



# Fundamentos jurídicos y técnicos para la creación de un Sistema de Identificación venezolano descentralizado, autónomo e independiente

Maria Gabriela Sarmiento<sup>1</sup>

## Resumen

Estudio sobre la viabilidad jurídica y técnica de crear soluciones temporales y permanentes al grave problema de identificación por la que atraviesan los venezolanos, debido a que la autoridad venezolana competente para la expedición de los pasaportes nacionales y cédulas de identidad se abstiene de hacer su labor. Esta violación de garantías constitucionales y, en general, de derechos fundamentales a la identidad y a la libre circulación deben cesar. Para ello presentamos cuatro soluciones temporales y una permanente para la obtención del pasaporte nacional venezolano. Para materializar esta propuesta es necesaria con la cooperación de las oficinas regionales de los organismos especializados de las Naciones Unidas, como la Organización Internacional para las Migraciones y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, así como de la Organización de la Cruz Roja Internacional. Ellas podrían actuar como un tercero de confianza en el proceso de expedición del documento de viaje para los ciudadanos venezolanos dentro y fuera de Venezuela.

## Abstract

The following is a study on the legal and technical feasibility of creating temporary and permanent solutions to put an end to the serious problem that Venezuelans are going through, due to the fact that the competent authority responsible for the issuance of the national passports and identity cards has stopped performing its work. This violation of constitutional guarantees and, in general, of the fundamental human rights to identity and freedom of movement must cease. We therefore present four temporary solutions and one permanent solution for obtaining a Venezuelan national passport. To materialize this proposal, it is necessary to have the cooperation of the regional offices and main headquarters of the United Nations' specialized agencies, such as the International Organization for Migration and the U.N. High Commissioner for Refugees, as well as, the U.N. High Commissioner for Human Rights. One of these organizations could act as a trusted third party in the process of issuing the travel document for Venezuelan citizens inside and outside Venezuela.

---

<sup>1</sup> Sarmiento trabajó en esta propuesta junto a un profesional de carrera científica que diseñó el prototipo para implementar lo aquí sugerido. La fundamentación jurídica del proyecto correspondió a Sarmiento. La parte técnica (prototipo) correspondió al colaborador científico. Por razones de derecho de autor, el prototipo no forma parte de esta versión del trabajo.



## Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN	2
I. EL PROBLEMA Y SUS ANTECEDENTES	3
II. EL MOTIVO DEL PROBLEMA	6
III. INTENTOS DE LA PRESIDENCIA INTERINA PARA ACABAR CON EL MOTIVO (PUNTO II.) Y SOLVENTAR EL PROBLEMA (PUNTO I.)	8
IV. VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS VENEZOLANOS Y EL DEBER DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL	15
V. PROPUESTA PARA RESTITUIR AL VENEZOLANO SUS DERECHOS FUNDAMENTALES, MEDIANTE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y LA PARTICIPACIÓN DE ORGANISMOS INTERNACIONALES, REGIONALES Y PAÍSES MIEMBROS	23
A. SOLUCIONES TEMPORALES	24
B. SOLUCIÓN PERMANENTE	28
CONCLUSIÓN	40

## INTRODUCCIÓN

---

El presente es un trabajo de investigación contentivo de una propuesta de proyecto para la creación de un Sistema de Identificación descentralizado, autónomo e independiente del gobierno del Estado venezolano que culmina con un prototipo que permita expedir al venezolano un pasaporte válido para viajar, dentro o fuera de Venezuela, dependiendo de la situación política en la que se encuentre el país y la penetración de internet. La propuesta surge debido a la falta grave del gobierno venezolano de abstenerse de expedir la renovación o prórroga de los pasaportes nacionales de venezolanos que viven dentro y fuera de Venezuela. Para materializar la propuesta se hace necesario el concurso de las oficinas regionales de las agencias especializadas de la



Organización de las Naciones Unidas, tales como la Organización Internacional para las Migraciones y el Alto Comisariado para las Naciones Unidas o la Cruz Roja. Estas podrían fungir como tercero de confianza.

El proyecto propone la expedición de documentos de viaje válidos para ofrecer una adecuada identificación (derecho a la identidad) y cruzar fronteras (derecho a libre circulación) fuera de Venezuela. Para fundamentar nuestra propuesta, presentamos el problema en virtud del cual los venezolanos dentro y fuera de Venezuela sufren graves percances (Capítulo I); identificamos la causa o motivo del problema (Capítulo II); describimos cómo la presidencia interina venezolana trató de aportar soluciones al problema y acabar con su causa (Capítulo III); constatamos la violación continua y reiterada de los derechos fundamentales de los venezolanos su situación vulnerable en calidad de migrante, así como del derecho internacional (Capítulo IV), la Propuesta de Proyecto planteando soluciones temporal y permanente dentro del marco de la protección internacional (Capítulo V) y Solución y propuesta de prototipo (Capítulo VI).

A los efectos de esta propuesta, se debe entender por “Sistema de Identificación” para venezolanos, como una solución que permite la expedición – fuera de Venezuela - en cualquier país extranjero, de un documento de viaje o pasaporte para el/la venezolano/a titular de un pasaporte o de una cédula de identidad vigentes o vencidos, con el auspicio y participación de un tercero de confianza, una agencia especializada de la Organización de Naciones Unidas, como, por ejemplo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y/o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), conjuntamente con la autoridad local competente para la impresión de pasaportes. También podría ser expedido por cualquier país aliado que decida tomar esta responsabilidad.

## I. EL PROBLEMA Y SUS ANTECEDENTES

---



El problema principal de la región suramericana en la actualidad es, probablemente, el éxodo de venezolanos en situación vulnerable que sobrecarga la prestación de servicios básicos, infraestructura y la dinámica del mercado laboral, así como, las relaciones comunitarias en los países vecinos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Panamá, Perú y Trinidad y Tobago. Aunado a ello, se presentan problemas adicionales que profundizan la situación de vulnerabilidad de los venezolanos migrantes que explicaremos a continuación.

Desde el año 2012, con extrema dificultad obtienen los venezolanos la impresión y expedición del pasaporte nacional ordinario<sup>2</sup>. Las dificultades se encuentran en su mayoría relacionadas con el portal o plataforma [tramites.saime.gob.ve](https://tramites.saime.gob.ve)<sup>3</sup> desde la cual se debe dar inicio al trámite de solicitud de pasaporte<sup>4</sup>. Las razones son múltiples. En el caso de los venezolanos migrantes, se hace imposible el acceso a la plataforma, si se accede a la plataforma de pago, el pago no se materializa, o la plataforma no reconoce el pago, aunque aparezca una reserva o débito en la tarjeta de crédito empleada para ello, se debita más de una vez el monto asignado, se reconoce el pago, pero no llega el correo electrónico de la autoridad competente fijando la cita en la Embajada de Venezuela asignada al solicitante para hacer la toma de foto de perfil y huellas dactilares digitalizadas. Asimismo, existen nutridos casos en los que, luego de asistir a la cita, desaparece el trámite de la plataforma antes mencionada. No existe un departamento o servicio de quejas o reclamos. Tampoco existe un servicio técnico. En algunos casos, el solicitante recibe copia de un contrato de adhesión entre la autoridad competente para expedir el pasaporte y el

---

<sup>2</sup> Esta es una apreciación empírica, resultado de consultas a venezolanos migrantes conocidos a través del movimiento Save My Identity que se ocupa del tema de la identidad venezolana. Sobre las olas migratorias, léase: Luisa Soline Freier & Soledad Castillo Jara, «Die Krise um die Migration aus Venezuela,» *Website Bundeszentrale für Politische Bildung*, 16.04.2020, <https://tinyurl.com/y4rzorkg>.

<sup>3</sup> Los servicios prestados por el Poder Público y el Poder Popular a través de los portales de internet deben ser accesibles, sencillos, expeditos, confiables, pertinentes y auditables, y contener información completa, actual, oportuna y veraz, de conformidad con la ley y la normativa especial aplicable. Artículo 19(3) de la Ley de Infogobierno, GO N° 40.274, 17 de octubre de 2013, <https://bit.ly/2S4GLXC>.

<sup>4</sup> Efecto Cocuyo, “Más de 30.000 personas firman petición para exigir pasaportes al Saime,» *Periódico digital Efecto Cocuyo*, 1 de septiembre de 2020, <https://bit.ly/3iOpihO>; El Estímulo, “Migrantes sin pasaporte: el Saime complica la vida de los venezolanos,» *Website El Estímulo*, 16 de julio de 2020, <https://bit.ly/2FJOZBy>.



solicitante<sup>5</sup>. En otros casos, se han recibido contratos de adhesión entre la empresa gestora del pago<sup>6</sup> en línea y el solicitante.

Con el objeto de aliviar algunas de las dificultades sobrevenidas en el proceso de tramitación de la renovación del pasaporte venezolano, la Presidencia de la República, adoptó el Decreto N° 3.097 de 2017, mediante el cual se establece que el pasaporte venezolano podrá ser prorrogado por un período de dos (2) años<sup>7</sup>. Este Decreto no mejoró en absoluto la situación, por cuanto, en lugar de obtener un pasaporte cada quinquenio, el venezolano se ha visto obligado a iniciar el trámite para la obtención de una prórroga bianual cada dieciocho (18) meses<sup>8</sup>, mientras la autoridad competente para expedir pasaportes se limita a imprimir una calcomanía contentiva de una prórroga biométrica del pasaporte vencido.

Los problemas persistieron y los venezolanos migrantes comenzaron a quedarse sin documento de identidad válido en el extranjero. En algunas ocasiones, esperaron hasta tres (03) años para recibir un pasaporte y, en otras, nunca llegó. Las autoridades migratorias de los países de residencia de los venezolanos comenzaron a exigir un pasaporte vigente para poder renovar permisos de estadía o de establecimiento, incluso para renovar una visa o un permiso de trabajo. Los bancos al hacer su trabajo de *Know Your Customer* como parte del *due diligence* que se le hace a cada cliente bancario como parte de las normas de *compliance*, comenzaron a exigir igualmente un documento de identidad vigente para mantener las cuentas bancarias o para abrir

---

<sup>5</sup> En los contratos y correos electrónicos que en ocasiones se reciben por parte de la autoridad venezolana, aparecen un correo electrónico y un número de teléfono que no funcionan.

<sup>6</sup> Hasta mediados del año de 2019, el contrato mostraba como gestor del pago en línea a la empresa Global Bridge Connections Inc., registrada en Panamá y en Estados Unidos y, quien, a pesar de las sanciones económicas impuestas a autoridades venezolanas, continuó prestando servicios a [tramites.saime.gob.ve](https://tramites.saime.gob.ve). En 2017, la empresa que debitaba los cargos en dólares americanos a nombre de la autoridad venezolana fue INFOCOM LIMA PE, ubicada en Lima, Perú.

<sup>7</sup> Decreto N° 3.097 de 2017 [Presidencia de la República], mediante el cual se establece que el pasaporte venezolano podrá ser prorrogado por un período de dos (2) años, contados a partir de la fecha de su respectiva revalidación, en los términos establecidos en el presente Decreto. GO N° 6.333 Extr. 8 de octubre de 2017 (Venezuela) <https://tinyurl.com/y58ozh44>.

<sup>8</sup> Muchos países no aceptan el ingreso de extranjeros en su territorio con un pasaporte que contenga una vigencia inferior a seis (06) meses.



nuevas cuentas. Para autenticar un documento en una notaría pública<sup>9</sup>, el venezolano con pasaporte vencido tendrá problemas mayores. En Latinoamérica, como posiblemente en otras regiones, le han sido negados servicios de salud y asistencia social<sup>10</sup> a venezolanos sin pasaporte vigente. Expertos afirman que existen aproximadamente cinco (05) millones de venezolanos con pasaporte vencido o por vencerse<sup>11</sup>.

No son únicamente los derechos a la identidad y a la libre circulación, los derechos constitucionales y legales violados en forma reiterada y continua por el régimen venezolano, sino que además se impide el derecho a toda persona de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados (Art. 28 CRBV).

## II. EL MOTIVO DEL PROBLEMA

---

Por disposición constitucional, los servicios de identificación en Venezuela son de la competencia del Poder Público Nacional<sup>12</sup>. Por disposición legal, el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería de Venezuela (Saime), servicio subordinado al Viceministro de Política Interior y Seguridad Jurídica del Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, ejerce las competencias atribuidas al Ejecutivo Nacional en materia de identificación de personas, naturalización, nacionalidad, ciudadanía, extranjería, migración y control de extranjeros<sup>13</sup>. El Saime tiene como misión brindar celeridad y funcionalidad

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-351/19. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; 1 de agosto de 2019. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-351-19.htm>.

<sup>10</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sala Sexta de Revisión. Sentencia T-210/18 de 2018, M.S. Gloria Stella Ortiz Delgado; 1 de junio de 2018. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-210-18.htm>.

<sup>11</sup> Sergio Novelli, “Entrevista a Brian Fincheltub, Representante de Asuntos Consulares de la Embajada de Venezuela en Estado Unidos,” Programa *Al día con Sergio* por VPITV, 23 de septiembre de 2020, minuto 16.38 <https://bit.ly/36djET8>.

<sup>12</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela [CRBV], Enmienda N° 1 de 1999, artículo 156(5), Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela [GO] N° 5.908 Extr. (19 de febrero de 2009) (Venezuela) <https://tinyurl.com/y5ftdq9f>.

<sup>13</sup> Decreto N° 1.624 de 2015 [Presidencia de la República]. Mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz [Reglamento Orgánico], artículo 67, GO N°



a la identificación ciudadana, mediante la implantación de alta tecnología en sus procesos, con el propósito de garantizar oportunamente el derecho a la identidad y a la seguridad jurídica<sup>14</sup>.

Desde aproximadamente el año de 2017, el Saime se abstiene de cumplir con sus deberes y atribuciones legales en violación de los derechos humanos fundamentales garantizados por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)<sup>15</sup>. Por disposición legal, *los venezolanos en el extranjero podrán tramitar el pasaporte ordinario a través de las oficinas o secciones consulares de las embajadas y oficinas consulares de la República Bolivariana de Venezuela. En el exterior, el pasaporte ordinario será expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por órgano de la Oficina consular venezolana en el lugar donde se encuentre el solicitante, o en defecto de aquella, por la misión diplomática de Venezuela acreditada ante el respectivo país*<sup>16</sup>.

Para el 10 de enero de 2019 Nicolás Maduro seguía usurpando la Presidencia de la República y se había instalado un gobierno de facto en el país.

---

6.175 Extraordinario [Extr.], 20 de febrero de 2015, reimpresso en GO N° 40.627 (24 de marzo de 2015) (Venezuela) <https://tinyurl.com/y43oojp5>.

<sup>14</sup> *Ibid.* Reglamento Orgánico, artículo 69.

<sup>15</sup> “Transparencia Venezuela entregó al Saime más de 100 denuncias por irregularidades con el pasaporte,” *Website Transparencia Venezuela*, Septiembre 2018 <https://tinyurl.com/y3tsktgb>; “Transparencia recibió 27 denuncias contra el Saime en el primer semestre de 2019,” *Website Transparencia Venezuela*, 1 de agosto de 2019, <https://tinyurl.com/y27m5g5f> y “Avanza denuncia por corrupción y extorsión en el SAIME,” *Website Transparencia Venezuela*, 4 de agosto de 2020 <https://tinyurl.com/yxk3fxu4>.

<sup>16</sup> Decreto N° 1.412 de fecha 13 de noviembre de 2014, con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Identificación [Loi], artículo 29, GO N° 6.155 Extraordinario (19 de noviembre de 2014) (Venezuela) y Decreto N° 611, 10 de diciembre de 1974, mediante el cual se dicta el Reglamento de Pasaportes, artículo 10, GO N° 30.634 (28 de febrero de 1975) (Venezuela).



### III. INTENTOS DE LA PRESIDENCIA INTERINA PARA ACABAR CON EL MOTIVO (PUNTO II.) Y SOLVENTAR EL PROBLEMA (PUNTO I.)

---

Desde el 23 de enero de 2019, Venezuela cuenta con una presidencia interina<sup>17</sup>, que tiene representación “consular”<sup>18</sup> en treinta y cuatro (34) de los sesenta (60) países en los que ha sido reconocida<sup>19</sup>. La presidencia interina es regulada por el Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela decretado por la Asamblea nacional<sup>20</sup> en febrero de 2019 en aplicación del artículo 333 de la CRBV<sup>21</sup>, en lo sucesivo y a los efectos de la presente propuesta “El Estatuto”.

El estatuto clama la necesidad urgente de regresar a la democracia constitucional y *se propone guiar al país hasta la reinauguración del orden constitucional en paz y orden, sentando las bases para una democracia estable y duradera. Los actos dictados por los órganos del Poder Público para ejecutar los lineamientos establecidos en este Estatuto están fundamentados en el artículo 333 de la Constitución y son de obligatorio acatamiento para todas las autoridades y funcionarios públicos, así como para los particulares*<sup>22</sup>; por lo tanto cualquier acto emanado de la Presidencia Interina o de la Asamblea Nacional será reconocido y surtirá efectos legales. *El Estatuto regula la actuación de las diferentes ramas del Poder Público durante el proceso de transición democrática de conformidad con el artículo 187.1 de la CRBV, permitiendo a la Asamblea Nacional iniciar el proceso de restablecimiento del orden constitucional y*

---

<sup>17</sup> Helena Carpio, Indira Rojas, Luisa Salomón, 23 de enero: la marcha de la juramentación de Guaidó, *Provinci*, 23 de enero de 2019, <https://bit.ly/3cyYijY>. El Presidente de la Asamblea Nacional es, de conformidad con el artículo 233 de la Constitución, el legítimo Presidente encargado de la República Bolivariana de Venezuela. Los actos del Presidente encargado serán sometidos al control parlamentario de la Asamblea Nacional de conformidad con el artículo 187, numeral 3 de la Constitución.

<sup>18</sup> Asamblea Nacional, Centro de Comunicación Nacional, <https://presidenciave.com/embajadas-list/>.

<sup>19</sup> Luis Felipe Colmenares, 58 países reconocen a Guaidó como Presidente interino de Venezuela, *La Prensa Diario de Lara*, 2 de julio de 2020, <https://bit.ly/30cJwuo>.

<sup>20</sup> Asamblea Nacional, Estatuto que rige la Transición a la Democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 14, (5 de febrero de 2019) (Venezuela), *Website Politika UCAB*, <https://bit.ly/3jaxOI5>.

<sup>21</sup> *Esta Constitución no perderá su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o porque fuere derogada por cualquier otro medio distinto al previsto en ella. En tal eventualidad, todo ciudadano investido o ciudadana investida o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.* CRBV, artículo 333.

<sup>22</sup> Estatuto (2019), artículo 4.



*democrático<sup>23</sup> y el marco general para implementar las reformas orientadas a rescatar la soberanía popular a través de elecciones libres, competitivas y transparentes, incluso solicitando ayuda de a comunidad internacional<sup>24</sup>.*

*La Asamblea Nacional puede adoptar las decisiones necesarias para la defensa de los derechos del Estado venezolano ante la comunidad internacional, a los fines de promover la protección y defensa de los derechos humanos del pueblo venezolano, todo ello de conformidad con los Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales en vigor (Artículo 15 encabezado Estatuto). Corresponde a la Asamblea Nacional promover la implementación de los mecanismos de cooperación internacional para atender la emergencia humanitaria y la crisis de refugiados y migrantes, de conformidad con el Derecho Internacional Humanitario y el artículo 23 de la CRBV<sup>25</sup> y articular acciones con la sociedad civil para promover mecanismos de participación ciudadana que legitimen el proceso de transición democrática y favorezcan la cesación de la usurpación de los poderes presidenciales por parte de Nicolás Maduro<sup>26</sup>.*

Gracias a la base legal del Estatuto que antecede, el Presidente Encargado puede realizar actos ejecutivos como en el siguiente ejemplo. El Presidente Encargado de la República de Venezuela, mediante Decreto N° 006 de mayo de 2019, estableció la extensión en forma automática y de pleno derecho de la vigencia de todos los pasaportes emitidos a la fecha por cinco (05) años contados a partir de la entrada en vigencia del decreto, sin que sea necesario cumplir ningún trámite adicional. Tal plazo comenzará a computarse desde la fecha de expiración del pasaporte. La extensión de la vigencia aplicará incluso a los pasaportes vencidos antes de la publicación del Decreto. Lo anterior deja a salvo la aplicación de los estándares internacionales que puedan limitar el lapso máximo de vigencia de los pasaportes<sup>27</sup>. Cabe destacar que Argentina,

---

<sup>23</sup> Estatuto. Artículo 6.1. *Los Poderes Públicos legitimados por la Asamblea Nacional de conformidad con este Estatuto ejercerán sus funciones hasta el primer semestre del año 2021* (Artículo 24 Estatuto).

<sup>24</sup> Estatuto (2019), artículos 6.8, 16.5, 29.

<sup>25</sup> Estatuto (2019), artículo 16.4.

<sup>26</sup> Estatuto (2019), artículo 16.6.

<sup>27</sup> Decreto N° 006 de 2019 [Presidencia Encargada de la República], artículo 4 (21 de mayo de 2019) (Venezuela) <https://tinyurl.com/y27ptylr>.



Brasil, Canadá, República Checa, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Estados Unidos, Honduras, Panamá, Reino Unido y Uruguay han reconocido la validez del referido Decreto. Sin embargo, países como Chile, han establecido claramente que no aceptarán prórrogas o reconocimiento de pasaportes vencidos que hayan sido expedidos antes de 2013, por cuanto los mismos no son pasaportes biométricos y no cumplen con los elementos de seguridad exigidos a nivel internacional<sup>28</sup>.

En el mismo Decreto, el Presidente Encargado dictó actos ejecutivos adicionales para proteger el derecho humano a la identificación de la diáspora venezolana tales como:

1. prever que dicho decreto regula el servicio consular que permitirá la emisión de la identificación consular, como documento de identificación de los venezolanos residentes en el extranjero que les permita identificarse ante las autoridades del país donde residen y que se otorgará con la sola presentación de la Cédula de Identidad, el pasaporte nacional venezolano o, en su defecto, una partida de nacimiento, un justificativo de testigos, independientemente de su vigencia (arts. 1.a, 2 único aparte, 3 Decreto N° 006),
2. promover el derecho a la identificación de los venezolanos afectados por la crisis masiva de refugiados y migrantes (art. 1.c Decreto N° 006),
3. diseñar mecanismos de identificación de la diáspora (art. 1.d Decreto N° 006),
4. establecer que las Embajadas de Venezuela prestaran servicios consulares a fines con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y la legislación nacional<sup>29</sup> (art. 2 encabezado Decreto).

---

<sup>28</sup> Maria Gabriela Sarmiento, Países que aceptan los pasaportes vencidos, Sarmiento Núñez Consulting, 17 de agosto de 2020, actualizado 27 de septiembre de 2020 <https://bit.ly/33JgHGV>.

<sup>29</sup> El personal del servicio exterior destinado en las misiones diplomáticas, en las oficinas consulares y en las misiones permanentes de la República, está obligado a defender los derechos e intereses de sus conciudadanos/as, dentro de sus atribuciones y de conformidad con el derecho internacional. Ley orgánica del Servicio Exterior de fecha 4 de junio de 2013, artículo 26(2), GO n°. 40.217 (30 de julio de 2013) (Venezuela).



5. promover la celebración de acuerdos internacionales para garantizar la libre circulación de los venezolanos, mediante el reconocimiento de la identificación consular como documento de identidad complementario al pasaporte (art. 5 Decreto).
6. prever la celebración de acuerdo internacionales para solicitar financiamientos no reembolsables a fin de contratar la cooperación técnica requerida para la emisión de la identificación consular que cumpla con los estándares internacionales de seguridad contemplados en la Guía para evaluar la seguridad en el manejo y emisión de documentos de viaje de la Organización Internacional de la Aviación Civil. El documento será suscrito por el Embajador de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP<sup>30</sup>) (arts. 1, 7 y 8 Decreto). La LOAP prevé entre otras cosas que los órganos y entes de la Administración Pública podrán incorporar tecnologías y emplear cualquier medio electrónico, informático, óptico o telemático para el cumplimiento de sus fines. Los documentos reproducidos por los citados medios gozarán de la misma validez y eficacia del documento original, siempre que se cumplan los requisitos exigidos por la ley y se garantice la autenticidad, integridad e inalterabilidad de la información (Artículo 152)<sup>31</sup>.
7. Como parte de las medidas de protección que podrán adoptarse, se encuentra la posibilidad de emitir un documento de identificación personal que cumpla la función de pasaporte de emergencia o provisional (Artículo 11 Decreto).
8. Se prevé adicionalmente la implementación incluso en cadenas de bloques o blockchain, de la base de datos de la diáspora venezolana, garantizando la protección de datos personales, a través de datos suministrados en el marco de la solicitud de la identificación

---

<sup>30</sup> El Estado creará, organizará, preservará y ejercerá el control de sus archivos y propiciará su modernización y equipamiento para que cumplan la función probatoria, supletoria, verificadora, técnica y testimonial. Decreto n° 1.424 (con Rango, Valor y Fuerza Ley) de mediante el cual se dicta la Ley Orgánica de la Administración Pública de fecha 17 de noviembre de 2014, artículo 147, Gaceta Oficial Extraordinaria n°. 6.147 de fecha 17 de noviembre de 2014.

<sup>31</sup> El Archivo General de la Nación podrá, de oficio o a solicitud de parte, realizar visitas de inspección a los archivos de los órganos y entes del Estado, así como a los prestadores de servicios públicos, con el fin de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y el respectivo Reglamento. LOAP, artículo 156.



consular, entre otras (Artículo 12 Decreto), así como el establecimiento temporal en el extranjero de organismos de identificación y Registro Civil de la diáspora (Artículo 13 Decreto).

Tanto del Estatuto como del Decreto, descritos anteriormente, se desprende el fundamento legal para que el Estado venezolano en cabeza de la Presidencia Encargada con la cooperación, aprobación y aval imprescindible de la Asamblea Nacional de Venezuela, decrete y ejecute la creación de un nuevo Sistema de Identificación venezolano que permita a sus ciudadanos recobrar los derechos fundamentales a la identidad y a la libre circulación. Sin embargo, la Presidencia Encargada ha encontrado obstáculos insuperables, tales como la falta de financiamiento e infraestructura, su inesperada prolongación en el tiempo y el reconocimiento de la Presidencia interina por tan solo aproximadamente sesenta (60) países. Este número era de esperarse, si tomamos en consideración que, según *Freedom House* solo ochenta y seis (86) de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas, son democracias de pleno derecho<sup>32</sup>. Se requeriría que, por lo menos, los restantes veintiséis (26) países demócratas reconocieran la Presidencia interina. Aunado a ello, el Decreto N° 006 antes citado ha sido reconocido por menos de una quincena de países. Muy pocos países han aceptado reconocer los efectos legales de la prolongación automática de la vigencia de pasaportes por un periodo adicional de cinco (05) años contados a partir de la fecha de vencimiento del pasaporte, estipulada en el tantas veces mencionado Decreto. en consecuencia, la presidencia interina no considera viable crear en este preciso momento un nuevo sistema de identificación, por temor a que no sea reconocido.

Ello no obsta para que un *Working Paper* de la Comisión de Política Exterior (CPE) de la Asamblea Nacional de Venezuela (AN), recomiende a la AN exhortar al gobierno legítimo a ejercer sus potestades ejecutivas y, apoyándose en el marco legal vigente, *retomar el control del sistema de identificación dentro y fuera del país*; para lo cual podrá crear una *Comisión Especial para Identidad y Elecciones Libres que sirva como garante de la transparencia del proceso y su*

---

<sup>32</sup> Freedom House, “Venezuelan Facing a Social Shock – The Country’s Health and Food Crises, and Potential Responses,” (March 2017), 7, 40, <https://bit.ly/334aHJv>.



*apego a la legalidad. Según la CPE de la AN, en el extranjero, podría ordenarse la emisión de pasaportes nuevos, la extensión de pasaportes que han expirado en su vigencia o la creación de vehículos de identidad que se adapten a las necesidades de la diáspora y las exigencias de cada país, mientras que en el territorio nacional, podría generarse un mecanismo de validación de la cédula de identidad que permita conectarla a sistemas digitales biométricos aumentando su seguridad<sup>33</sup>.*

Es menester recordar que la CRBV estipula que toda persona tiene derecho a obtener documentos públicos que comprueben su identidad biológica<sup>34</sup>. Esta disposición de rango constitucional se encuentra complementada por disposiciones legales previstas en la Ley Orgánica de Identificación (LOI)<sup>35</sup> y la Ley Orgánica de Registro Civil<sup>36</sup>. Según prevé la LOI, el pasaporte es el documento de viaje expedido por el Estado, mediante el cual se identifican los/as venezolanos/nas en el extranjero<sup>37</sup>, quienes tendrán derecho a tramitar la renovación del pasaporte, por motivo de vencimiento, pérdida o deterioro<sup>38</sup>. De conformidad con la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía, el pasaporte es un documento probatorio de la nacionalidad venezolana<sup>39</sup>.

Muchos venezolanos alegan que quien carece de pasaporte vigente cae en estado de apatridia *de facto*. Así como otros tantos alegan que al no poder registrar a sus hijos nacidos en el extranjero en el Registro Civil de la Oficina consular venezolana en países que no otorgan

---

<sup>33</sup> La CPE va más allá al recomendar que *el gobierno legítimo podría nombrar el equivalente de una Autoridad Única de Identificación y Registro Civil para la transición que adopte las funciones ejecutivas correspondientes al SAIME y trabaje en coordinación con el nuevo Consejo Nacional Electoral en la limpieza del padrón electoral*. Comisión Permanente de Política Exterior, Soberanía e Integración, Working Paper: Nueva identidad y empadronamiento de los venezolanos, Asamblea Nacional, 15 de agosto de 2020.

<sup>34</sup> CRBV, art. 56.

<sup>35</sup> Loi, art. 6.

<sup>36</sup> La Ley Orgánica de Registro Civil tiene por finalidad *asegurar los derechos humanos a la identidad biológica y la identificación de todas las personas*. Ley Orgánica de Registro Civil (LORC), 25 de agosto de 2009, GO N° 39.264, 15 de septiembre de 2009, en vigencia 14 de marzo de 2010, art. 2(1), <https://bit.ly/2Sqb7ns>. Consejo Nacional Electoral, Resolución N° 121220-0656, 20 de diciembre de 2012, Reglamento N° 1 de la LORC, GO N° 40'093, 8 de enero de 2013, art. 2

<sup>37</sup> Loi, art. 26.

<sup>38</sup> Loi, art. 37.

<sup>39</sup> Ley de Nacionalidad y Ciudadanía, del 1 de julio de 2004, artículo 11(4), GO N° 37.971. 01 de julio de 2004 (Venezuela). <https://www.refworld.org/pdfid/4108c5f24.pdf>.



nacionalidad por nacimiento *Jus Soli*, pues no podrán tramitar tampoco el pasaporte de los menores de edad y quedarán en estado de apatridia. La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra<sup>40</sup>. En el caso de los hijos de venezolanos nacidos en países que atribuyen la nacionalidad por *Jus Sanguini*, estos tienen derecho a la nacionalidad venezolana<sup>41</sup>. La Convención así como la Declaración sobre los derechos del niño persiguen garantizar el derecho humano a la nacionalidad de niños<sup>42</sup>. En la legislación nacional venezolana, la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNA)<sup>43</sup> establece el derecho que tiene todo niño a obtener los documentos que comprueben su identidad (Artículo 22). El mismo artículo establece que el Estado debe asegurar programas o medidas dirigidos a garantizar la determinación de la identidad de todos los niños, niñas y adolescentes, incluidos, el nombre, la nacionalidad y las relaciones familiares.

Las fuentes de derecho nacional venezolano e internacional citadas respecto a la nacionalidad y a la identidad deben leerse en concordancia con las fuentes respectivas sobre la libre circulación. El derecho a la libre circulación se encuentra promovido y garantizado por diversidad de instrumentos jurídicos internacionales. Entre ellos podemos mencionar la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>44</sup>; el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales<sup>45</sup>; el Pacto Internacional de Derechos

---

<sup>40</sup> Organización de Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos [Pacto de San José de Costa Rica], art. 20(2) (22 de noviembre de 1969), <https://tinyurl.com/y58p5j3f>.

<sup>41</sup> Consúltese: Stephanie Lepoutre y Ariel Riva, “Nacionalidad y Apatridia. Rol del ACNUR. Convención de 1954 Sobre el Estatuto de los Apátridas. Convención de 1961 para Reducir los Casos de Apatridia,” (Buenos Aires: ACNUR, Oficina Regional para el Sur de América Latina, Noviembre de 1998), <https://tinyurl.com/y3e6uqje>.

<sup>42</sup> Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño, A.G. Resolución 44/25, artículo 7 (20 de noviembre de 1989), <https://bit.ly/3mGek0j>; Naciones Unidas, Declaración de los Derechos del Niño, Principio 3, A.G. Res. 1386 (XIV), 14 U.N. GAOR Supp. (No. 16) p. 19, ONU Doc. A/4354 (1959), <https://bit.ly/2FLNrag>.

<sup>43</sup> Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNA), 8 de junio de 2015, artículo 22, GO n°. 6.185 Extr. de fecha 8 de junio de 2015.

<sup>44</sup> Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 217 A (III), artículo 13 (10 de diciembre de 1948), <https://tinyurl.com/t8brwzp>.

<sup>45</sup> Council of Europe. European Court of Human Rights. Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales [Convenio Europeo de Derechos Humanos], Protocolo N° 4, artículo 2 (16 de septiembre de 1963), Modificado por el Protocolo n° 14 (STCE n° 194), <https://tinyurl.com/y5hr835f>.



Civiles y Políticos<sup>46</sup> y la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>47</sup>. Aunado a lo anterior, el derecho humano a la libre circulación en Venezuela tiene rango constitucional (Art. 50 CRBV).

#### IV. VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS VENEZOLANOS Y EL DEBER DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

---

Por si fuera poco, carecer de pasaporte válido en el extranjero no menoscaba únicamente los derechos a la identidad y a la libre circulación, sino que también entorpece, y, en algunas ocasiones, imposibilita el libre ejercicio del derecho al trabajo, a un sustento, a la salud, a la educación, al libre desenvolvimiento de la personalidad, a la reunificación familiar, a gozar de una vida digna y disfrutar de una buena calidad de vida. Está de más recordar que estos derechos fundamentales se encuentran garantizados y protegidos por la CRBV e instrumentos jurídicos internacionales, muchos de ellos ratificados por Venezuela.

En aras de aclarar cualquier duda que pueda existir sobre si los venezolanos migrantes merecen o no ser beneficiarios del estatuto de refugiado o de la protección internacional subsidiaria, hemos optado por reproducir aquí las definiciones de los diferentes tipos de estatuto de refugiado contenidas en el Glosario de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)<sup>48</sup> y complementadas por Notas Orientativas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre la situación particular de los migrantes venezolanos. Esta aclaratoria se hace porque posteriormente sostendremos que *urge que los países de la región y de la subregión jueguen un rol principal en la restitución de los derechos a la identidad y de la libre*

---

<sup>46</sup> Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Resolución 2200 A (XXI), artículo 12 (16 de diciembre de 1966), <https://tinyurl.com/y6cbkad9>.

<sup>47</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 22.

<sup>48</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Glosario sobre Migraciones, OIM Derecho Internacional sobre Migraciones, N° 7, 2006 [Glosario OIM] [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf).



*circulación del venezolano*. Del Glosario de la OIM se desprenden tres (03) tipos de refugiados, a saber:

1. Refugiado por mandato es quien reúne las características requeridas para recibir la protección proporcionada por el Estatuto y resoluciones posteriores de la Asamblea General del ACNUR. En este caso, es irrelevante que el país de acogida haya ratificado la Convención de Ginebra de 1951 antes identificado, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados o Protocolo de Nueva York de 1967<sup>49</sup> o cualquier instrumento regional, como la Declaración de Cartagena sobre Refugiados<sup>50</sup>; como tampoco es relevante que el país de acogida haya considerado a la persona como beneficiaria del estatuto de refugiado<sup>51</sup>.

En marzo de 2018, el ACNUR publicó una Nota Orientativa sobre el éxodo de los venezolanos. En ella estipula que las consideraciones relativas a la protección internacional se han hecho evidentes para una proporción muy significativa de venezolanos, por lo tanto, los venezolanos que se encuentran fuera de su país de origen deben ser objeto de protección por mandato del ACNUR<sup>52</sup>. El Alto Comisionado expresó a su vez que la protección internacional representa *un acto humanitario mas no político* y que debe garantizarse a los venezolanos el no-retorno y derechos fundamentales mínimos, como la libre circulación. Sin embargo, el ACNUR publicó

---

<sup>49</sup> Naciones Unidas, Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados [Protocolo de Nueva York de 1967], S.T.N.U., Vol. 606, p. 267 (31 de enero de 1967), <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>.

<sup>50</sup> Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados, Declaración de Cartagena sobre Refugiados [Declaración de Cartagena de 1984], adoptada por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios,” (22 de noviembre de 1984), <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>.

<sup>51</sup> Alice Sironi, Céline Bauloz & Milen Emmanuel (Eds.), “Glossary on Migration,” [IOM Glossary], International Organization for Migration [IOM] UN Migration, International Migration Law, N° 34, 170 (2019) <https://tinyurl.com/y94hzv6b>.

<sup>52</sup> United Nations High Commissioner For Refugees [UNHCR], “Guidance Note on the Outflow of Venezuelans,” 1 (March 2018), <https://tinyurl.com/y2zj95rx>.



- una Nota Orientativa en mayo de 2019<sup>53</sup> que expresamente sustituyó la de 2018, sugiriendo otras soluciones que veremos más adelante.
2. Refugiado *prima facie*. En determinados casos se puede declarar como refugiados a un grupo de personas desplazadas debido a las circunstancias en el país de origen. En ausencia de evidencia que pruebe lo contrario; cada individuo que integra el grupo puede ser declarado por parte de un Estado o por el ACNUR como refugiado *prima facie*, sobre la base de criterios objetivos relacionados con las circunstancias de su país de origen, que justifican la presunción de que cumplen los criterios de la definición de refugiado, salvo prueba en contrario<sup>54</sup>.
  3. Refugiado (Convención de Ginebra de 1951) es quien, debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de ese país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país de su anterior residencia habitual a consecuencia de tales acontecimientos, no pueda o no quiera regresar a él por temor a represalias<sup>55</sup>.

Como hemos visto anteriormente, el ACNUR, declaró a los venezolanos refugiados por mandato (caso 1) en marzo de 2018. Posteriormente en Mayo de 2019, el ACNUR sugirió que los Estados declarasen a los venezolanos como refugiados *prima facie* (caso 2) y/o como refugiados (Convención de Viena de 1951) (caso 3) para aquellos individuos que cumplieran con los criterios necesarios. En este sentido, ACNUR invitó a los Estados que reciben a venezolanos a dar acceso a su territorio, asegurar acceso a procedimientos de asilo o a acuerdos de protección basados en grupos – refugiados *prima facie* - y garantizar su libre circulación. La Nota Orientativa reprodujo

---

<sup>53</sup> UNHCR, “Guidance Note on International Protection Considerations for Venezuelans,” Update I, 1 (May 2019), <https://tinyurl.com/y2xcxh5c>.

<sup>54</sup> OIM Glossary, 171.

<sup>55</sup> OIM Glossary, 171-172.



tres (03) de los cuatro (04) estándares mínimos a los que se hizo referencia en el 2018, que deben ser garantizados, excluyendo la garantía de no-retorno. Según esta Nota Orientativa, los Estados deben asegurar que los venezolanos no serán deportados, expulsados o de alguna otra manera forzados a regresar a Venezuela<sup>56</sup>.

En el informe de ACNUR sobre las Tendencias Globales: Desplazamientos forzados en 2019 se muestra que los venezolanos fueron el segundo mayor número de nacionales desplazados en 2019, detrás de los sirios<sup>57</sup>. En total hubo, según las cifras de la OIM, 3.7 millones de desplazados venezolanos, de los cuales 1.8 fueron acogidos por Colombia, de los cuales el 50% se encuentran en situación irregular. En 2019, los habitantes de países fuertemente conflictivos como República democrática del Congo, Burkina Faso, Siria, Venezuela y Yemen tuvieron que buscar refugio y seguridad en su interior o huir al extranjero en busca de protección. De estos, 430 mil han solicitado asilo, para un total hasta el presente de 900 mil solicitantes de asilo<sup>58</sup>. Venezuela se ha convertido en el mayor país de origen de nuevas solicitudes de asilo<sup>59</sup>.

Este informe designa incesantemente a los venezolanos como desplazados. Según la definición del Glosario sobre Migración de la OIM, desplazados externos son: Personas que han tenido que abandonar su país debido a externos persecución, violencia generalizada, violación masiva de derechos humanos, conflictos armados u otras situaciones de esta naturaleza. Estos individuos huyen, a menudo, en masa. A veces también se les denomina “refugiados *de facto*”, quien son definidos por el Glosario como personas no reconocidas como refugiados según la definición de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951 y el Protocolo de 1967 y quienes no pueden o no desean, por razones válidas, regresar al país de su nacionalidad, o al país de su residencia habitual cuando no tienen nacionalidad<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> UNHCR, Guidance Note on the International Protection.

<sup>57</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), Tendencias Globales: Desplazamientos forzados en 2019, Acnur, 2020, p. 3, pp. 84 <https://bit.ly/32uS1Re>.

<sup>58</sup> Acnur, 2020, p. 8, 10, 23.

<sup>59</sup> Acnur, 2020, p. 41.

<sup>60</sup> OIM, Glosario de Migración, OIM Derecho Internacional sobre Migración, N°. 7, Ginebra Suiza, 2006, p. 19, 61 [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf).



Sin profundizar más sobre si los venezolanos que huyen de su país natal desde hace seis (06) años<sup>61</sup> deben ser tratados como refugiados, esto no obsta para recordar que la definición de refugiado ha evolucionado con la historia contemporánea mundial y, en nuestro caso, regional. Por ejemplo, la Declaración de Cartagena concluye que teniendo en cuenta las características de la situación existente en la región, debe extenderse el concepto de refugiado; por lo que además de considerar como refugiados a quienes cumplan con las características estipuladas en la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967 se considerarán también como refugiados a quienes hayan huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público<sup>62</sup>.

A juicio del ACNUR (2019), esta definición con amplios criterios sobre quién es refugiado, debe aplicarse por analogía al caso de Venezuela y de la región suramericana, por cuanto la mayoría de los nacionales venezolanos que residían habitualmente en su país natal, requiere de protección internacional sobre la base de los acontecimientos<sup>63</sup> que perturban gravemente el orden público en el país caribeño y que amenazan la vida, la seguridad y/o la libertad de sus habitantes<sup>64</sup>. De acuerdo con Informe de una misión internacional independiente llevada a cabo en Venezuela, presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en septiembre de 2020, no

---

<sup>61</sup> Desde 2014, al menos tres millones de ciudadanos venezolanos han abandonado su país. Staatssekretariat für Migration [SEM], «Notiz Venezuela, Venezolanische Migration in Lateinamerika: Aktuelle Zahlen und migrationspolitische Lösungsansätze,» (SEM Sektion Analysen, Bern-Wabern: 27 April 2020) 26, 3 <https://preview.tinyurl.com/y4j2cabm>.

<sup>62</sup> Declaración de Cartagena de 1984, Disposición Tercera. Esta Declaración de aplicación facultativa ha sido adoptada por las legislaciones nacionales de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. UNHCR, «Guidance Note on International Protection,» 1.

<sup>63</sup> Parlement Européen 2019-2024, « Résolution sur la situation humanitaire au Venezuela et la crise des migrants et des réfugiés (2019/2952(RSP)), » P9\_TA-PROV(2020)0193 (10 juillet 2020), <https://tinyurl.com/y4pr2lyx>.

<sup>64</sup> ACNUR pidió a los Estados que garanticen que los nacionales venezolanos que residían habitualmente en Venezuela no serán deportados, expulsados ni obligados de ninguna otra manera a regresar a Venezuela de conformidad con el derecho internacional de los refugiados y las normas de derechos humanos. Esta garantía tendría que estar asegurada en el documento oficial de residencia expedido a los venezolanos o por otros medios eficaces. UNHCR, «Guidance Note on International Protection,» 1, 3.



quedan dudas sobre la veracidad de los gravísimos hechos delictivos que han perturbado irremediablemente el orden público entre 2014 y 2020 en ese país y que, cito a continuación:

[L]a investigación ha permitido identificar patrones y documentar incidentes específicos que establecen motivos razonables para creer que se han cometido violaciones de las normas internacionales sobre derechos humanos, así como crímenes de acuerdo con el derecho penal nacional e internacional. (...) 161. La Misión tiene motivos razonables para creer que en Venezuela se cometieron los siguientes crímenes de lesa humanidad en el periodo que se examina: asesinato, encarcelamiento y otras privaciones graves de la libertad física, tortura, violación y otras formas de violencia sexual, desaparición forzada de personas en el caso Barlovento y otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o graves daños al cuerpo o a la salud mental o física. Algunas de las mismas conductas pueden constituir también el crimen de lesa humanidad de persecución, tal como se define en el Estatuto de Roma. (...) 164. La Misión tiene motivos razonables para creer que tanto el Presidente como los Ministros del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz y de Defensa, ordenaron o contribuyeron a la comisión de los delitos documentados en el presente informe, y teniendo la capacidad efectiva para hacerlo, no adoptaron medidas preventivas y represivas<sup>65</sup>.

El negar la protección internacional a quien lo necesita es como incurrir en el delito de omisión del deber de socorro previsto en la legislación nacional de países latinoamericanos. Cuando los gobiernos de los países latinoamericanos (y todos los demás) niegan la protección internacional a los venezolanos y demás habitantes de Venezuela, a pesar de estar en pleno conocimiento de las atrocidades que se comente en ese país con el apoyo del Estado y/o con su benevolencia, equivale a incurrir en el delito de omisión del deber de socorro. La historia permitirá recordar el comportamiento de los países vecinos a Venezuela para con sus nacionales, la

---

<sup>65</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela, A/HRC/45/33, 2, 20 (15 de septiembre de 2020), <https://preview.tinyurl.com/y2bfs7ds>.



democracia y la estabilidad social, política y económica de la subregión; así como el comportamiento del resto de Estados panamericanos.

Así como la región latinoamericana ha ampliado el ámbito de aplicación del estatuto de refugiado y, propiamente su definición, la región europea también ha adoptado criterios particulares, sobre la definición de refugiados y la protección internacional subsidiaria. Los nacionales venezolanos que buscan protección internacional en los Estados miembros de la Unión Europea<sup>66</sup> y que no se consideran refugiados en virtud de la Convención de Ginebra de 1951, tienen derecho a la protección subsidiaria en virtud de la Directiva 2011/95/UE<sup>67</sup> de 2011, si existen razones fundadas para creer que correrían un riesgo real de sufrir daños graves en Venezuela<sup>68</sup>. Según esta Directiva Europea, representan daños graves, entre otros, los tratos inhumanos o degradantes del solicitante de protección internacional en su país de origen perpetrados por el Estado; partidos u organizaciones que controlan el Estado o una parte considerable de su territorio; y agentes no estatales<sup>69</sup>.

Hechas estas breves acotaciones sobre el estatuto de los refugiados, es necesario explicar por qué se afirma que un venezolano residenciado en el extranjero, no requiere gozar del estatuto de refugiado o apátrida para poder solicitar un documento de viaje para extranjeros al país de residencia, siempre y cuando pueda probar el cumplimiento de las condiciones explicadas *supra*. Existe en efecto otra figura en el derecho internacional que lo permite, esta es, la protección internacional subsidiaria<sup>70</sup>. Basándonos en normas de la Unión Europea, se entiende por estatuto de protección subsidiaria, el reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer

---

<sup>66</sup> Los sirios, los afganos y los venezolanos, en este orden, fueron los nacionales que más presentaron solicitudes de asilo en el año de 2019. Los venezolanos presentaron 45166 solicitudes. Los nacionales venezolanos presentaron más solicitudes que los nacionales de Irak, Pakistán y Nigeria. EUROPEAN ASYLUM SUPPORT ORGANIZATION [EASO], “Latest asylum trends - 2019 overview,” EASO’s Situational Awareness Unit [SAU] (26 February 2020), <https://tinyurl.com/y69qk8cv>.

<sup>67</sup> Directiva 2011/95/UE.

<sup>68</sup> UNHCR, “Guidance Note on International Protection,” 3.

<sup>69</sup> Directiva 2011/95/UE, arts. 6 y 15.

<sup>70</sup> Para comprender qué es la protección subsidiaria, quién tiene derecho a ella y en qué consiste, se sugiere la lectura de: ACNUR COMITÉ ESPAÑOL, “¿Qué relación tienen el derecho de asilo y la protección subsidiaria? Vida de los refugiados,” (agosto 2018), <https://tinyurl.com/y6oauy27>.



país o de un apátrida como persona con derecho a protección subsidiaria<sup>71</sup>, por no reunir los requisitos para ser considerado como refugiado, pero respecto del cual existen motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir algún daño grave<sup>72</sup>. Del informe resultante de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre Venezuela presentado al Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2020, se desprenden suficientes elementos probatorios sobre los acontecimientos que pudiesen causar un daño grave, indeleble e irreparable a los habitantes de Venezuela<sup>73</sup>.

Los Estados miembros de la Unión Europea, por ejemplo, expedirán un documento de viaje a los beneficiarios del estatuto de refugiado, así como también a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria que no pueden obtener un pasaporte nacional que les permita viajar fuera de su país de residencia<sup>74</sup>. En consecuencia, la protección internacional subsidiaria permite que un nacional venezolano con pasaporte vencido, que pruebe que ha realizado todas las gestiones necesarias para obtener la renovación de su pasaporte nacional, pero que por un motivo ajeno e involuntario, que escapa de su control, no lo ha obtenido, por cuanto el Estado venezolano, en forma deliberada, se abstiene de hacer tal renovación de pasaporte.

La problemática de la renovación de pasaportes no es un tema nuevo para los países miembros de la Unión Europea<sup>75</sup>. Existen incluso países europeos no pertenecientes a la Unión Europea, pero sí al Espacio Económico Europeo y/o al Acuerdo Schengen, que también prevén el documento de viaje para extranjeros en su legislación nacional, como son los casos de Islandia,

---

<sup>71</sup> DIRECTIVA 2011/95/UE, arts. 2(g) y 18.

<sup>72</sup> Ibid., art. 2(f).

<sup>73</sup> NACIONES UNIDAS, A/HRC/45/33.

<sup>74</sup> Ibid., art. 25.

<sup>75</sup> EUROPEAN COMMISSION; EUROPEAN MIGRATION NETWORK, “Ad hoc Query on 2019.46 Venezuelans with expired passports requested by EMN NCP Spain on 26 March 2019, Responses from Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, United Kingdom plus Norway (24 in Total),” <https://tinyurl.com/y2sujr24>.



Liechtenstein, Noruega<sup>76</sup> y Suiza<sup>77</sup>. Si bien, de conformidad con el Acuerdo Brexit, el periodo de transición llegará a término el 31 de diciembre de 2020, a los efectos de este trabajo, consideramos igualmente al Reino Unido entre los países que no forma parte de la Unión Europea<sup>78</sup>.

## V. PROPUESTA PARA RESTITUIR AL VENEZOLANO SUS DERECHOS FUNDAMENTALES, MEDIANTE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y LA PARTICIPACIÓN DE ORGANISMOS INTERNACIONALES, REGIONALES Y PAÍSES MIEMBROS

---

Las autoridades venezolanas competentes para expedir el pasaporte se abstienen de hacerlo por algún motivo desconocido, ajeno y no imputable al solicitante, violando en forma reiterada y continua - desde hace aproximadamente ocho (08) años - normas venezolanas de carácter constitucional y legal, así como instrumentos jurídicos internacionales, ratificados o no por el gobierno venezolano. Esta situación debe cesar. Para que exista una solución permanente al

---

<sup>76</sup> En el siguiente documento se encuentra especificado el nombre del documento de viaje para extranjeros, para un apátrida, un refugiado o, simplemente, un extranjero. Incluye información relacionada con Estados miembros y no miembros del Acuerdo Schengen como Islandia, Liechtenstein o Noruega. EUROPEAN UNION. “PART II Travel documents issued by Member States, including those issued by the Member States which are not taking part in the adoption of Decision No1105/2011/EU and by the Member States which do not yet apply the provisions of the Schengen acquis in full (Article 3(3) of the Decision No 1105/2011/EU),” (date ?) <https://tinyurl.com/y482tkqn>. Véase también: PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, Decisión No 1105/2011/UE del 25 de octubre de 2011 sobre la lista de documentos de viaje que permiten el cruce de las fronteras exteriores y en los que puede estamparse un visado, y sobre la creación de un mecanismo para elaborar esta lista, artículo 3(3)a, DOUE, L 287/9-12 (1 de noviembre de 2011), <https://tinyurl.com/yxkogosw>.

<sup>77</sup> El documento de viaje para extranjeros es llamado Schweizerische Reisedokumente für ausländische, Documents de voyage pour étrangers o documento di viaggio per stranieri. Tiene un costo de 120 francos suizos. CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, Ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers [ODV], 14 novembre 2012, RS 143.5, (Suiza), <https://tinyurl.com/y2r8zfqq>. La Ordenanza establece que el mismo se entrega por el mismo tiempo de duración del permiso de residencia o por cinco (05) años, a excepción, de aquellos casos en los que la Secretaria de Estado para las Migraciones decida expedirlo por doce (12) meses.

<sup>78</sup> El Reino Unido se retiró del Tratado de la Unión Europea el 31 de enero de 2020, fecha en la cual se dio inicio al periodo de transición que culminará 31 de diciembre de 2020 y durante el cual se le sigue aplicando la legislación de la Unión Europea. COMISIÓN EUROPEA [CE], “El Brexit en pocas palabras,” *Website oficial de la CE*, <https://bit.ly/35NNLAI>. Existen cuatro (04) tipos de documento de viaje, uno de ellos es para residentes extranjeros en el Reino Unido a quienes el pasaporte nacional ha sido negado por las autoridades de su país de origen. Nombre del documento: Home Office Travel Document. Costo: 280 pounds. GOVERNMENT OF UNITED KINGDOM, “Apply for a Home Office Travel Document,” *Website Gov.uk*, (Reino Unido) <https://tinyurl.com/y786cftk>.



problema de la violación de los derechos a la identificación y a la libre circulación de los nacionales venezolanos, se hace necesario un cambio político, de régimen político. Debe operar un cambio radical en el manejo de la administración pública nacional y para ello, es imprescindible, un cambio de gobierno.

Sin embargo, mientras esto ocurre, debemos proponer soluciones temporales que mitiguen el daño causado a los venezolanos migrantes y a los países de acogida de los venezolanos. No es tarea nada fácil “gestionar” o administrar a ciudadanos que no tienen cómo identificarse adecuadamente con documentos válidos.

#### A. Soluciones temporales

Es por esta razón que antes de pasar a la propuesta de proyecto principal, ofrecemos **soluciones temporales** que requieren del apoyo de los países vecinos sudamericanos y de financiamiento internacional. A saber:

1. MERCOSUR. PROTECCIÓN INTERNACIONAL PARA TODOS LOS VENEZOLANOS: Venezuela ingresó como miembro pleno del Mercado Común del Sur (Mercosur) en el 2012. Es sabido que Venezuela forma parte del Mercosur, pero a su vez se conoce, que dicho país fue suspendido del Mercosur en agosto de 2017 hasta tanto no se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en la República Bolivariana de Venezuela<sup>79</sup>, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7° del Protocolo de Ushuaia<sup>80</sup>. Independientemente de la suspensión, los países miembros del Mercosur resolvieron que la decisión sobre la suspensión, debe afectar lo menos posible a los ciudadanos venezolanos y por esta razón, en materia de asuntos migratorios se reconoce a los venezolanos todavía ciertos beneficios migratorios y libertad de circulación dentro del territorio del Mercado

---

<sup>79</sup> The Bolivarian Republic of Venezuela is suspended in all the rights and obligations inherent to its status as a State Party of MERCOSUR, in accordance with the provisions of the second paragraph of the Article 5 of the Protocol of Ushuaia, Mercosur Countries, Mercosur, <https://bit.ly/37OZwax>.

<sup>80</sup> Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, OEA, <https://bit.ly/37OZW09>.



Común. Los pasaportes venezolanos expedidos en la actualidad son pasaportes Mercosur. La población venezolana no supera los treinta (30) millones de habitantes, los migrantes no superarán los 6.5 millones para finales de 2020 y 2.5 millones de estos tienen el pasaporte vencido o por vencer<sup>81</sup>. Es en base a esto, sin que haya cesado la suspensión de Venezuela del Mercosur por no haberse cumplido la condición impuesta para ello, se sugiere que la Presidencia interina o ACNUR-OIM acuerde con el Mercosur y sus países miembros y asociados, que cada uno de los países miembros del mercado común se ocupe de la expedición de unos tres (03) o cuatro (04) millones de venezolanos, distribuidos entre estos países de acuerdo con su número de cédula de identidad venezolana o país de residencia. Los países podrían participar en esta labor humanitaria y de protección internacional subsidiaria de la que deberían beneficiarse, principalmente, los venezolanos migrantes, pero también los venezolanos dentro de Venezuela. El proceso podría iniciarse a través de una aplicación móvil. Podría existir una por país. El solicitante se identifica con su cédula de identidad, con su pasaporte, su partida de nacimiento, gaceta oficial de naturalización y/o cualquier otra prueba documental mencionada en el artículo 11 de la Ley venezolana de nacionalidad y ciudadanía. Para captar huellas dactilares digitalizadas<sup>82</sup> y hacer la toma de fotografía de perfil podría hacerse uso de un dispositivo inteligente desde donde se accede a la aplicación y la aplicación podría reposar en una infraestructura blockchain. El acceso a la aplicación podría tener lugar a través de la doble autenticación<sup>83</sup> y afines. El solicitante debería cubrir los emolumentos necesarios para la expedición y envío del pasaporte por correo expreso a su dirección o pasar a retirarlo. Esto podría hacerse de esta manera en caso de no ser viable una identificación internacional basada únicamente en un dispositivo digital.

---

<sup>81</sup> Run Runes, 2.5 millones de migrantes venezolanos no tienen documentación o está próxima a vencerse #26Oct, *El Impulso*, 26 de octubre de 2020 <https://bit.ly/37M2uwx>.

<sup>82</sup> Haciendo uso del Automated Fingerprint Identification System (AFIS) combinada o no con Face and Iris Recognition (ABIS) o de la tecnología que lo supere.

<sup>83</sup> Haciendo uso de un certificado digital expedido por una Autoridad de Certificación acreditada con la que se haya celebrado un contrato para ofrecer seguridad PKI a las transacciones electrónicas.



2. MERCOSUR. PROTECCIÓN INTERNACIONAL PARA VENEZOLANOS RESIDENTES: Si la opción 1. no es viable, se sugiere que cada uno de los países miembros y asociados del Mercosur expidan el pasaporte Mercosur solamente a venezolanos residentes en sus respectivos territorios. Argentina podría expedir pasaporte Mercosur a venezolanos residenciados en ese país, Brasil podría expedir pasaportes a venezolanos residentes en ese país, al igual que Uruguay y Paraguay podrían expedir pasaporte a los venezolanos residentes en sus respectivos territorios. La mayor cantidad de venezolanos migrantes regulares, solicitantes de asilo o refugiados se encuentran en Colombia. En vista de que Colombia es un país asociado al Mercosur, se podría estudiar la viabilidad de que ese país expida el pasaporte Mercosur a los venezolanos que se encuentran en su territorio, partiendo de las mismas condiciones descritas para los países miembros del Mercosur en la Opción 1. Lo mismo aplicaría para los demás países asociados del Mercosur.
3. ACNUR-IOM. PROTECCIÓN INTERNACIONAL: En caso de que las opciones 1 y 2 no sean viables, el dúo ACNUR-IOM a través de sus oficinas regionales<sup>84</sup>, podría expedir un documento de viaje o pasaporte dentro del marco de la protección internacional a los venezolanos residentes, solicitantes de asilo y refugiados en territorio panamericano para suplir el vacío que deja el Saime con su inacción o deliberado sabotaje contra el ciudadano venezolano necesitado de su pasaporte, que es el único documento que lo identifica en la mayoría de los países del mundo<sup>85</sup>.
4. ACUERDO ENTRE PRESIDENCIA INTERINA – PAIS ALIADO: La Presidencia interina podría celebrar acuerdos bilaterales, separadamente, con uno o varios países aliados, que sean Estados partes de la Convención de Viena para las relaciones consulares (Convención de Viena) para que el Consulado del país aliado se ocupe del trámite y

---

<sup>84</sup> ACNUR, “Oficinas del ACNUR en las Américas y España,” *Website ACNUR*, <https://www.acnur.org/contactenos.html> y OIM, “Oficinas regionales,” *Website OIM*, <https://www.iom.int/es/oficinas-regionales>.

<sup>85</sup> La autora de este trabajo fue informada que la OIM ofreció expedir los pasaportes a los venezolanos con la cooperación del Saime, pero que esto no fue aceptado por la Presidencia interina. Esta información no ha podido ser verificada ni corroborada por escrito.



expedición del pasaporte venezolano o prórroga de pasaportes de venezolanos residenciados en el país extranjero sede del Consulado, de conformidad con lo estipulado en el artículo 7 de la Convención de Viena<sup>86</sup>.

En la solución temporal, se propone que los países miembros y asociados del Mercado Común o el dúo ACNUR-OIM, en sus sedes regionales, expidan la identificación de ciudadanos migrantes extranjeros nacionales de un país miembro suspendido del Mercosur. La implementación de cualquiera de las cuatro (04) opciones anteriores a corto plazo para mitigar los daños y perjuicios que causa a cualquier ciudadano venezolano el estar indocumentado en el extranjero, así como el que causa a su país de acogida, podría tener lugar dentro del marco de la protección internacional. Para esto podrían emplearse tecnologías<sup>87</sup> como blockchain, inteligencia artificial, infraestructura de la llave pública (*encryption technology*), reconocimiento facial, digitalización y reconocimiento de huellas dactilares, doble-autenticación (confirmación o recepción de código vía correo electrónico o número de teléfono), ubicación física, entre otros<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Artículo 7. Ejercicio de funciones consulares en terceros estados. El Estado que envía podrá, después de notificarlo a los Estados interesados y salvo que uno de estos se oponga expresamente a ello, encargar a una oficina consular establecida en un Estado, que asuma el ejercicio de funciones consulares en otros Estados. Convención de Viena para las relaciones consulares, 24 de abril de 1963. En vigor: 19 de marzo de 1967.

<sup>87</sup> Véase: Prototipo de quien contribuyó con este trabajo, previo acuerdo de su autor. Otros prototipos: de Dr. Ignacio de León y del Lic. Roger Santodomingo en Citizenz. La Presidencia interina no tuvo interés en o presupuesto para implementar el proyecto. Presuntamente, existió otro prototipo del Sr. David de la Cruz para solventar el problema del documento de identidad de los venezolanos que no fue completado. No encontramos información que lo corroborara.

<sup>88</sup> Aunque en Latinoamérica y, en particular, en Venezuela, haya una penetración del teléfono inteligente en casi el 50% de la población, es pertinente acotar que para ser titular de una identidad digital no se requiere necesariamente tener un Smartphone. "...self-sovereignty must also be smartphone resistant, so that identity and capital can be securely controlled...SMS or biomarker-enabled (face, fingerprint) transactions on the blockchain signed by SHA256 hashed pass codes (a potential combination of ID #, phone #, name, and secret pin) or perceptual image hashes could help introduce the rest of the world to the liberty of immutable, digital identity..." Robert Greenfield IV, "Blockchain Identities for Lost Citizens: Developing secure, self-sovereign identities for the undocumented," 19 January 2018, <https://bit.ly/2HBfIkj>.



## B. Solución permanente

Ahora bien, ilustradas las propuestas que ofrecen una solución parcial al problema de la identificación de los venezolanos, es menester, describir la propuesta ideada para ofrecer una **solución permanente** que funde las bases de un Sistema de Identificación digno del siglo 21 post-COVID-19. La identidad e identificación de los venezolanos no debería convertirse en una herramienta de manipulación política del gobierno al mando, para chantajear, sabotear, extorsionar y deliberadamente causar daños y perjuicios a la población venezolana dentro y fuera de la República<sup>89</sup>. La identidad venezolana no debería estar en manos de una ideología política y mucho menos en poder de la inteligencia de otros países con propósitos desestabilizadores en la región latinoamericana<sup>90</sup>.

Cuando la gestión de un Estado es controlada por sujetos no apegados a valores democráticos, vacíos de moral y ética, al punto de perturbar fuertemente el orden público, el estado de derecho<sup>91</sup> y desestabilizar las instituciones democráticas y paralizar los servicios de la administración pública<sup>92</sup>, es el momento de pensar en alternativas no estatales. Urge empoderar a

---

<sup>89</sup> A los presos políticos y personas que ejercen cargos públicos en la Asamblea Nacional, Presidencia interina o son figuras políticas opositoras les ha sido sustraído o invalidado el pasaporte. Foro Penal Venezolano, “Reporte sobre la represión del Estado en Venezuela,” (August, 2017), 1–10.

<sup>90</sup> Adriana Rivera, “Más de un millardo de dólares en planes de identidad con Cuba,” *Website Transparencia internacional*, <https://bit.ly/2RV6mlC>. “...el gobierno de Cuba, a través de la UCI –y específicamente por medio de su empresa comercializadora de soluciones informáticas, ALBET, tomó control total del sistema de identificación venezolano. ALBET logró capturar la data de la cedula nacional y generó para el gobierno de Chávez los nuevos pasaportes electrónicos. Su rol fue integrar el software, administrar la data y servir de intermediario con la transnacional Gemalto, la cual proveería el hardware de impresión de pasaportes y cédulas...” Comisión Permanente de Política Exterior, Soberanía e Integración, Working Paper, 2020.

<sup>91</sup> Material sobre la necesidad de recobrar el estado de derecho en Venezuela: “EU institutions have consistently communicated concerns over the deterioration of the human rights and rule of law situation in Venezuela.” Par Engstrom & Giulia Bonacquisti, “Rule of law and human rights in Cuba and Venezuela and EU engagement,” European Parliament’s Subcommittee on Human Rights (DROI) (26 November 2018) 54, doi:10.2861/488910; “Calls on the EU and other international actors to mobilise a response from the international community that contributes to the urgent restoration of democracy and the rule of law in Venezuela.” European Parliament 2019-2024, “Humanitarian situation in Venezuela and migration and refugee crisis: European Parliament Resolution of 10 July 2020 on the humanitarian situation in Venezuela and the migration and refugee crisis (2019/2952(RSP)),” P9\_TA-PROV(2020)0193 (10 July 2020), § 10.

<sup>92</sup> Artículos sobre el estado fallido venezolano: Moisés Naím and Francisco Toro, “Venezuela’s Problem Isn’t Socialism Maduro’s Mess Has Little to Do With Ideology,” *Foreign Affairs*, January 27, 2020, <https://fam.ag/3cbdlOK>; Kenneth Rapoza, “Meanwhile, In The Failed State Of Venezuela, Another ‘Coup’,” *Forbes*,



las personas otorgándoles el control de su propia identidad, de la soberanía de su identidad<sup>93</sup> para que, entre otras cosas, se encuentren en capacidad de protegerse de futuras agresiones que pueda perpetrar el partido político o grupo que las gobierna.

El gobierno oprimente no aportará la solución permanente al problema de identificación del venezolano. Esta debería provenir de las personas, de los venezolanos<sup>94</sup>, con apoyo de la comunidad internacional, incluidas las organizaciones regionales e internacionales. Las normas de seguridad y defensa nacionales e internacionales establecen que es competencia del Estado identificar a sus nacionales. Todo documento de viaje es expedido por un Estado. El documento de viaje para extranjeros es expedido por el país de residencia del solicitante.

El poder del único estado en Venezuela, en particular, el único órgano legítimo del estado venezolano, es la Asamblea Nacional de Venezuela (AN) y la Presidencia interina. De conformidad con el Estatuto de la AN antes citado y el Decreto N° 006 de la Presidencia interna, a ellos compete crear el nuevo Sistema de Identificación venezolano. Sin embargo, si la Presidencia interina no siente que obtendrá el apoyo o reconocimiento necesarios para hacer valer los efectos jurídicos de los documentos de identidad venezolanos expedidos mediante el empleo del nuevo sistema de la identidad venezolana gestionado por la presidencia interina, se confirma la necesidad de proponer soluciones alternas para la impresión de un pasaporte que cumplan con todos los elementos y lineamientos de seguridad reconocidos internacionalmente.

---

Jan 7, 2020, <https://bit.ly/3iJYUFR>; J.J. Messner (Ed.), *Fragile States Index, Annual Report 2020*, Fund For Peace, Washington 2020, 22 <https://bit.ly/3cIqMIn>.

<sup>93</sup> *Digital identity solutions can put the user in charge of managing their own information*. Aiden Slavin, “Digital Identity: A Solution to Kenya’s ID Challenge?,” Website Engineering for Change, 7 April 2020, <https://bit.ly/33YpfKa>.

<sup>94</sup> Esta propuesta es cónsona con lo estipulado en la ley venezolana. *Los órganos y entes de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la gestión pública. Las personas podrán, directamente o a través de las comunidades organizadas, presentar propuestas y formular opiniones sobre la gestión de los órganos y entes de la Administración Pública, así como participar en la elaboración de los instrumentos de contenido normativo* (Artículo 139 del Decreto n° 1.424 (rango, valor y fuerza de ley) mediante el cual se dicta la Ley Orgánica de la Administración Pública, 17 de noviembre de 2014, GO Extr. N° 6.147, 17 de noviembre de 2014 (Venezuela).



En caso de que las anteriores opciones sean inviables, el Sistema de Identificación venezolano debería caracterizarse por ser autónomo e independiente del gobierno del Estado venezolano, del Poder Ejecutivo y de todos los demás poderes del Estado<sup>95</sup>. En Venezuela nos encontramos frente a un estado fallido o un no-estado, un estado que no está gobernando, un estado que es inexistente, que no está presente, que no interactúa con el ciudadano administrado y que no ofrece servicios de administración pública al venezolano. A su vez, el sistema de identificación “Saime” está bajo el control de sujetos de alta peligrosidad, lo cual ha quedado ampliamente demostrado en informes citados en esta propuesta.

Con base en la evaluación del “Índice de Estado de Derecho 2020”, Venezuela tuvo un puntaje general de 0.27 sobre 1 en base a la evaluación de factores como el límite al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia penal<sup>96</sup>. Según los datos de 2019, Somalia, Sudán del Sur, Corea del Norte, Yemen y Venezuela presentaron el mayor riesgo de exigencias de soborno<sup>97</sup>. Para el mismo año, Venezuela alcanzó el ranking 173 de 180 (peor récord) de los países más corruptos en el “Índice de Percepción de la Corrupción”<sup>98</sup>. En su “Índice de Estados Frágiles” de 2020, Fund For Peace (FFP) afirma que *a largo plazo, los países que más han empeorado en el último decenio son Libia, Siria, Mali, el Yemen y Venezuela, los cuales han seguido desenvolviéndose en medio de diversos niveles de conflicto e inestabilidad prolongados. Aunado a esto, existe mucha inestabilidad política y un liderazgo cuestionable en Bolivia, Brasil y Venezuela.* El Informe de FFP asevera que el *Estado venezolano* ha colapsado y que ello ha

---

<sup>95</sup> En estados como el venezolano, donde la separación de los poderes públicos es inexistente, no debería confiarse el sistema de identificación a ninguno de estos. Benedicte Bull & Antulio Rosales, “The crisis in Venezuela: Drivers, transitions, and pathways,” *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 109 (2020): January-June, 1-20, 4-5.

<sup>96</sup> *Los puntajes van de 0 a 1, donde 1 indica la mayor adherencia al Estado de Derecho.* “Índice de Estado de Derecho 2020,” *World Justice Project*, <https://bit.ly/3j9DVMT>.

<sup>97</sup> “Trace Bribery Risk Matrix,” *Trace International*, <https://bit.ly/3kXvTHd>.

<sup>98</sup> “Corruption Perception Index,” *Transparency International*, <https://bit.ly/338O1YT>. Véase también: “POLICE CORRUPTION IS BECOMING A PANDEMIC TOO: During COVID-19, police collect bribes and turn toward brutality and abuse,” *Transparency International*, 23 September 2020, <https://bit.ly/3mZhr3h>.



permitido *el subsiguiente surgimiento de espacios no gobernados para organizarse fuera del control de la autoridad estatal*<sup>99</sup>.

La historia es cíclica, es por esta razón, que el futuro Sistema de Identificación venezolano debería ser descentralizado, autónomo e independiente del “gobierno” que ejerza el mandato en el Estado Venezolano. Las generaciones futuras no deben volver a experimentar lo que las generaciones predecesoras venezolanas han sufrido por obra del gobierno que desde principios del siglo XXI se apropió de las instituciones democráticas en el país y decidió implantar una revolución que solo trajo retroceso, corrupción a gran escala y destrucción<sup>100</sup>.

*En los países autoritarios, desde los certificados de nacimiento hasta el control de la migración, los documentos oficiales son un instrumento de control. En los Estados-nación que están alineados geopolíticamente contra la ayuda externa a sus respectivos ciudadanos, las transacciones de beneficencia como las transferencias y envíos por cable pueden bloquear, retener o confiscar fácilmente, sin que por ello se logre nunca el objetivo previsto de aliviar al destinatario*<sup>101</sup>. *La existencia misma de los estados autoritarios en la era moderna demuestra que la tecnología, puede ser tan fácilmente aprovechada, como una herramienta de control absoluto, como puede también brindar libertad sin límites*<sup>102</sup>.

Joseph Lubin, Chief Operating Officer de Ethereum Suiza y fundador de ConsenSys afirma que cuando las personas son dueñas de su propia identidad, se encontrarán en condiciones de estar

---

<sup>99</sup> J.J. Messner (Ed.), *Fragile States Index, Annual Report 2020*, Fund For Peace, Washington 2020, 10, 22 <https://bit.ly/3cIqMIn>.

<sup>100</sup> Se sugiere leer: Allan Brewer-Carías, “Transition from Democracy to Tyranny through the Fraudulent Use of Democratic Institutions: The Case of Venezuela.” Conference on the “Transition to Democracy,” European Public Law Organization, Municipality of Fyli, Athens, September 11, 2017, 4–5; Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy in Venezuela: The Chávez Authoritarian Experiment* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 129; Mario J. García-Serra, “The ‘Enabling Law’: The Demise of the Separation of Powers in Hugo Chavez’s Venezuela,” *The University of Miami Inter-American Law Review*, 32, no. 2 (January 7, 2001): 265–93; Gabriel Negretto et al., “Liberalism and Emergency Powers in Latin America: Reflection on Carl Schmitt and the Theory of Constitutional Dictatorship,” *Cardozo Law Review* 21 (1999–2000): 1800, 1797–1823.

<sup>101</sup> Robert Greenfield, “ConsenSys Blockchain for Social Impact,” UN Ideas Unite, 01/10/2018, <https://bit.ly/3i76F7M>.

<sup>102</sup> Robert Greenfield IV, (19 January 2018).



menos sujetas a las arbitrariedades de sus gobiernos y a situaciones adversas como desastres naturales y guerras. Si una persona es expulsada de su país, pero ya contaba con una identidad auto-soberana, podrá entonces reconstruir su vida<sup>103</sup>.

En consecuencia, sugerimos, con el apoyo conjunto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de la OIM, estructurar – hasta su concreción, como en efecto, propondremos en este proyecto – un nuevo sistema venezolano de identificación para la expedición de documentos de viaje, digital descentralizado, válido para viajar fuera de Venezuela, avalado por un tercero de confianza<sup>104</sup>, basado en tecnología blockchain open source<sup>105</sup> o cualquiera otra que la supere en seguridad. Conscientes del problema de los venezolanos que no logran obtener pasaporte y habiendo identificado en el Estado venezolano las características propias de un estado fallido<sup>106</sup> e incluso de un estado inexistente, ACNUR y/o la OIM, por ser los organismos idóneos para ello, podrían apoyar el nuevo sistema de identificación. De allí el fundamento de esta propuesta.

Para ello, la Asamblea Nacional Venezolana ha oportunamente previsto en el Estatuto de febrero de 2019 que, *el Gobierno provisional de unidad nacional tramitará la cooperación financiera internacional de organismos multilaterales y países del mundo libre a los fines de iniciar el proceso de transición económica y de proseguir la reversión de la emergencia humanitaria. También solicitará la presencia permanente de organismos internacionales especializados en la garantía y defensa de los derechos humanos a los fines de acompañar el*

---

<sup>103</sup> Aaron Stanley, “US State Department Seeks Blockchain Boost Amid \$10 Billion Reboot,” *Coindesk*, Oct 12, 2017, <https://bit.ly/3cC3kMK>.

<sup>104</sup> ACNUR y/o OIM podrían jugar un rol imprescindible, como terceros de confianza, en el nuevo sistema de identificación.

<sup>105</sup> *Los sistemas de información interoperables y servicios de información deberán ser desarrollados bajo estándares abiertos y software libre* (Artículo 35). Decreto N° 9.051 mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley sobre Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado de fecha 15 de junio de 2012 publicado en Gaceta Oficial N° 39.945 de fecha 15 de junio de 2012. En vigor: 14 de junio de 2014, (Venezuela).

<sup>106</sup> Según el Índice de Estados Frágiles, Venezuela está en Estado de Alerta con un índice de 91.2. J.J. Messner (Ed.), 2020, 4.



*proceso de transición democrática e informar a la comunidad internacional de la situación de dichos derechos en Venezuela*<sup>107</sup>.

Se aspira beneficiar de un sistema de identificación auténtico, íntegro, validado y no repudiable. La idea se inspira, entre otros, en proyectos de la Unión Europea<sup>108</sup> así como iniciativas nacionales tales como la helvética. A juicio del Consejo Federal, órgano ejecutivo del Estado suizo, considera que el marco jurídico suizo requiere adaptaciones específicas<sup>109</sup> en ciertas esferas del derecho para aumentar la certidumbre jurídica, eliminar obstáculos a las aplicaciones basadas en blockchain y la tecnología de los registros electrónicos (TRD)<sup>110</sup> y limitar nuevos riesgos<sup>111</sup>. Bahrain adoptó el Decreto Legislativo n° 54/2018 que ofrece un marco legal para el uso de nuevas tecnologías como el blockchain para servicios de gobierno<sup>112</sup>. La idea y propuesta no son ajenas a los programas y proyectos implementados por agencias especializadas de las Naciones Unidas.

---

<sup>107</sup> Estatuto (2019), artículo 28.

<sup>108</sup> Tom Lyons, Ludovic Courcelas, Ken Timsit, “Blockchain and Digital Identity,” The European Union Blockchain, Observatory and Forum, May 2019, <https://bit.ly/2FP9NYi>; European Commission, “Horizon 2020. Decentralized Citizens Owned Data Ecosystem,” Servicio de Información Comunitario sobre Investigación y Desarrollo [CORDIS] resultados de la investigación de la UE, <https://cordis.europa.eu/project/id/732546/es>.

<sup>109</sup> National Assembly’s Special Committee on the 4th Industrial Revolution in the Republic of Korea is focusing on blockchain, AI and big data. The Swiss Federal Council recently published a draft law on blockchain and distributed ledger technology. United Nations, “E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development,” Department of Economic and Social Affairs, New York, 2020, 160 <https://bit.ly/30ctil8>.

<sup>110</sup> La tecnología de registro distribuido (TRD) o Distributed Ledger Technology (DLT) permite la gestión común de datos y, en particular, la contabilidad común con los participantes que no se conocen ni confían entre sí. Se trata esencialmente de sistemas comunes de gestión de datos basados en registros distribuidos. La cadena de bloques o blockchain es una de las posibles formas de almacenamiento de datos en ese sistema. El TRD permite la transferencia electrónica directa de valor entre los participantes de la red sin necesidad de una autoridad central de gestión de cuentas. Federal Council, “Federal Council wants to further improve framework conditions for DLT/blockchain,” Federal Department of Finances, Bern, 27.11.2019, <https://bit.ly/3ichYLD>.

<sup>111</sup> Département fédéral de finances, Consultation relative à la loi fédérale sur l’adaptation du droit fédéral aux développements de la technologie des registres électroniques distribués. Rapport sur les résultats, 29 novembre 2019 <https://bit.ly/3cHcfwn> y Conseil fédéral, Bases juridiques pour la distributed ledger technology et la blockchain en Suisse, État des lieux avec un accent sur le secteur financier, *Rapport*, Berne, 14.12.2018 <https://bit.ly/36a5To7>.

<sup>112</sup> *Recently, the United Arab Emirates developed the UAE Strategy for Artificial Intelligence and Emirates Blockchain Strategy 2021. The objective of the blockchain strategy is to transfer 50 per cent of government transactions to blockchain by 2021, while the AI strategy focuses on improving government activities in specific sectors, including technology, transport, health, education, water, renewable energy and environment. Saudi Arabia has an agreement with IBM to implement blockchain applications for government and commercial services. In 2018, Bahrain implemented Legislative Decree No. 54/2018 for the Issuance of Letters and Electronic Transactions, which provides a legal framework for the use of new technologies such as blockchain for government services.* United Nations, “E-Government Survey 2020, 75, <https://bit.ly/30ctil8>.



Incluso, algunas agencias especializadas de las Naciones Unidas están empleando tecnologías emergentes para tratar o cubrir necesidades prioritarias de mayor urgencia en el Medio-este, como el empleo de blockchain para la distribución de asistencia humanitaria<sup>113</sup>. La idea fue propuesta por Save My Identity<sup>114</sup> en una sesión de la Comisión de Política Exterior, Soberanía e Integridad de la Asamblea Nacional Venezolana que tuvo lugar el 29 de julio de 2020.

De acuerdo con cifras manejadas por las Naciones Unidas, más de mil millones de personas no poseen identificación legal. Por ahora, los venezolanos migrantes son seis (06) millones de personas que potencialmente se quedarán sin identidad, mientras que dentro de Venezuela, se quedarían otras veinticuatro (24) millones sin identidad. Como hemos aseverado anteriormente, no tener identidad restringe el acceso a servicios y oportunidades, así como el ejercicio de derechos fundamentales. Según afirma la *Office of Information and Communication Technology* (OICT) de las Naciones Unidas<sup>115</sup>, el documento de identidad, permite la identificación, la cual a su vez, ofrece acceso al desarrollo.

Proporcionar a toda persona una identidad es una meta (16.9) de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS). Según el documento de la OICT, una identidad digital basada en blockchain es una solución más segura contra el robo de identidad y la privacidad de los datos y, es por ello, que ID2020 está trabajando en ofrecer identificación digital universal a cada persona del planeta<sup>116</sup>, aunque existen iniciativas locales más fáciles de implementar<sup>117</sup>. La posesión de

---

<sup>113</sup> A number of United Nations entities are utilizing emerging technologies to address some of the more urgent needs in the region; for example, blockchain is being used in the distribution of humanitarian assistance, and new technologies for online education are helping to build the needed skills in refugee camps in Jordan. United Nations, “E-Government Survey 2020, 75, <https://bit.ly/30ctil8>; World Food Programme (WFP), “Building blocks: blockchain for zero hunger,” Innovation Accelerator, Website WFP, <https://bit.ly/3kPynaL>.

<sup>114</sup> Sociedad de hecho formada el 26 de junio de 2020 por ocho (08) venezolanos domiciliados en ocho (08) países en Europa y Latinoamérica. La sociedad de hecho será prontamente registrada como organización no-gubernamental en Ginebra, Suiza. [www.savemyidentity.org](http://www.savemyidentity.org).

<sup>115</sup> U.N. Office of Information and Communication Technology (OICT), “BLOCKCHAIN – WHAT DOES IT MEAN FOR THE UN,” June 2018 (2 of 3) Emerging technologies whitepaper series: Blockchain and distributed ledgers, Website UNITE, <https://bit.ly/2HwWixo>.

<sup>116</sup> Website ID2020, <https://id2020.org>.

<sup>117</sup> For example, in New York, the Fummi app provides a digital ID for the homeless to access government services. OICT.



documentación básica para verificar la propia identidad es fundamental para la supervivencia y la seguridad, ya que es esencial para obtener asistencia humanitaria básica y llegar a zonas seguras<sup>118</sup>. El blockchain puede proporcionar una identificación accesible y verificable en crisis humanitarias y de desastre.

Un proyecto reciente de Microsoft, Blockstack Labs y ConsenSys<sup>119</sup> está trabajando en un "sistema de identificación de código abierto, auto-soberano y basado en blockchain"<sup>120</sup>. Con ello, es posible que una persona demuestre su existencia e identidad mediante un distributed public ledger, parecido a un notario público internacional. Esto permite un sistema descentralizado de gestión de datos personales que los individuos poseen y controlan por sí mismos<sup>121</sup>. BitNation<sup>122</sup> y OneName<sup>123</sup> también funcionan en este espacio<sup>124</sup>.

*El ACNUR, el United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) y una serie de otros agentes públicos, privados y humanitarios están aprovechando las tecnologías digitales para modernizar la verificación, la autorización y la autenticación de la identidad. Las organizaciones de ayuda tratan de empoderar a los beneficiarios facilitándoles identificaciones que les permitan acceder a empleos, ingresos, remesas, aprendizaje en línea y proveedores de servicios financieros<sup>125</sup>. Los distributed ledger-based identification management systems permiten a los usuarios mantener el control de sus datos de identidad: una persona almacena las reclamaciones*

---

<sup>118</sup> Julia St. Thomas King; Dennis Ardis, "Identity crisis? Documentation for the displaced in Iraq – Overseas Development Institute (ODI) Humanitarian Practice Network," Website HPN, October 2015, <https://bit.ly/36cHOwU>.

<sup>119</sup> Consensys, The most trusted Ethereum Blockchain Solutions, Website Consensys, <https://consensys.net>.

<sup>120</sup> Yorke Rhodes III, "What does identity mean in today's physical and digital world?," Microsoft Azure, 31 May 2016, <https://bit.ly/3joj7W>.

<sup>121</sup> Guy Zyskind; Oz Nathan; Alex Sandy Pentland, "Decentralizing Privacy: Using Blockchain to Protect Personal Data," 2015, <https://www.enigma.co/ZNP15.pdf>.

<sup>122</sup> Bitnation es la primera nación virtual. Una nueva jurisdicción blockchain. Bit-Nation Governance 2.0, <https://www.bitnation.co>. Léase también: Susanne Tarkowski Tempelhof, Elliott Teissonniere, James Fennell Tempelhof, Dana Edwards, Bitnation Governance 2.0, La Jurisdicción Pangea y el Token de Arbitraje Pangea (PAT), El Internet de la Soberanía, Planet Earth, Abril 2017.

<sup>123</sup> Website OneName, onename.com.

<sup>124</sup> *Idem.*, 12.

<sup>125</sup> Aiden Slavin, Distributed ledger identification systems in the humanitarian sector, I4A Council Sovrin, May 2019, 12 <https://sovrin.org/wp-content/uploads/14A-Report.pdf>;



sobre su identidad en una "cartera de hardware" (un depósito digital) que luego puede ser verificada por terceros de confianza y utilizada para facilitar la autenticación<sup>126</sup>.

Muchas organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas y el Banco Mundial, están desarrollando debates destinados a promover los sistemas de identidad digital. *El primer paso hacia la adopción de un Sistema de Identificación Digital efectivo a nivel nacional es el desarrollo de un marco claro que pueda ser implementado.* El enfoque adoptado por los gobiernos deberían tener en cuenta una serie de factores, entre ellos el número de ciudadanos que se espera que utilicen el Sistema de Identificación y la frecuencia con que podrían hacerlo, así como el número total de servicios que ofrece.

No es posible identificar un modelo único para un Marco Nacional de Identidad Digital que sea mejor que los demás - no hay una solución única que sirva para todos, ya que cada país tiene sus propias características, necesidades y objetivos<sup>127</sup>. No obstante, se han identificado determinados estándares técnicos internacionales que deben ser tomados en consideración al momento de desarrollar el marco de la Identidad Digital Nacional, como son: el *ISO/IEC DIS 29115 – Information technology – Security techniques – Entity authentication assurance framework*, *Recommendation ITU-T X.1253 proposes security guidelines for identity management (IdM) systems*, *ITU-T X.1254 Recommendation: Entity authentication assurance framework* y *ITU-T X.1255 Recommendation: Framework for discovery of identity management information*<sup>128</sup>.

Good ID en Latinoamérica expresó que *apoya una visión sistémica de la identificación digital, que va más allá de la autenticación digital, o el inicio de sesión en un sitio web, una identidad legal basada en el móvil, certificados digitales o registros de nacimiento electrónicos aislados. Es un mecanismo técnico para la identificación digital y seguro de los individuos en el*

---

<sup>126</sup> Idem., 26.

<sup>127</sup> International Telecommunication Union (ITU), "Digital Identity Roadmap Guide," *Website ITU*, ISBN: 978-92-61-27831-1 Geneva, 2018, 57-58, <https://bit.ly/2EyAIr4>.

<sup>128</sup> *Ibid.* ITU, 2018, 59-60. Véase también: Identification for Development (I4D); World Bank Group, "Technical Standards for Digital Identity, Draft for discussion," International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, 2017, <https://bit.ly/3kTlSuC>.



*que no hay un contacto cara a cara. En un sistema de identificación fundacional (Banco Mundial, 2018d), la identidad digital debe basarse en una institución responsable, en una legislación coherente y en medios técnicos que permitan la interoperabilidad con diferentes sistemas de información. La identidad digital debe ser inclusiva, accesible, portátil y persistente*<sup>129</sup>.

Algunos claman la necesidad de implementar proyectos piloto de identidad digital<sup>130</sup>. Entre otros muchos proyectos piloto se encuentra uno en Latinoamérica desarrollado por el Institute of Technology and Society (ITS) Rio, en Brasil, donde la población más vulnerable lucha por acceder a un documento de identidad, cuyos datos privados no se encuentran bien protegidos y donde el sistema de identificación se encuentra fuertemente centralizado. Para ITS Rio/Good ID in Latin America, *la identificación puede variar considerablemente en su conceptualización, en las disposiciones jurídicas y organizativas y en la infraestructura operacional y tecnológica*<sup>131</sup>.

Al crear el Sistema de Identificación venezolano basado en blockchain, serán respetados no solamente los estándares internacionales en materia de identidad digital, o los estándares de la OACI, sino que también, serán tomados en cuenta en forma minuciosa los Principios de Blockchain creados para preservar y proteger los derechos del usuario, que representan los valores fundacionales del futuro descentralizado. Tal y como puede leerse en las noticias del *World Economic Forum*, esta "*Declaración de Derechos de las Cadenas en Bloque*" establece una base global para construir aplicaciones de cadenas en bloque que respeten los derechos de los participantes, salvaguarden los datos y protejan a los usuarios<sup>132</sup>. Para cumplir con este objetivo se sugiere la adopción de un marco jurídico adecuado, tomando en cuenta lo que ya existe, es decir, considerando el estudio de normas existentes en países donde hay seguridad jurídica<sup>133</sup>.

---

<sup>129</sup> Alexandre Barbosa; Celine Carvalho; Ciáudio Machado; Janaina Costa, "Good ID in Latin America: Strengthening appropriate uses of Digital Identity in the region," Good ID, July 2020, p. 11 <https://bit.ly/309p8du>.

<sup>130</sup> Cornelius Saunders; Hilman Palaon; Devina Srivastava, "Advanced Technologies, Cultural Diversity and Operational Constraints: the Need for Pilots," Website Good-ID, 16 April 2020, <https://bit.ly/366dP9J>.

<sup>131</sup> Alexandre Barbosa et. al. (2020).

<sup>132</sup> Amanda Russo, "Blockchain Principles Launched to Preserve and Protect User Rights," World Economic Forum, 22 May 2020 <https://bit.ly/3j3j5yC>.

<sup>133</sup> Por ejemplo, deberá regularse la captación de datos biométricos correspondientes a señas de identidad, para lo cual se podría tomar como modelo normas como la suiza que regulan el sistema automático de identificación de huellas



La Ley Orgánica de Identificación venezolana, prevé que el Estado garantizará la incorporación de tecnologías que permitan desarrollar un sistema de identificación seguro, eficiente y coordinado con los órganos del Poder Público y que el Ejecutivo Nacional, por órgano del Saime, vigilará el mantenimiento y la actualización permanente y progresiva del sistema de identificación, con el objeto de lograr un sistema de avanzada tecnología, que facilite a la ciudadanía el acceso a los servicios públicos, el intercambio de información y el apoyo a las funciones de los órganos del Estado (art. 5 LOI). Es público y notorio a nivel internacional, que este, es otro derecho más de rango legal que el Estado venezolano ha venido violando en forma reiterada y continua. La creación de un Sistema de identificación venezolano, podría subsanar estas faltas del Ejecutivo Nacional y dará cabal cumplimiento a la ley venezolana.

Por su parte, Ley Orgánica de Registro Civil<sup>134</sup>, establece la necesidad de usar las tecnologías apropiadas para la realización de los procesos de registro civil, manteniendo la integridad de la información, garantizando la seguridad física, lógica y jurídica, así como la confiabilidad e inalterabilidad de sus datos (artículo 13). En su Capítulo VI se explica la necesidad y condiciones de la Automatización de la información de los ciudadanos, mientras que en su Capítulo VII establece la validez de las certificaciones electrónicas como documentos probatorios. Sobran los ejemplos legislativos venezolanos que promueven el uso de tecnología para ofrecer un servicio seguro y confiable a los ciudadanos, como es el caso de la Ley Infogobierno. Esta prevé *que el Poder Público y el Poder Popular tienen la obligación de proteger la información que obtiene por intermedio de los servicios que presta a través de las tecnologías de información y la que repose en sus archivos o registros electrónicos, en los términos establecidos en esta Ley, y demás leyes que regulen la materia* (Artículo 77)<sup>135</sup>.

Con un nuevo Sistema de Identificación con las características aquí descritas, no se pretende reemplazar o cambiar el número de Cédula de Identidad que haya sido expedida a cada

---

digitales (AFIS): Ordonnance sur le traitement des données signalétiques biométriques, RS 361.3, 6 décembre 2013 (Suiza) <https://bit.ly/2GbTi8T>.

<sup>134</sup> LORC, art. 13.

<sup>135</sup> Ley de Infogobierno (2013).



venezolano por el Saime o la anterior Oficina Nacional de Identificación y Extranjería (Onidex) a partir de los años cuarenta, durante el periodo presidencial del Dr. Isaías Medina Angarita. Se aspira a resguardar los datos personales en base a los cuales se generó tal número de documento de identidad y desarrollar una forma más expedita, segura, confiable y transparente de expedir cédulas de identidad y pasaportes, dentro y fuera de Venezuela. Igualmente, se desea eliminar toda emisión fraudulenta – anterior y posterior - de cédula de identidad “V-” y pasaporte nacional a ciudadanos que no han adquirido la nacionalidad venezolana ni por nacimiento, ni por naturalización. En caso de que estas fallas no hayan sido detectadas al momento de depurar la base de datos del Saime o de comparar la nueva base de datos con aquella, será necesario estudiar el caso de quienes hayan obtenido el pasaporte venezolano en forma fraudulenta cuando soliciten la renovación del documento. Con este proyecto se persigue a su vez liberar al venezolano y su identidad del yugo de cualquier gobierno que logre apoderarse del aparato del Estado venezolano, por eso son tan importantes los adjetivos: autónomo, independiente y descentralizado. Una base de datos descentralizada no se encuentran comprometida y vulnerable como una centralizada.

La **solución permanente**, de crear un Sistema de gestión de la Identificación venezolana basado en blockchain, descentralizado, autónomo, independiente del gobierno es innovadora porque no existe algo igual para gestionar la identidad de treinta (30) millones de nacionales de un mismo país. Se ha empleado a lo sumo en comunidades, en sectores de seis (06) millones de sujetos<sup>136</sup> y en su mayoría de comunidades de migrantes en situación vulnerable<sup>137</sup>. La propuesta del Sistema de Identificación venezolano basado en blockchain se diferencia de los enfoques que ya existen, porque se estaría implementando para los connacionales de un Estado que en la práctica ha dejado de existir, para nacionales de un país, del que el veinte (20) por ciento de sus habitantes ha optado por migrar con o sin identificación. Se trata de crear un gestor de identidad que no esté bajo el control del gobierno de turno del Estado, sino que por el contrario, esté fuera de su alcance.

---

<sup>136</sup> Ejemplos: British Columbia y Ontario, Canadá, Países Bajos, Estonia, Zug-Suiza y Blockchain Identity Management del Ministerio de Relaciones Exteriores turco.

<sup>137</sup> Ejemplos: AnKER Centre Dresden, Alemania; Digital Nation: Refugiados Rohingya, Kuala Lumpur, Malaysia; Refugiados Rohingya, Cox’s Bazar, Bangladesh.



Por último y con respecto al financiamiento, en un documento para discusión del Departamento de países del grupo andino del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se puede leer que el BID ha planteado expresamente la necesidad de cambiar el sistema de identificación y registro civil. El documento expresa, cito:

*El esfuerzo de reconstrucción del país necesitará un sistema de comercio internacional ágil y seguro que permita el ingreso de la ayuda y de los insumos para encaminar este proceso, por lo que se propone trabajar en un plan de contingencia para la emergencia con el objetivo de garantizar que las importaciones y donaciones puedan ingresar al país de manera segura. Para poder implementar los programas y proyectos, se requiere reconvertir el sistema de identificación y registro civil<sup>138</sup>.*

Una reflexión antes de concluir. Si bien no conocemos si se empleará la tecnología blockchain para conocer, bloque a bloque, el destino de nuestro parecer, la Consulta Popular en el Exterior 2020<sup>139</sup> que será llevada a cabo por iniciativa de la Asamblea Nacional (AN), empleará medios tecnológicos como los aquí descritos. ¿Qué herramientas tecnológicas son necesarias? Una aplicación (.app) segura, un teléfono inteligente, una conexión a internet, la doble autenticación del usuario y certificados digitales<sup>140</sup>. Si es cierto que se puede usar cualquier teléfono inteligente no habrá reconocimiento facial o de huella dactilar.

## CONCLUSIÓN

---

Creemos que las condiciones jurídicas están dadas, la viabilidad tecnológica ha sido suficientemente estudiada y verificada en proyectos pilotos, el financiamiento no parece ser el

---

<sup>138</sup> Emmanuel Abuelafia; José Luis Saboin, “Una mirada a futuro para Venezuela,” Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de países del grupo andino, Documento para discusión N° IDB-DP-798, Agosto 2020 <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Una-mirada-a-futuro-para-Venezuela.pdf>.

<sup>139</sup> Sea cual sea el destino de los resultados, esta será una forma de volvernos a contar, en tres años han salido tres millones más de venezolanos. ¿Será la consulta una estrategia para crear el nuevo padrón electoral?

<sup>140</sup> Horacio Medina, Consulta Popular en el Exterior, *Venezolanos Siempre en Youtube.com*, 29 de octubre de 2020 <https://youtu.be/LOOpZIDc8iE>. Prensa AN, AN aprobó Acuerdo que promueve consulta popular para realizar elecciones libres y rechazar el fraude del 6D, *Asamblea Nacional*, 1 de octubre de 2020 <https://bit.ly/3oG8kFM>.



impedimento principal para la ejecución de un proyecto de esta envergadura, solo pareciera faltar la voluntad política para: a) solventar el problema de los venezolanos con pasaporte vencido y b) implementar el proyecto de creación de un nuevo Sistema de Identificación descentralizado, autónomo e independiente.