacionales para la lucha geopolítica contra el narcotráfico, los desastres naturales y calamidades.²¹

Por ende, este tipo de misiones es una figura típica del Derecho cuando se dan entre distintos Estados relaciones de cooperación y asesoría militar en materia de seguridad, en especial cuando se produce un desplazamiento de personal de misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz²², decisión compatible con el Estado de Derecho y con los preceptos constitucionales, la cual puede tomar el Poder Ejecutivo, como titular de las relaciones exteriores y jefe de la fuerza armada nacional, a fin de reestablecer o mantener la paz y la defensa de la soberanía, y que debe ser autorizada por la Asamblea Nacional, figura que no puede extenderse para legitimar acciones militares en el país que fomenten o favorezcan una ocupación o la guerra, ya que iría en contra de la letra de normas tales como el art. 21 de la Carta de la Organización de Estados Americanos.²³

21 Escarrá, H. Ob. Cit.

22 A título ejemplificativo, en Yibuti, antigua Somalia Francesa hasta 1977, país situado en África, debido principalmente a su localización estratégica al encontrarse en un estrecho marítimo por el que navega el 25% de las exportaciones mundiales, tiene el mayor número de ejércitos extranjeros con presencia permanente en su territorio, albergando bases militares de Francia, Italia, Estados Unidos, Japón, China y pronto Arabia Saudí, así como la Operación Atalanta, lanzada por la Unión Europea en 2008 para luchar contra la piratería y en la que participan militares españoles, británicos, alemanes, belgas, holandeses o portugueses. Vid. *El País*, 19 de agosto de 2017, “Yibuti, un enclave para controlar el mundo”. Disponible en: https://www.google.com/amp/s/elpais.com/internacional/2017/08/15/actualidad/1502811602_164467.amp.html

23 En líneas generales, conforme a la sentencia de la Sala Política Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia de fecha 19 de enero de 1999, Exp. No. 15.395, Magistrado ponente Humberto J. La Roche Rincón, también se puede extrapolar *mutatis mutandis*, a los efectos de la decisión del empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, el criterio conforme al cual, con base a la soberanía que corres-

III. FUNCIONES DE LAS MISIONES MILITARES EN UN PAÍS EXTRANJERO, EN TIEMPO DE PAZ

Pero aparte de las tradicionales funciones de defensa exterior del Estado de las Fuerzas Armadas nacionales²⁴, y de la mencionada cooperación y asesoría militar en cuestiones de seguridad entre Fuerzas Armadas de diversos Estados²⁵, autorizada doctrina ha admitido que, en tiempo de paz, el apoyo militar extranjero en un país puede quedar ejemplificado con un apoyo militar a una asistencia humanitaria en territo-

ponde directamente al pueblo –como titular del poder constituyente– y por vía de un criterio dinámico de interpretación, se debe considerar que, si bien existe un principio de supremacía de la Constitución el cual obliga tanto a los gobernantes como a los gobernados, para que no quede como mera declaración retórica el principio de la democracia o “gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo”, entonces las limitaciones previstas en el texto constitucional deben vincular al poder constituido y no al poder constituyente originario, el cual no puede entenderse subrogado permanentemente al poder constituido ya que el titular de la soberanía tiene implícitamente la facultad de ejercerla directamente sobre aspectos para los cuales no haya efectuado su delegación, como el de ser consultado en torno a materias objeto de un referendo.

Además,“(…) que las facultades absolutas e ilimitadas que en un sistema democrático corresponden por definición a la soberanía popular puedan ser definitivamente abdicados en los órganos representativos constituidos, equivaldría, en palabras de Berlia:

‘que los elegidos dejan de ser los representantes de la nación soberana para convertirse en los representantes soberanos de la nación’ (Cfr. Berlia, G. *De la Compétence Constituante en Revue de Droit Public*, 1945 p. 353, citado por Pedro de Vega en *La Reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Editorial Tecnos, Madrid, 1985, p. 231) (...)” Vid. El texto íntegro de la sentencia en Brewer-Carías, A. R. *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 25-44.

24 Rodríguez Villasante y Prieto, J. L. “Análisis de la legislación extranjera en relación con las misiones de las fuerzas armadas en tiempo de paz.” En: *Cuadernos de Estrategia* No. 116, 2002, p. 67. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=614517>

25 Con el transcurso del tiempo, ha habido cooperación militar extranjera en Venezuela constituida por asistencia técnica en función de los sistemas de armas franceses y norteamericanos adquiridos por nuestro país antes de 1999, y posteriormente por los sistemas de armas rusos que Venezuela ha adquirido de ese país a partir del año 2005.

rio extranjero, como en el caso de catástrofes naturales o de mantenimiento de la paz; acción o asistencia humanitaria ésta que tiene una base convencional y que se puede producir siempre que el Estado anfitrión exprese su consentimiento o que exista un acuerdo (norma habilitante) de las Naciones Unidas (resolución del Consejo de Seguridad).²⁶

Según Dieter Fleck y Pierre Boutet, los tipos de misiones que pueden desarrollar las Fuerzas Armadas en su función de asistencia humanitaria en territorio extranjero son las siguientes: (a) Custodiar los sectores de almacenaje y otras instalaciones; (b) Escoltar los convoyes de aprovisionamiento; (c) Abastecer de suministros sanitarios, alimentos, vehículos u otros equipos, como dispositivos de desminado; (d) Proporcionar cuidados médicos, dentales y veterinarios; (e) Instalar sistemas de transporte de superficie rudimentarios; (f) Taladrar pozos y construir instalaciones sanitarias básicas; (g) Construcción y reparación elementales de instalaciones públicas; y (h) Realizar el desminado y preparar para que otros puedan hacer el aprendizaje.²⁷

Aparte de la asistencia humanitaria, y dentro del concepto amplio de "Misiones Internacionales" –que incluye actividades, limitadas a una dimensión temporal y geográfica concreta, por medio de las cuales diversos actores del sistema internacional dirigen sus esfuerzos a atender una problemática o desafío que vulnere la integridad y la dignidad humanas, y por tanto, constituyan una amenaza creíble a la paz y seguridad internacional²⁸– también pueden participar las Fuerzas

26 Rodríguez Villasante y Prieto, J. L. Ob. Cit., p. 85. En el Derecho comparado, las decisiones de participar en estas misiones humanitarias corresponde, conforme a la legislación interna de los diversos Estados, al poder ejecutivo (Consejo de Ministros, Gobierno Federal, Ministro del ramo) o al poder legislativo (Asamblea Nacional, Parlamento o Congreso), y en algunos países la decisión constituye una prerrogativa real o de la Corona, comúnmente sometida a la aprobación del Parlamento. Ibidem. p. 86.

27 Apud. Rodríguez Villasante y Prieto, J. L. Ob. Cit., p. 86.

28 OTAN, 1949. Apud. Torrijos, V. y Abella, J. D. Ob. Cit., pp. 50-51.

Armadas (del Estado de origen) en “Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, lo que implica, fundamentado en los “poderes o facultades implícitas” de la O.N.U. a fin de asegurar el “mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”, una “(...) operación de preservación, no coercitiva, llevada a cabo por Naciones Unidas y sobre una base consensual (...)”, la cual requiere de una actividad operacional, que involucra una presencia física sobre el terreno, y que la operación sea realmente una actividad de la Organización de Naciones Unidas, y no meramente de los Estados Miembros actuantes.²⁹

Por regla general, carecen estas fuerzas militares de un mandato expreso de aplicar o hacer respetar la ley, por lo que no les corresponde velar por el respeto del Derecho nacional o internacional entre la población civil local³⁰, ya que no pueden recurrir a la fuerza, salvo en caso de legítima defensa, por cuanto deben permanecer como un elemento absolutamente neutro, tanto en el plano político como en el jurídico.³¹ Normalmente se exige para su autorización el mismo procedimiento nacional que se sigue en el caso de la asistencia humanitaria.³²

Puede consistir en: a) la prevención de conflictos y edificación de la paz (*peace building*), mediante acciones llevadas a cabo al margen del conflicto en sí mismo, como la reintegración de antiguos combatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento de la regla de derecho mediante la reforma del sistema judicial, el mejoramiento del respeto a los derechos humanos, la provisión de asistencia técnica para el desarrollo democrático, y la promoción de resolución de conflictos y técnicas de reconciliación; b) el mantenimiento de la paz (*peace keeping*), lo que va desde el modelo tradicional y militar de observado-

29 Gómez-Robledo Verduzco, A. “Consideraciones en torno a las ‘Operaciones para el Mantenimiento de la Paz.’” En: *Derecho internacional. Temas selectos* (5ta. ed.) Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, pp. 951 y 943.

30 Rodríguez Villasante y Prieto, J. L. Ob. Cit., pp. 86-87.

31 Gómez-Robledo Verduzco, A. Ob. Cit., pp. 943-944.

32 Rodríguez Villasante y Prieto, J. L. Ob., Cit. pp. 86-87.

res de cese de hostilidades, y fuerzas de separación al término de conflictos bélicos interestatales, hasta la incorporación de un conglomerado de elementos civiles y militares, trabajando conjuntamente para la construcción de la paz en el terreno del fin de las guerras civiles; y c) la construcción de la paz (*peace making*), la cual, en conflictos ya en curso, trata de poner fin a los mismos mediante herramientas diplomáticas y la mediación.³³

IV. FUNCIONES JURÍDICAMENTE PERMITIDAS Y NO PERMITIDAS A LAS MISIONES MILITARES EXTRANJERAS EN VENEZUELA

Aunado a lo anterior, conforme a una interpretación racional del texto constitucional que permita indagar lo que persigue, en concatenación con todo el sistema jurídico del cual forma parte y limitándose al poder público a sus atribuciones y facultades, tampoco impide nuestra Constitución que se solicite una ayuda a la comunidad internacional en razón del principio de "Responsabilidad de Proteger"³⁴ mediante la política

33 Gómez-Robledo Verduzco, A. Ob. Cit., pp. 947-948.

34 De conformidad con el texto de los párrafos 138 y 139 de la resolución de seguimiento de la Cumbre del Milenio de 2005, los Estados convinieron en los siguientes puntos:

- a) Los Estados tienen una responsabilidad interna de proteger a sus ciudadanos.
- b) La Responsabilidad de Proteger solo es aplicable a cuatro crímenes: genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad.
- c) La Responsabilidad de Proteger presenta un compromiso de todos los Estados sobre prevenir la ocurrencia de esos cuatro crímenes en su propio territorio y de trabajar en conjunto con otros Estados en la prevención de su estallido.
- d) Cuando un Estado manifiestamente incumpla con proteger a su población de dichos crímenes, la comunidad internacional estará dispuesta a adoptar acciones colectivas oportunas y decisivas, a través del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y recurriendo al uso de la fuerza solo en última instancia.

de “Protección de civiles”³⁵, ambas emanadas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), porque en ambos supues-

-
- e) La Responsabilidad de Proteger no altera el derecho existente sobre el uso de la fuerza y se reconoce al Consejo de Seguridad como la única autoridad con el poder para autorizar una intervención.
- f) Con la excepción de la instalación de los asesores especiales en la Prevención del Genocidio y en la Responsabilidad de Proteger, la nueva doctrina no requiere la creación de nuevos órganos o instituciones a nivel de la Organización de las Naciones Unidas, ni altera el mandato o facultades de los preexistentes.
- g) Las previsiones de la Responsabilidad de Proteger sobre intervenciones coercitivas constituyen un compromiso político de los Estados miembros de la ONU que no establece umbrales prefijados para la intervención ni incorpora supuestos de aplicación inmediata. Vid. Hehir, A. (2012). *The Responsibility to Protect: Rhetoric, Reality, and the Future of Humanitarian Intervention*. Palgrave MacMillan, New York, p. 55; Bellamy, A. J. (2009). *Responsibility to Protect*. Polity Press, New York, p. 195. Apud. Pacheco de Freitas, J. A. “La responsabilidad de proteger y el Derecho internacional público: consideraciones sobre la licitud del uso de la fuerza por motivos humanitarios ante la falta de autorización del Consejo de Seguridad de la ONU”. En: *Agenda Internacional* No. 33, 2015, pp. 112-113. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/13849>
- 35 La *Protection of Civilian* se aplica fundamentalmente a situaciones de conflicto armado, mientras la “Responsabilidad de Proteger” es aplicable también en tiempos de paz; la “Protección de Civiles” no detalla cuáles deben ser las causas de la vulnerabilidad de la población civil, por lo que tiene un alcance más amplio, pues su objetivo es proteger la seguridad general, la dignidad y la integridad de todos los seres humanos, mientras que, al mismo tiempo, se centra particularmente en situaciones concretas; por su parte, la “Responsabilidad de Proteger” aplica específicamente sólo a cuatro crímenes concretos: crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, genocidio y limpieza étnica; y finalmente, mientras la “Protección de Civiles” alude a la protección sólo de la población civil, la Responsabilidad de Proteger” no se ciñe a ésta, sino que amplía la protección al conjunto de la población. Vid. Jiménez i Botías, E. “La responsabilidad de proteger después de Libia.” En: *Notes internationals CIDOB*. Centre for International Affairs, Barcelona, No. 155, Septiembre 2016. p. 3. Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_155/la_responsabilidad_de_proteger_despues_de_libia; y López-Jacoiste Díaz, E. “La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger”. En: *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 27, 2011. p. 123. Disponible en: <https://www.unav.edu/publicaciones/revistas/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/view-File/2553/2426>

tos no se trata per se de la promoción de la guerra, ni de una solicitud de intervención extranjera, ya que ambas opciones se encuentran fuera de la prohibición establecida en el artículo 2º, párrafo 4º, de la Carta de las Naciones Unidas, al no tratarse incluso en el caso extremo del ejercicio objetivo de la “Responsabilidad de reaccionar” por la comunidad internacional, como tercer pilar de la “Responsabilidad de Proteger”, de un uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política del Estado, y en consecuencia, no se atenta contra los elementos constitutivos de la soberanía del Estado.³⁶

Lo que si no nos permitiría el mecanismo previsto en nuestra Constitución en el art. 187, numeral 11, porque sencillamente no pudo ser la motivación original de la norma, y a la Consti-

36 Nos permitimos aplicar *mutatis mutandis* a los supuestos de “Protección de civiles” y “Responsabilidad de proteger”, los criterios sustentados para la “Intervención humanitaria” por los autores que a continuación se mencionan: Scott-Fairley, H. “State Actor, Humanitarian Intervention and International Law: Reopening Pandora’s Box.” En: *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 10, núm. 1 1981, pp. 29-60. Apud. Gómez-Robledo Verduzco, A. “Jurisdicción interna, principio de no intervención y derecho de injerencia humanitaria.” En: *Derecho internacional. Temas selectos* (5ta. ed.) Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, p. 937; y Escudero Espinosa, J. F. *Aproximación histórica a la noción de intervención humanitaria en el derecho internacional*, Universidad de León (Secretariado de Publicaciones y Medios Audiovisuales), 2002, p. 329. Apud. Fernández Cruz, J. *La responsabilidad de proteger en la comunidad internacional. Memoria del Master en Estudios Internacionales Curso 2012-2013*, Barcelona, España, Universitat de Barcelona, p. 34. Disponible en: http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/55664/1/Fernandez_Cruz_Julia.pdf

El art. 2º, párrafo 4º, de la Carta de las Naciones Unidas establece: “Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.” Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/un-charter/charter-i/index.html>

Es esta una regla ya consuetudinaria, que existía en 1939 –comienzo de la Segunda Guerra Mundial-, y que se funda en el Pacto de París de 1928. Vid. Sepúlveda, C. “El derecho internacional y el uso de la fuerza por los Estados.” En: *Derecho internacional* (26va. ed.). Editorial Porrúa, México, 2009, p. 600.

tución hay que interpretarla con rigor científico y de manera integral³⁷, es que la Asamblea Nacional pueda autorizar una invasión por una fuerza extranjera para que intervenga en el territorio de Venezuela³⁸, como en el supuesto negado de que las autoridades soliciten y autoricen una Operación de Imposición de la paz con la participación de Fuerzas Armadas extranjeras, en primer lugar, pues ésta por esencia no requiere el consentimiento expreso del Estado en cuyo territorio se desarrollan³⁹; y en segundo lugar, porque desde una ponderación razonable de preceptos constitucionales no se puede por vía de semejante interpretación del precepto mencionado, violentar la finalidad de los principios cardinales de soberanía, autodeterminación y no intervención que caracterizan la integralidad e intangibilidad de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.⁴⁰

Además, la Paz y la defensa de la soberanía son deberes de los venezolanos previstos a partir del artículo 130 de la Constitución, mientras que la promoción de la guerra o la solicitud de intervención extranjera, no puede sostenerse a la luz de nuestro derecho constitucional, sino que es considerada delito en la norma penal.⁴¹

Como corolario, y contestes con Raffalli, debemos afirmar que el Art. 187.11 constitucional es perfectamente aplicable solo cuando hay una situación de normalidad constitucional; y, en consecuencia, por vía de dicho precepto no es permitido que lleguen misiones militares con actitud bélica al territorio nacional.⁴²

37 Raffalli, J. M. Ob. Cit.

38 Escarrá, H. Ob. Cit.

39 Rodríguez Villasante y Prieto, J. L. Ob. Cit. p. 87.

40 Escarrá, H. Ob. Cit.

41 Bracho Vallarino, A. C. "¿El artículo 187 de la Constitución habilita una intervención militar?". En: *Revista Síntesis*, 20 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.sintesis.com.ve/el-articulo-187-de-la-constitucion-habilita-una-intervencion-militar>

42 Raffalli, J. M. Ob. Cit.

A mayor abundamiento, y ubicándonos en el derecho interno, recordemos las razones que explican la existencia de las constituciones escritas expuestas por Jacques Donnedieu de Vabre, en su libro “*L’Etat*”:

“En primer lugar, se trata de definir y justificar la autoridad política. Además de distribuir el poder entre las fuerzas dominantes, a fin de explicar a la opinión pública lo que se puede esperar del Poder. **El objeto de una Constitución es establecer un orden racional claro y estable que evite, en la medida de lo posible, la subversión, el golpe de Estado, las intrigas palaciegas, las agitaciones colectivas y los delitos políticos. Una Constitución aparece así progresivamente como una barrera al abuso de poder y como una manera organizada de excluir ciertas formas o ciertos temas de cuestionamiento al Poder.** La elaboración de una Constitución es un rito pacificador que acaba con las revoluciones y pacifica los tumultos para los pueblos que se someten a ella. Es también símbolo de independencia’. (Vid. *L’Etat*. Paris, 1971, p. 20).⁴³ (Resaltado nuestro)

Por ello, como explica Raffalli, si uno o varios países declaran estar dispuestos a intervenir y ayudar a Venezuela en determinadas circunstancias especiales, únicamente constituye un dato instrumental o de carpintería jurídica que sea el Art. 187.11, o bien el 233, o el 333, o el 5, todos de la Constitución.⁴⁴

Por otra parte, no debemos olvidar que, a todo evento, tanto la autorización de la Asamblea Nacional como la petición previa del Ejecutivo Nacional de emplear misiones militares extranjeras en el país constituyen “(...) para el derecho internacional (...) simples hechos, manifestaciones de la voluntad y de

43 Apud. Sentencia de la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia de fecha 19 de enero de 1999, Exp. No. 15.395. En: Brewer-Carías, A. R. Ob. Cit., p. 33.

44 Raffalli, J. M. Ob. Cit.

la actividad del Estado (...)”⁴⁵, esto es, su conjunción no implica como consecuencia un efecto jurídico obligatorio que tenga por destinatario la comunidad internacional, en tanto “(...) el derecho internacional es un derecho de coordinación y no un derecho de subordinación (...)”.⁴⁶

Por ende, en base a razones estratégicas y en razón de la prevalencia del criterio del “uso de la fuerza como último recurso”⁴⁷, antes de tomar internamente este tipo de decisiones y solicitar su autorización, algún Estado o grupo de Estados debe haber expresado su voluntad seria de ofrecerla, así como alguna organización internacional, como la ONU o la OEA, debe haberla respaldado o asumido de manera contundente y justificada en Derecho, porque de lo contrario tal petición y su correspondiente autorización derivaran indefectiblemente en “letra muerta”, pudiendo agravar seguramente la situación de que se trate, de no venir referida solo a la cooperación y asesoría militar en cuestiones de seguridad entre Fuerzas Armadas de diversos Estados.

45 Corte Permanente de Justicia Internacional, caso de los “Intereses Alemanes en la Alta Silesia”, 1926, Serie A, No. 7, p. 19. Apud. Moncayo, G.; Vinuesa, R.; y Gutiérrez Posse, H. *Derecho internacional público*. (3ra. reimp.) Tomo I, Zavallá Editor, Buenos Aires, 1990, Tomo I, p. 57.

46 Moncayo, G.; Vinuesa, R.; y Gutiérrez Posse, H. Ob. Cit., p. 25.

47 Ejemplo de este tipo de criterio es la afirmación del enviado del gobierno norteamericano para el caso venezolano, Elliott Abrams, para quien “La situación está empeorando en Venezuela cada día, pero no creo que, en Europa, América Latina, Canadá, o Estados Unidos estemos pensando en este momento en una reacción militar”. Vid. “Elliott Abrams: régimen de Maduro es narcotraficante”. En: *Caracol Radio*, Colombia, 4 de abril de 2019. Disponible en: https://caracol.com.co/programa/2019/04/046am_hoy_por_hoy/1554386838_579022.html