



CARLO CURTI GIALDINO*

LE RELAZIONI DIPLOMATICHE STATI UNITI-VENEZUELA (2002-2026) DALLA ROTTURA VERSO IL PIENO RISTABILIMENTO: L'OPERAZIONE *ABSOLUTE* *RESOLVE* E L'EVOLUZIONE DEL PARADIGMA NORIEGA

SOMMARIO: 1. Oggetto e metodo dell'indagine: la metamorfosi del rapporto bilaterale (2002-2026). – 2. L'origine della frattura: dal tentato *golpe* del 2002 alla guerra giuridico-economica degli arbitrati. – 3. L'affievolimento delle relazioni e la coercizione economica come minaccia alla sicurezza nazionale. – 4. Il dualismo della rappresentanza: legittimità costituzionale vs. effettività nel caso dell'ambasciata del Venezuela a Washington. – 5. L'asimmetria della Potenza protettrice e il paradosso operativo della *Venezuela Affairs Unit* (VAU). – 6. La questione della rappresentanza del Venezuela presso l'Organizzazione degli Stati Americani. – 7. La missione permanente all'ONU: l'ultimo presidio del Governo Maduro e il "limbo" delle credenziali. – 8. Le elezioni presidenziali del 2024 ed il riconoscimento di Gonzáles Urrutia da parte degli Stati Uniti. – 9. Dall'incriminazione del 2020 alla cattura del 2026: la criminalizzazione dell'attività di Governo e la rimozione dell'immunità. – 10. Il fallimento dell'accordo di Barbados: crisi della "condizionalità incrociata" e diplomazia delle licenze OFAC. – 11. L'interdizione marittima nel Mar dei Caraibi e la "diplomazia delle cannoniere" contro la flotta fantasma. – 12. L'Operazione *Absolute Resolve*: tra dottrina Monroe e violazione dello *jus ad bellum*. – 13. Il Governo di transizione, l'amministrazione fiduciaria delle risorse energetiche e la partenza del personale cubano presente nella scuola e nella sanità. – 14. Il ripristino dei canali diplomatici e la missione tecnica McNamara a Caracas. – 15. La riapertura dell'ambasciata USA: tra Alta Commissione di controllo e assistenza consolare. – 16. La missione Plasencia a Washington, il postliminio giuridico selettivo e l'assistenza consolare a Maduro. – 17. Il processo a Manhattan: eccezioni di giurisdizione e applicazione della giurisprudenza *Ker-Frisbie*. – 18. Il coordinamento tra il giudizio a New York e l'indagine a L'Aia: il protocollo di cooperazione tra il Governo di transizione e la Corte penale internazionale. – 19. La *Public Diplomacy* nell'esercizio delle funzioni diplomatico-consolari: la comunicazione istituzionale come atto di qualificazione giuridica. – 20. Verso il pieno ristabilimento delle relazioni diplomatico-consolari. – 21. Osservazioni conclusive: dalla diplomazia del riconoscimento all'effettività condizionata, verso la normalizzazione delle relazioni.

* Professore di Diritto diplomatico-consolare internazionale ed europeo presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Vicepresidente dell'Istituto Diplomatico Internazionale.

1. Oggetto e metodo dell'indagine: la metamorfosi del rapporto bilaterale (2002-2026)

Il presente lavoro si propone di esaminare la metamorfosi dei rapporti tra gli Stati Uniti d'America e la Repubblica Bolivariana del Venezuela nell'arco temporale 2002-2026, adottando una prospettiva rigorosamente giuridico-istituzionale, incentrata sul diritto diplomatico e consolare come chiave di lettura dell'effettività dei governi. L'obiettivo non è la mera ricostruzione storica delle tensioni politiche, bensì l'analisi di come la crisi del riconoscimento e l'uso sistematico dello strumento giudiziario abbiano ridefinito alcuni istituti classici della diplomazia bilaterale. L'indagine si focalizza su quattro assi fondamentali. In primo luogo, sarà esaminata la de-istituzionalizzazione delle missioni diplomatiche: il passaggio dall'affievolimento dei ranghi alla totale rottura delle relazioni, analizzato alla luce delle Convenzioni di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche (CVRD) e del 1963 sulle relazioni consolari (CVRC). In secondo luogo, si indagherà il dualismo della rappresentanza: la gestione della vacanza delle sedi e la protezione dei locali diplomatici in un contesto di rappresentanze concorrenti (2019-2022)¹, che incidono sullo stesso riconoscimento dei governi, oltre che sulla successiva gestione fiduciaria dei locali in assenza di riconoscimento (2023-2025). In tale ambito, si approfondirà l'atipicità dell'istituto della Potenza protettrice, caratterizzato in questo caso da una marcata asimmetria dovuta all'accettazione della Svizzera da parte venezuelana a fronte del rifiuto statunitense della designazione turca. Tale asimmetria ha prodotto un "limbo tutelare" per i cittadini dei due Stati, svuotando di fatto l'istituto della protezione consolare della sua necessaria reciprocità (2023-2025). In terzo luogo, si darà conto della giurisdizionalizzazione della politica estera: il superamento dell'immunità *ratione personae* del Capo di Stato – operato attraverso la sua "declassificazione" giuridica da attore sovrano a reo comune² – che pone in discussione la stabilità del principio di parità sovrana (*par in parem non habet imperium*) attraverso l'incriminazione per narcoterrorismo e la successiva cattura nell'ambito dell'Operazione *Absolute Resolve*. In quarto luogo, infine, si darà conto degli eventi più recenti e, in particolare, dei passi verso il pieno ristabilimento delle relazioni diplomatiche, iniziato con la riapertura delle missioni e proseguito con l'intesa fra i due Stati intervenuta il 6 marzo 2026.

Il lavoro segue, sostanzialmente, l'evoluzione dei rapporti bilaterali. La prima fase è quella dell'affievolimento (2002-2018), che inizia con la crisi di fiducia seguita al tentato *golpe* del 2002 e prosegue con lo svuotamento delle funzioni diplomatiche e consolari, segnato dall'espulsione reciproca del personale. La seconda è quella della rottura e dell'asimmetria della Potenza protettrice (2019-2025), nella quale si assiste al passaggio dal riconoscimento dell'*interim* della presidenza di Juan Gerardo Guaidó Márquez alla successiva gestione

¹ Tale gestione fiduciaria si è cristallizzata, come si dirà, nella c. d. dottrina della vacanza istituzionale controllata, una prassi amministrativa statunitense che ha permesso il mantenimento dello *status* extragiuridico dei locali diplomatici venezuelani a Washington, precludendone l'accesso al Governo di Maduro e prefigurando, già nel corso del 2025, il quadro di diplomazia sotto tutela pienamente dispiegatosi con la successiva riapertura delle missioni nel 2026.

² Il superamento dell'immunità è operato mediante l'applicazione della dottrina della decadenza automatica, secondo cui la contestazione di crimini *jus cogens* (narcoterrorismo) agirebbe come causa di esclusione funzionale dell'immunità stessa. Tale orientamento si pone in consapevole rottura con la distinzione classica tra immunità *ratione personae* e *ratione materiae*, forzando l'interpretazione dei lavori della Commissione del Diritto Internazionale (CDI) sull'immunità della giurisdizione penale straniera, permettendo alla giurisdizione interna statunitense di procedere contro un Capo di Stato in carica senza attendere la cessazione formale del mandato o una rinuncia espressa dell'immunità da parte del Venezuela.

transitoria dei beni protetti e viene pure analizzato l'impatto delle sanzioni extraterritoriali nel quadro del disconoscimento di Nicolás Maduro Moros³. La terza (gennaio-febbraio 2026) è quella dell'intervento statunitense del 3 gennaio 2026, la cattura di Maduro, l'arresto e la deportazione a New York con il conflitto tra la sovranità statale e la pretesa punitiva universale degli Stati Uniti, vicende delle quali vengono esaminati i profili giuridici. L'ultima fase (febbraio-marzo 2026) è quella dell'avvio del processo di ristabilimento delle relazioni, prima con la riapertura delle missioni sotto il Governo di transizione e poi con la valutazione della sostenibilità della "diplomazia condizionata" fino all'annuncio di una prossima normalizzazione.

Le relazioni diplomatiche tra gli Stati Uniti e il Venezuela si trovano attualmente nel mezzo della loro trasformazione più radicale dell'ultimo secolo. Quella che è iniziata come una frattura ideologica con l'ascesa di Hugo Rafael Chávez Frías nel 1999 è culminata, dopo ventisette anni di tensioni e sanzioni, nell'Operazione militare *Absolute Resolve* del 3 gennaio 2026. La cattura di Maduro e della consorte, Cilia Adela Flores de Maduro⁴, definita la *Primera Combatiente*⁵ nonché il rapido reinsediamento della missione diplomatica statunitense a Caracas non rappresentano solo aspetti relativi ad un cambio di regime, ma costituiscono l'avvio di una nuova era di "diplomazia sotto tutela". Il ritorno degli americani sulla collina di Valle Arriba e la contestuale riapertura della sede venezuelana a Washington non sono eventi isolati, bensì le tappe finali di un logoramento sistematico che ha attraversato le menzionate quattro fasi critiche, portando la Nazione sudamericana da *partner* energetico strategico a «minaccia insolita» per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti, fino all'attuale stato di transizione guidata verso la piena ripresa delle relazioni diplomatico-consolari. L'indagine verificherà se tale ripristino costituisca una *restitutio in integrum* dei rapporti paritari o se sancisca la nascita di un nuovo standard di "sovranità funzionale" subordinata al riconoscimento esterno.

Sotto il profilo metodologico, l'indagine rifugge da un approccio puramente cronachistico per adottare il metodo del positivismo critico, integrato dall'analisi della prassi dei due Stati⁶. La ricerca si avvale di una lettura combinata delle fonti convenzionali di

³ Nato nel 1962, governa il Venezuela dal 2013, dapprima quale presidente *ad interim* dopo la morte di Hugo Chávez e, successivamente, in virtù di elezioni svoltesi nel 2013, 2018 e 2024, tutte contestate dagli Stati Uniti e da numerosi altri Paesi quali fraudolente. Prima di assumere la presidenza, Maduro ha ricoperto le cariche di membro dell'Assemblea Nazionale (2000-2006), ministro degli Affari Esteri (2006-2013) e vicepresidente (2013).

⁴ Nata nel 1956, moglie di Maduro dal 2013. Negli anni '90, guidò il *team* legale che ottenne la liberazione di Hugo Chávez dopo il fallito *golpe* del 1992. Ha ricoperto posizioni di rilievo nell'ordinamento venezuelano, tra cui presidente dell'Assemblea Nazionale (2006-2011), procuratore generale (2012-2013) e membro dell'Assemblea Nazionale Costituente (2017-2020).

⁵ La denominazione fu coniata dallo stesso Maduro nel 2013 rilevando che il termine *Primera Dama* apparteneva a una concezione elitaria e borghese dello Stato, estranea alla rivoluzione bolivariana. Sostituire *Dama* con *Combatiente* serviva a sottolineare che la moglie del presidente non è un accessorio decorativo o cerimoniale, ma una militante attiva che combatte in prima linea per la causa rivoluzionaria. L'espressione serve quindi a legittimare la sua autorità politica intrinseca, che precede e prescinde dal matrimonio con Maduro.

⁶ L'analisi si fonda sul presupposto che il diritto internazionale non sia un sistema statico, ma un processo continuo di pretese e resistenze. Il metodo qui adottato analizza il caso Venezuela non come un'anomalia, ma come un *leading case* per lo studio della "legalità d'eccezione". Attraverso lo studio dei mandati d'arresto extraterritoriali e degli *executive orders*, si mira a decodificare come atti di diritto interno statunitense vengano elevati a rango di norme internazionali *de facto*, imponendo un nuovo *standard* di legittimità per i Governi stranieri. Tale approccio si ispira alla visione del realismo giuridico internazionale, dove la validità della norma è testata alla luce della sua effettività nel condizionare i rapporti di forza globali. Sugli *executive orders*, da ultimo,

riferimento, la CVRD e la CVRC nonché della giurisprudenza delle corti interne e internazionali, allo scopo di verificare come la norma scritta sia stata flessa o riadattata alle esigenze di necessità invocate dalla Potenza egemone⁷.

Si utilizzerà, inoltre, il canone della comparazione diacronica, confrontando la gestione delle crisi diplomatiche passate – con particolare riferimento al precedente panamense del caso Noriega del 1989 – con la radicale giurisdizionalizzazione del conflitto venezuelano nel 2026⁸. Tale confronto mira a isolare le linee evolutive di un diritto internazionale che sembra scivolare pericolosamente verso un modello di coordinamento gerarchico⁹, anziché paritario, in cui la norma procedurale diviene strumento di validazione e stabilizzazione dell'esercizio della forza armata. Tale evoluzione, pur trovando una forte affermazione nella prassi

L. LORELLA, *Gli executive orders presidenziali e la giurisprudenza della Corte Suprema*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2025, pp. 1-27.

⁷ Un predatore egemone, secondo la definizione di S. M. WALT, *The Predatory Hegemon. How Trump Wields American Power*, in *Foreign Affairs*, March/April 2026, pp. 8-23.

⁸ Il confronto diacronico tra il precedente panamense del 1989 e la fattispecie venezuelana del 2026 risponde all'esigenza di analizzare l'evoluzione delle categorie di sovranità e giurisdizione. La comparazione mira a verificare la tenuta degli istituti classici della continuità dello Stato e della protezione consolare nel passaggio dal paradigma del conflitto interstatale tradizionale a un modello di coordinamento gerarchico. L'analogia tra i due casi è stata autorevolmente prospettata in dottrina già in sede di *indictment* da parte del U.S. Department of Justice da J. L. DELGADO, *Venezuela, A "Black Swan" Hot Spot. Is a Potential Operation in Venezuela Comparable to Operation Just Cause in Panama*, in *Military Review*, 2019, pp. 93-103; D. CASSEL, *The Noriega Precedent for Maduro*, in *EJIL: Talk!*, April 1, 2020; P. CROWLEY, *Could Maduro Be the Next Noriega? An Idea Has Its Risks*, in *The New York Times*, 2025, Dec. 11, p. 9. V., ora, D.J. SCHEFFER, *Maduro's Capture and International Law: The Noriega Precedent*, in *Council on Foreign Relations*, Jan. 6, 2026. V., inoltre, il ribaltamento della prassi circa lo status di prigioniero di guerra, concesso a Noriega nel 1990 e negato a Maduro nel 2026 (*infra*, par. 17), quale indicatore di una radicalizzazione del modello di *law enforcement*. Al precedente Noriega (l'Operazione *Nifty Package*) si è riferito pure l'ambasciatore Mike Waltz, rappresentante degli Stati Uniti alle Nazioni Unite, nel suo intervento alla riunione del Consiglio di Sicurezza del 5 gennaio 2026, in questi termini: «A similar action was taken in 1989 against Manuel Noriega. He was arrested, indicted, convicted in a court of law, served in prison in the United States and in Panama. And the Panamanian people, the American people, are safe for it. And undeniably, the region was more stable».

Ad evitare fraintendimenti tra i due casi occorre precisare che: a) Noriega, a differenza di Maduro, non era Capo di Stato ma era il capo della Guardia Nazionale che, poco prima della sua cattura, quando si consegnò, il 3 gennaio 1990 – dopo essersi rifugiato per 10 giorni nella nunziatura della Santa Sede a Panama, ospite del nunzio, l'arcivescovo spagnolo José Sebastián Laboa Gallego – era stato nominato dall'Assemblea Nazionale capo del Governo con poteri dittatoriali; b) l'intervento USA a Panama avvenne solo dopo che l'Assemblea Nazionale ebbe dichiarato guerra agli Stati Uniti e dopo che le forze di sicurezza panamensi avevano attaccato soldati americani a Panama City; c) Noriega, all'inizio della sua carriera militare, negli anni '70, ha collaborato con l'*intelligence* statunitense, compresa la CIA, continuando a farlo pure dopo che, nel 1983, aveva di fatto assunto il controllo di Panama, e anche quando il suo coinvolgimento nel narcotraffico e nel riciclaggio di denaro era ormai noto, salvo a divenire, alla fine degli anni '80, compromettente e inaffidabile. Diversamente, Maduro è sempre stato un esponente di quella sinistra rivoluzionaria venezuelana, continuatrice del chavismo, che Washington ha sempre combattuto; d) la natura dell'intervento tecnologico: a differenza del caso Noriega, risolto attraverso una pressione psicologico-acustica convenzionale (le forze USA, giorno e notte rovesciavano musica *rock* a tutto volume sull'edificio e puntavano riflettori contro le sue finestre), l'Operazione *Absolute Resolve* del 3 gennaio 2026 ha introdotto il paradigma della "cyber-interdizione sovrana", Sotto il profilo del *jus ad bellum*, tale modalità solleva interrogativi inediti circa la soglia di "attacco armato" ai sensi dell'articolo 51 della Carta ONU, configurando una neutralizzazione preventiva che ha isolato i vertici dello Stato da possibili garanzie o asili diplomatici di Potenze terze prima della cattura fisica.

⁹ Per modello di coordinamento gerarchico si intende la trasformazione del diritto internazionale da sistema di coesistenza tra pari a sistema di "integrazione forzata". In tale assetto, l'uguaglianza sovrana recede dinanzi a una stratificazione funzionale, configurando una sorta di *debellatio* per via giudiziaria, dove l'intervento esterno viene riqualificato come attività di *law enforcement* internazionale, finalizzata all'esecuzione di titoli giurisdizionali extraterritoriali di matrice unilaterale.

dell'Amministrazione Trump II – improntata a un esercizio della Potenza egemone, che declina il diritto internazionale come proiezione della giurisdizione interna in chiave di eccezionalismo giuridico – appare tuttavia ben lungi dall'essere accolta uniformemente. La dottrina internazionalistica di matrice europea, e con ancor più vigore quella dei Paesi del c.d. *Global South*¹⁰, oppone a questa insidiosa deriva una strenua difesa del paradigma anelastico di Vestfalia, ravvisando in tale integrazione forzata non un'evoluzione del diritto, ma una sua regressione verso forme imperiali.

In definitiva, come si dirà, il caso Venezuela del 2026 segna il definitivo passaggio dalla classica diplomazia del riconoscimento alla diplomazia dell'esecuzione, in cui l'effettività di un Governo non risiede più soltanto nel controllo del territorio o della popolazione, bensì nella sua conformità ai canoni di legalità globale dettati unilateralmente dalla Potenza egemone.

2. L'origine della frattura: dal tentato golpe del 2002 alla guerra giuridico-economica degli arbitrati

Conviene ricordare che le relazioni tra i due Stati¹¹ cominciarono ad incrinarsi¹² il 12 aprile 2002, quando il *leader* degli imprenditori Pedro Francisco Carmona Estanga si autoproclamò presidente per 47 ore prima che l'esercito liberasse Chávez, il quale accusò l'Amministrazione di George W. Bush di aver orchestrato il tentativo di colpo di Stato. Gli USA, tra l'altro, furono tra i pochi Stati a dare credito alla tesi delle dimissioni di Chávez, ponendo la questione del riconoscimento prematuro¹³. Le relazioni rimasero formalmente

¹⁰ B. S. CHIMNI, *International Law and World Order. A Critique of Contemporary Approaches*², Cambridge, 2017, pp. 445-510.

¹¹ Vale la pena di rammentare che il Venezuela divenne indipendente dalla Spagna nel 1819, come parte della Repubblica di Colombia, che fu riconosciuta dagli Stati Uniti nel 1822. Dopo la separazione del Venezuela dalla Colombia, nel 1830, gli Stati Uniti stabilirono relazioni consolari con il Venezuela il 28 febbraio 1835, all'atto di accordare l'*exequatur* a Nicholas D.C. Moller, console a New York. Il 30 giugno 1835 furono stabilite le relazioni diplomatiche, quando l'incaricato d'affari con lettere John G.A. Williamson presentò le credenziali al Governo di Caracas. Il primo incaricato d'affari (e pure console generale a Washington) fu Fortunato Corvaia. Nel marzo 1939 lo *status* della missione statunitense fu elevato da legazione ad ambasciata e Frank P. Corrigan divenne il primo ambasciatore in Venezuela. Invece, Diógenes Escalante, già incaricato d'affari a Washington dal 6 ottobre 1936, divenne, nel 1939, il primo ambasciatore del Venezuela presso gli Stati Uniti. Cfr. L. M. MARCANO SALAZAR, *Reconocimiento diplomático como acto unilateral de derecho: el caso de Venezuela y Estados Unidos 1908-1958, temas e intereses en las relaciones bilaterales: una contribución al estudio de la historia del derecho internacional y diplomático*, Bogotá, 2020.

¹² Il progressivo allontanamento del Venezuela dalla sfera d'influenza statunitense inizia, peraltro, nel 1974, con la presidenza di Carlos Andrés Pérez, il ristabilimento delle relazioni diplomatiche con Cuba, il sostegno a Panama nella rivendicazione per il controllo dell'idrovia nonché la nazionalizzazione delle attività di ricerca degli idrocarburi, lo sfruttamento dei giacimenti e la commercializzazione dei prodotti della raffinazione.

¹³ Durante il *golpe* (11-12 aprile 2002), noto come *el carmonazo*, i vertici militari annunciarono che il presidente Chávez si era dimesso. In realtà, Chávez era stato sequestrato e si era rifiutato di firmare qualsiasi rinuncia al potere. Mentre la maggior parte della comunità internazionale (e l'Unione europea) rimaneva cauta o condannava l'interruzione dell'ordine democratico, l'Amministrazione Bush accettò immediatamente la versione dei golpisti. Washington dichiarò che Chávez si era dimesso «per sua volontà» e che il nuovo Governo di transizione guidato da Carmona era legittimo. Ora, in diritto internazionale, il riconoscimento di un nuovo Governo deve avvenire solo quando questo ha acquisito il controllo effettivo e stabile del territorio (principio di effettività). Invece gli Stati Uniti riconobbero il Governo Carmona poche ore dopo il *golpe*, quando la situazione nel Paese era ancora caotica e Chávez era ancora fisicamente in Venezuela. Quando il colpo di Stato fallì (dopo sole 47 ore) e Chávez tornò al potere, gli USA si trovarono in una posizione diplomatica insostenibile.

intatte ma l'ostilità e la diffidenza furono percepibili. Celebre fu il discorso all'Assemblea Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) del 20 settembre 2006 in cui Chávez, riferendosi a Bush, che aveva parlato il giorno prima, affermò «Ayer estuvo el diablo aquí, en este mismo lugar. Huele a azufre todavía esta mesa donde me ha tocado hablar»¹⁴.

Se la retorica bellicosa di Chávez nel 2006 rappresentava la facciata politica dello scontro, il 2007 ne ha segnato la traduzione in una fattispecie di diritto materiale attraverso la nazionalizzazione delle compagnie petrolifere. Nel giugno 2007, infatti, ci fu un nuovo momento di grande tensione a seguito della nazionalizzazione delle compagnie petrolifere statunitensi *ExxonMobil* e *ConocoPhillips*. La tensione non fu solo politica, ma sfociò in una massiccia ondata di arbitrati internazionali, segnando l'inizio della guerra giuridico-economica¹⁵. In tal senso, l'arbitrato internazionale d'investimento non ha operato come mero strumento di risoluzione delle controversie, ma come un meccanismo di neutralizzazione della sovranità economica. Il lodo arbitrale non è più solo un titolo di credito, ma un'arma di pressione politica che prepara il terreno legale per la successiva fase d'intervento. Invero, le nazionalizzazioni del 2007¹⁶ non hanno rappresentato soltanto un atto di riappropriazione della risorsa naturale petrolifera da parte del Venezuela, ma hanno innescato una reazione a catena di contenziosi arbitrali, che hanno progressivamente eroso

Erano accusati, infatti, di aver violato il principio di non ingerenza e di aver dato legittimità a un Governo illegale. In tale prospettiva, il riconoscimento del 2002 non fu solo un errore diplomatico, ma una violazione del divieto di ingerenza negli affari interni di uno Stato sovrano, contrario all'articolo 2, par. 7 della Carta delle Nazioni Unite, anticipando lo slittamento verso un modello in cui il riconoscimento non segue l'effettività, ma la condizione *ex ante*, che nel 2019 avrebbe portato al riconoscimento di Juan Guaidó e nel 2026 alla totale esautorazione di Maduro in favore di un'autorità di transizione legittimata *ab externo*.

¹⁴ U.N. General Assembly, 61st Session, 12th Plenary Meeting, *Official Records*, Wednesday 20 September 2006, New York, UN Doc. A/61/PV.12, p. 17. Oltre alla celebre frase sullo zolfo, Chávez aprì il suo intervento consigliando a tutti i presenti la lettura del libro di N. CHOMSKY, *Hegemony or Survival: America's Quest for Global Dominance*, New York, 2003, alzandolo fisicamente davanti alla platea. Questo episodio segna il punto di rottura della cortesia diplomatica e l'avvio di una diplomazia del confronto diretto che ha spinto Washington a spostare la contesa dai canali del Dipartimento di Stato a quelli del Dipartimento di Giustizia.

¹⁵ Il decreto legge n. 5.200 del 1° maggio 2007, imponendo la trasformazione delle associazioni strategiche (*asociaciones estratégicas*), che erano forme di partenariato pubblico-privato create negli anni '90 per l'esplorazione e la raffinazione del greggio extra-pesante nella fascia dell'Orinoco, in imprese miste a controllo statale (PDVSA al 60%), ha originato i due pilastri della giurisprudenza arbitrale sul Venezuela. Nel caso *Mobil Corporation and others v. Bolivarian Republic of Venezuela* (ARB/07/27), il Tribunale ha analizzato il c.d. *treaty shopping*, ovvero l'uso di filiali olandesi, per invocare il trattato bilaterale di investimenti (BIT) Venezuela-Paesi Bassi del 1991. Più determinante è stato il caso *ConocoPhillips v. Venezuela* (ARB/07/30), culminato in un lodo da oltre 8 miliardi di dollari, in cui l'espropriazione è stata dichiarata illegittima in assenza di equo indennizzo. Le dette nazionalizzazioni hanno innescato una serie di procedimenti presso il Centro internazionale per il regolamento delle controversie relative ad investimenti (ICSID), istituito dalla Convenzione di Washington del 18 marzo 1965, alla quale il Venezuela aveva aderito nel 1993, durante la presidenza di Carlos Andrés Pérez e che denunciò il 24 gennaio 2012, sotto la presidenza Chávez, recesso, peraltro, divenuto effettivo sei mesi dopo, il 25 luglio 2012. Il recesso ha segnato l'inizio della "secessione" giuridica del Venezuela dal sistema multilaterale di protezione degli investimenti a trazione occidentale. È opportuno precisare che la denuncia della Convenzione di Washington da parte del Venezuela (2012) ha generato un acceso dibattito sulla teoria del consenso perdurante. La giurisprudenza arbitrale ha quasi unanimemente rigettato la tesi venezuelana, stabilendo che le offerte di arbitrato contenute nei trattati bilaterali (BIT) rimanevano valide per i sei mesi successivi alla denuncia, cristallizzando così la giurisdizione per i contenziosi miliardari degli anni a venire.

¹⁶ Per un inquadramento generale v. A. RUZZA, *Expropriation and Nationalization*, in A. PETERS, R. WOLFRUM (Eds.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2017. Con riferimento alle nazionalizzazioni venezuelane, cfr., J. SCHEU, *Expropriation, Oil and the Prohibition on the Use of Force: Justification Narratives and the Effectiveness of International Law in the Venezuela Crisis*, in *EJIL: Talk!*, Jan. 13, 2026.

la solvibilità dello Stato venezuelano. Questo debito giudiziario miliardario¹⁷, cristallizzato nei lodi ICSID, avrebbe fornito anni dopo agli Stati Uniti la base legale per misure coercitive unilaterali su beni sovrani all'estero della Repubblica Bolivariana, trasformando un conflitto economico interno in una vulnerabilità geopolitica sistemica¹⁸.

Se, nel 1989, la crisi con Panama fu risolta attraverso un intervento militare *ad hoc* giustificato dalla tutela della democrazia, e nondimeno illegittimo, la frattura del 2002 con il Venezuela inaugura una strategia differente: lo spostamento del conflitto dal piano della forza militare a quello della validazione legale della crisi¹⁹. Il riconoscimento prematuro del Governo Carmona non fu solo un errore diplomatico, ma il primo tentativo di applicare una giurisdizione di riconoscimento unilaterale, volta a privare il *leader* in carica della sua legittimazione sovrana, un protocollo che, nel 2026, con il caso Maduro, troverà la sua forma più radicale attraverso il potere di incriminazione (*indictment*), espressione paradigmatica del menzionato modello di coordinamento gerarchico.

Il caso Maduro dimostra, quindi, che l'incriminazione penale del 2020, tradottasi nell'arresto del 2026, costituisce l'atto finale di questo processo, in cui la giurisdizione penale interna degli Stati Uniti assume una funzione vicaria rispetto al diritto internazionale dei conflitti armati, operando una rimozione del vertice statale sotto le spoglie di un'operazione di polizia globale. E ciò a prescindere dall'affievolimento, dalla rottura e dal ristabilimento delle relazioni diplomatico-consolari.

¹⁷ P. PÉNET, J. HUTZILIHUTTL FLORES ZENDEJAS (Dir.), *Sovereign debt diplomacies: rethinking sovereign debt from colonial empires to hegemony*, Oxford, 2021.

¹⁸ K. CIUPA (Ed.), *The Political Economy of Oil in Venezuela: Class Conflict, the State, and the World Market*, Leiden, Boston, 2026.

¹⁹ Il passaggio dal congelamento dei fondi panamensi (1988) al sequestro degli *asset* venezuelani (2019-2026) segna l'evoluzione dalla sanzione economica temporanea alla espropriazione giudiziaria definitiva. Se a Panama l'obiettivo era il soffocamento finanziario per indurre la resa, nel caso venezuelano la strategia si è evoluta nella creazione di un'architettura di *trusteeship* internazionale gestita dai tribunali di New York e Delaware. L'architettura di *trusteeship* citata ha trovato la sua massima espressione nella gestione delle azioni della *holding* PDV Holding (proprietaria di CITGO) presso il tribunale del Delaware. In tale sede, la magistratura statunitense non si è limitata a interpretare norme interne, ma ha agito come un amministratore giudiziario globale, decidendo della sorte dell'*asset* industriale più importante del Venezuela in base a criteri di conformità alla politica estera del Dipartimento di Stato (il c.d. *deference principle*). In questa prospettiva diacronica, la norma arbitrale diviene la testa di ponte per quella che, nel 2026, può ben essere definita una *debellatio* per via giudiziaria: lo Stato non viene sconfitto sul campo, ma dichiarato insolvente da tribunali internazionali e interni, fornendo la base legale per l'aggressione del patrimonio estero della Repubblica Bolivariana. Tale aggressione patrimoniale ha trovato il suo grimaldello giuridico nella dottrina dell'*alter ego*, consacrata dalla giurisprudenza federale statunitense, che ha permesso di superare la distinzione tra la personalità giuridica della compagnia petrolifera statale (PDVSA) e quella della Repubblica, rendendo i beni della prima aggredibili per i debiti della seconda. Si realizza così un'analogia funzionale: se, nel 1988, il congelamento dei beni panamensi operato dall'Amministrazione Reagan II mirava a indurre una crisi di liquidità per provocare il collasso del regime di Noriega, nel caso venezuelano, la cristallizzazione del debito tramite lodi arbitrali funge da titolo esecutivo geopolitico, legittimando il sequestro preventivo degli *asset* sovrani (quali la controllata CITGO), prima ancora dell'attivazione della fase propriamente penale. Questa evoluzione culmina, nel marzo 2026, nella definitiva patrimonializzazione del conflitto politico. Il caso venezuelano fissa un precedente pericoloso: la giurisdizionalizzazione della forza, dove l'occupazione militare non è più il fine, ma il mezzo per garantire l'esecuzione di titoli di debito emessi in sedi estere. Il debito cristallizzato nei lodi arbitrali non è più solo un onere finanziario, ma il titolo giuridico che giustifica la presa di possesso fisica delle infrastrutture energetiche venezuelane da parte di *trustees* nominati dall'Amministrazione statunitense.

3. L'affievolimento delle relazioni e la coercizione economica come minaccia alla sicurezza nazionale

Sul piano diplomatico, tuttavia, la crisi esplose nel settembre 2008. Tutto iniziò in Bolivia. Il presidente Evo Morales Ayma aveva appena dichiarato *persona non grata*²⁰ ed espulso l'ambasciatore statunitense a La Paz, Philip S. Goldberg, accusandolo di fomentare rivolte separatiste nelle province orientali del Paese²¹. A questo punto, Chávez²², invocando il principio di solidarietà regionale e per “simmetria rivoluzionaria” con la Bolivia, dichiarò *persona non grata* e, poi, espulse l'ambasciatore statunitense Patrick D. Duddy, sostenendo che gli Stati Uniti, che con l'Amministrazione di George W. Bush avevano sostenuto il fallito colpo di Stato dell'aprile 2002, ne stessero pianificando un altro e attentassero pure alla sua vita. L'espulsione di Duddy²³ rappresenta un'applicazione peculiare della clausola di solidarietà politica, trasformando un istituto di sanzione diplomatica tipicamente bilaterale in uno strumento di pressione collettiva²⁴. Tale prassi, pur priva di una base formale nella CVRD, trova numerosi precedenti nel contesto latino-americano, dove la lesione della sovranità di un Paese membro è spesso percepita come un'offesa all'intero blocco regionale²⁵.

²⁰ Sull'istituto v. J. D'ASPREMONT, *Persona Non Grata*, in A. PETERS, R. WOLFRUM (Eds.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Jan. 2009; S. TALMON, *Expelled or Recalled? The German Ambassador to Venezuela's Journey from Caracas to Berlin and Back Again*, in S. TALMON (Ed.), *German Practice in International Law 2019*, Cambridge, 2022, pp. 92-98; M. FLORES TROCHE, *Uso de la Declaración de persona non grata en tiempos de confrontación: un análisis jurídico de las prácticas estatales recientes*, in *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2019, n. 115, pp. 131-155; C. CURTI GIALDINO, *Diritto diplomatico-consolare internazionale ed europeo*⁷, Torino, 2024, pp. 452-458.

²¹ *U.S. Diplomat Tells Why He Was Ousted From Bolivia*, in *Newsweek*, Sept. 19, 2008.

²² Chávez, che era stato eletto nel 1998, ben presto strinse relazioni con gli Stati c.d. canaglia (Iran, Siria, Libia, Iraq). Poi, dal 2007, si infittirono le relazioni con la Federazione russa, che ottenne concessioni petrolifere per Gazprom e Rosneft e concluse accordi di assistenza militare, tra cui l'installazione di una base aero-navale sull'isola La Orchila.

²³ S. ROMERO, *Alleging Coup Plot, Chávez Ousts U.S. Envoy*, in *The New York Times*, Sept. 12, 2008.

²⁴ Nella prassi diplomatica, tuttavia, non sono mancati esempi del genere in occasioni di vicende di notevole risonanza, come, soprattutto, in occasione: a) nel 2018, dell'avvelenamento dell'ex colonnello russo Sergei Skripal (M. FLORES TROCHE, *Uso de la Declaración de persona non grata en tiempos de confrontación: un análisis jurídico de las prácticas estatales recientes*, cit.); b) nel 2021, come ritorsione nei confronti delle dichiarazioni di *persona non grata*, da parte della Federazione russa, dei diplomatici tedeschi, polacchi e svedesi che avevano partecipato a manifestazioni non autorizzate a sostegno di Alexei Navalny; c) nel 2022, a seguito dell'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione russa. In proposito v. M. DEL CHICCA, *Alcune recenti relazioni diplomatiche intrattenute dalla Russia con l'Unione europea e con una parte dei suoi Stati membri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, pp. 363-390; C. CURTI GIALDINO, *Diritto diplomatico-consolare internazionale ed europeo*, cit., pp. 452-458; S. TALMON, *Persona Non Grata Declarations as General Acts of Retorsion*, in *German Practice of International Law 2019*, cit., pp. 114-117.

²⁵ La prassi latino-americana è ricca di esempi di “solidarietà diplomatica”, dove la dichiarazione di *persona non grata* non deriva da un'offesa diretta subito dallo Stato, ma da un atto di allineamento politico regionale. Questo fenomeno sfida la natura bilaterale e individuale dell'articolo 9 CVRD. L'invocazione esplicita della solidarietà verso un terzo Stato sposta la condotta dal piano del comportamento individuale dell'agente diplomatico a quello della ritorsione tra blocchi. Senza pretesa di completezza si indicano, di seguito, in ordine cronologico, alcuni casi di prassi ritenuti particolarmente significativi. Il caso *Honduras* (2009): in seguito al colpo di Stato contro José Manuel Zelaya Rosales, diversi Paesi del blocco ALBA (Alleanza Bolivariana per i Popoli della nostra America) e l'Argentina ritirarono i propri ambasciatori o espulsero i rappresentanti ondeggi per solidarietà con l'ordine costituzionale violato. Il caso *Paraguay* (2012): dopo l'impeachment lampo del presidente Fernando Armino Lugo Méndez, considerato un *golpe* per via parlamentare dagli Stati vicini, il Venezuela e altri Stati del MERCOSUR interruppero le relazioni o declassarono i rapporti per isolare il Governo di Asunción. Il caso *Messico-Ecuador* (2024): a seguito dell'irruzione della polizia ecuadoriana nell'ambasciata del Messico a Quito per arrestare l'ex vicepresidente Jorge David Glas Espinel, che vi si era rifugiato ed aveva pure

Per ritorsione – definita «appropriate, proportional, and reciprocal action», secondo Mark C. Toner, portavoce aggiunto del Dipartimento di Stato²⁶ – il 29 dicembre 2010, gli Stati Uniti revocarono il visto diplomatico all'ambasciatore venezuelano Bernardo Álvarez Herrera, il quale al momento della revoca non si trovava sul suolo americano, il che ne evitò la materiale espulsione.

Da allora le relazioni diplomatiche sono risultate affievolite²⁷: le due Nazioni non hanno più scambiato ambasciatori a pieno rango, mantenendo solo incaricati d'affari. Ci fu un timido tentativo di normalizzazione, nel giugno 2009, dopo l'incontro cordiale tra Chávez e il neo-eletto Barack Obama al V Summit delle Americhe, tenuto a Port of Spain (Trinidad e Tobago) dal 17 al 19 aprile precedente. La stretta di mano tra i due presidenti sembrava essere il segnale di un potenziale miglioramento delle relazioni. Duddy tornò a Caracas e vi rimase fino al luglio 2010, quando la sua missione venne a scadenza. Nel 2010, Obama designò Larry L. Palmer come nuovo ambasciatore a Caracas. Palmer, durante la procedura di *advice and consent* davanti al Senato, dichiarò che il morale dell'esercito venezuelano era basso e che c'era una forte influenza di agenti cubani; inoltre si conoscevano gli stretti legami tra il Governo Chávez e le FARC colombiane²⁸. Chávez, ovviamente, negò il gradimento²⁹ a Palmer, ai sensi dell'articolo 9, par. 2, CVRD, definendolo impresentabile³⁰ e, poi,

ottenuto l'asilo diplomatico, il Nicaragua ha immediatamente rotto le relazioni diplomatiche con l'Ecuador «in solidarietà con la dignità del Messico»; anche la Colombia e il Venezuela hanno richiamato i propri ambasciatori, invocando l'intangibilità dell'articolo 22 CVRD, che dichiara inviolabili i locali della missione e della Convenzione di Caracas del 1954 sull'asilo diplomatico. Il caso *Venezuela-Argentina* (2024-2025): durante la crisi delle sedi diplomatiche a Caracas, quando il Governo Maduro ha revocato l'autorizzazione al Brasile per rappresentare gli interessi argentini e proteggere i locali della missione (dove erano rifugiati esponenti dell'opposizione), diversi Paesi della regione hanno emesso dichiarazioni congiunte di condanna; in questo contesto, l'uso di sanzioni diplomatiche incrociate è stato giustificato come una misura di autotutela collettiva volta a preservare lo *standard* di protezione consolare e diplomatica nell'emisfero latino-americano. Infine, all'indomani dell'operazione *Absolute Resolve*, la dichiarazione di *persona non grata* nei confronti di diplomatici statunitensi da parte di Paesi come Nicaragua e Cuba è stata formalmente motivata come atto di «solidarietà con la sovranità violata della Repubblica Bolivariana». Tale prassi di ritorsione collettiva ha raggiunto il suo apice nel febbraio 2026, quando il ritiro coordinato dei rappresentanti diplomatici del blocco ALBA da Washington è stato formalmente notificato come una «misura di contromisura solidale» all'arresto di Maduro, sfidando, come detto, la tradizionale concezione individualistica dell'articolo 9 CVRD.

²⁶ U.S. Department of State, *Daily Press Briefing*, 29 December 2010. La locuzione citata nel testo è di P.J. Crowley, Assistant Secretary of State for Western Hemisphere ed è pubblicata dalla ASSOCIATED PRESS, *U.S. revokes Venezuelan ambassador's visa*, in *The Guardian*, 30 dicembre 2010. Sulla vicenda v. C. SAVAGE, *U.S. Revokes Visa of Venezuelan Envoy*, in *The New York Times* 30 dicembre 2010; A. CAÑO, *EE UU revoca el visado al embajador de Venezuela en respuesta a la actitud de Chávez*, in *El País*, 30 dicembre 2010; J.A. ALLEN, A. CAWTHORNE, *U.S. revokes Venezuelan ambassador's visa*, in *Reuters*, Dec. 30, 2010; *Usa-Venezuela, è rottura diplomatica. Revocato il visto all'ambasciatore di Chávez*, in *Corriere della Sera*, 31 dicembre 2010.

²⁷ Sull'affievolimento v. C. CURTI GIALDINO, *Diritto diplomatico-consolare internazionale ed europeo*, cit., pp. 116-120.

²⁸ U.S. Senate Foreign Relations Committee, *Question for the Record submitted to Nominee Larry Palmer by Senator Richard Lugar*, Washington D.C., luglio 2010.

²⁹ Cfr. C. CURTI GIALDINO, *Diritto diplomatico-consolare internazionale ed europeo*, cit., p. 145.

³⁰ Chávez affermò: «Si el Gobierno de los Estados Unidos va a expulsar a nuestro embajador allá, ¡que lo hagan! Pero ese señor [Palmer] no vendrá aquí... Él mismo rompió las reglas de la diplomacia, fue a hablar mal de nosotros en el Senado. No può ser embajador quien ofende la dignidad de la nación que lo recibe» in *Aló Presidente*, n. 362, 8 agosto 2010. Il diniego del gradimento a Palmer, a seguito delle sue dichiarazioni al Senato americano solleva la questione della condotta dell'agente diplomatico pre-accreditamento. Sebbene lo Stato accreditante sia libero nella scelta dell'agente diplomatico, lo Stato accreditatario ha il diritto di rifiutare chiunque sia ritenuto lesivo della dignità nazionale. Il caso Palmer illustra come il controllo parlamentare interno (l'*advice and consent* del Senato USA) possa entrare in rotta di collisione con la sensibilità diplomatica dello Stato accreditatario.

dichiarando pubblicamente: «Si llega al aeropuerto de Maiquetía, agárrenlo, bríndenle un cafecito y díganle: “Bye bye”»³¹, vietandogli di fatto l'ingresso nel Paese.

Questa dichiarazione è tecnicamente un annuncio di diniego del gradimento. Ai sensi dell'articolo 9, par. 2, CVRD, lo Stato accreditatario (il Venezuela) non è obbligato a motivare il rifiuto del gradimento, ma Chávez scelse di farlo pubblicamente per ragioni politiche, accusando Palmer di aver violato il principio di non ingerenza, di cui all'articolo 41, par. 1, ultima frase, CVRD, prima ancora di iniziare la sua missione.

Questo episodio di diniego del gradimento a Palmer non è un *unicum* isolato, ma segna l'inizio di una strategia di disconoscimento progressivo. Si ravvisa qui una forte analogia diacronica con la crisi panamense del 1987-1988: come allora l'Amministrazione Reagan II iniziò a delegittimare Noriega attraverso audizioni parlamentari che ne denunciavano i legami con il narcotraffico, così nel 2010 la procedura di *advice and consent* al Senato per Palmer diviene la sede per una condanna extragiudiziale del Governo Chávez. In entrambi i casi, la diplomazia cessa di essere un canale di comunicazione per trasformarsi in una piattaforma di accusa, propedeutica al declassamento dei ranghi. Il caso Palmer del 2010 prefigura, come si dirà, la “diplomazia del disconoscimento” del 2026: l'uso del potere di gradimento non per validare la scelta compiuta dallo Stato accreditante, ma per sancire l'impossibilità di qualsiasi dialogo, trasformando il gradimento in una barriera d'ingresso invalicabile.

Il progressivo svuotamento delle funzioni diplomatiche ha trascinato con sé il collasso della rete consolare. La chiusura dei consolati venezuelani a Miami, New York e Houston, in risposta alle espulsioni del 2010-2015, ha privato milioni di cittadini venezuelani dei diritti previsti dall'articolo 5 CVRC, rendendo impossibile, in particolare, l'assistenza amministrativa e la tutela degli interessi dei minori o degli incapaci presenti negli Stati Uniti³².

Inoltre, l'8 marzo 2015, Obama firmò l'ordine esecutivo 13692, che si fonda sull'*International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA)³³ e dichiarò il Venezuela una

³¹ H. Chávez Frías, intervento durante il programma televisivo *Aló Presidente*, n. 368, Caracas, 26 dicembre 2010.

³² Inter-American Human Rights Network (IHRN), *The Right to Consular Protection: The Case of Venezuela*, in *IHRN Reports*, 2019.

³³ L'IEEPA (50 U.S.C. § 1701 ss.) conferisce al presidente l'autorità di regolare il commercio internazionale dopo aver dichiarato una emergenza nazionale mediante un ordine esecutivo. Il presupposto è l'esistenza di una «minaccia insolita e straordinaria» per la sicurezza nazionale, la politica estera o l'economia degli Stati Uniti, originata in tutto o in parte fuori dal territorio americano. Nel caso del Venezuela, l'*executive order* 13692 del 2015 ha costituito la base giuridica per tutte le successive restrizioni, comprese quelle del 2025-2026. È questo il fondamento che ha permesso agli USA di sottrarre il controllo di CITGO alla PDVSA e dei conti correnti venezuelani a Maduro per affidarli, durante la fase del dualismo delle rappresentanze, alla gestione della presidenza *ad interim*. In argomento, v. R. HAUSMANN, F. MUCI, *Exchange Controls and the Economic Collapse of Venezuela*, *CID Working Paper No. 352*, Center for International Development at Harvard University, maggio 2019; C. A. CASEY, *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use*, *Congressional Research Service*, Report R45618, 2020. L'uso dell'IEEPA nel caso venezuelano costituisce il compimento di una parabola iniziata con l'*executive order* 12635 dell'8 aprile 1988, con cui Ronald Reagan dichiarò l'emergenza nazionale rispetto a Panama. Mentre, allora, l'obiettivo era il congelamento degli *asset* panamensi per favorire il Governo “ombra” di Eric Arturo Delvalle Cohen-Henríquez, nel 2015 l'Amministrazione Obama II e, successivamente, quella Trump I hanno utilizzato lo stesso schema per privare il Governo Maduro del controllo di CITGO. Il precedente di Panama dimostra che l'IEEPA non è solo uno strumento economico, ma un dispositivo di sostituzione sovrana, che permette all'Esecutivo USA di decidere chi sia il legittimo rappresentante del patrimonio di uno Stato estero. Nel marzo 2026, l'applicazione dell'IEEPA ha completato la sua parabola: non più solo strumento di blocco, ma base legale per il trasferimento coattivo della titolarità degli *asset* petroliferi venezuelani negli USA a un fondo fiduciario controllato dal nuovo Governo di transizione, operando una vera e propria espropriazione sovrana per via amministrativa.

«minaccia insolita» per la sicurezza degli USA imponendo sanzioni a singoli funzionari³⁴. Detto ordine può essere considerato una contromisura unilaterale, che stabilisce delle sanzioni extraterritoriali di cui si può discutere³⁵ la legittimità quando queste colpiscono non lo Stato in sé, ma la sua capacità di operare sui mercati finanziari, configurando una forma di coercizione economica che mette a dura prova il principio di non ingerenza sancito dalla risoluzione 2625 (XXV) dell'Assemblea Generale ONU³⁶.

Ciò premesso, l'architettura delle sanzioni statunitensi contro Caracas è stata fondata sull'ampia interpretazione dell'IEEPA. Attraverso la dichiarazione di emergenza nazionale, l'Esecutivo statunitense ha trasformato il diritto interno in uno strumento di governo dei rapporti internazionali, operando una vera e propria de-territorializzazione della giurisdizione. In questo quadro, l'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC) del Dipartimento del Tesoro USA non ha agito, nella sostanza, come un mero ufficio amministrativo, ma come un'autorità di polizia finanziaria globale, capace di svuotare la sovranità economica venezuelana senza ricorrere, fino al 2026, all'uso della forza³⁷.

L'azione dell'OFAC ha rappresentato il perfezionamento tecnologico e normativo del precedente del 1989. Se contro Panama gli Stati Uniti applicarono sanzioni massicce basate sull'IEEPA per impedire il pagamento delle tasse del Canale al regime di Noriega, nel 2015-2017 l'architettura sanzionatoria contro Caracas diviene chirurgica: non colpisce solo i flussi, ma la capacità stessa dello Stato di stare sul mercato, isolandolo finanziariamente. Mentre il congelamento dei beni operato contro il regime di Noriega nel 1988 si configurava come una misura cautelare reversibile ai sensi dell'IEEPA, il caso venezuelano (2019-2026) introduce l'elemento della disponibilità definitiva. Qui, il combinato disposto tra il disconoscimento del Governo Maduro e la dottrina dell'*alter ego* trasforma i beni sovrani in un fondo di risarcimento per creditori privati e attori politici concorrenti, operando una vera e propria traslazione della sovranità patrimoniale. Si passa così da una coercizione di blocco (Panama

³⁴ Executive order 13692 of March 9, 2015, *Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela*, in *Federal Register*, Vol. 80, No. 47, 11 marzo 2015. L'ordine esecutivo è stato prorogato il 18 febbraio 2026 dall'Amministrazione Trump II. Il Governo transitorio di Caracas, con il comunicato del 21 febbraio 2026 ha contestato categoricamente il rinnovo della c.d. «emergenza nazionale» nei confronti del Venezuela.

³⁵ Tuttavia, la giurisprudenza della Corte Suprema (sentenza 2 luglio 1981, *Dames & Moore v. Regan*, 453 U.S. 654, 1981) ha costantemente confermato l'ampiezza dei poteri presidenziali ex IEEPA, considerandoli una prerogativa di sicurezza nazionale sottratta al vaglio di legittimità internazionale delle corti domestiche. Nella specie si trattava del potere del presidente Carter e poi del presidente Reagan di sospendere i contenziosi legali contro l'Iran e sbloccare i beni iraniani come parte dell'accordo per la liberazione degli ostaggi. La Corte stabilì che l'IEEPA conferisce al presidente poteri estremamente ampi in tempi di emergenza nazionale; pure la sospensione dei processi (non espressamente prevista) poteva essere ammessa, considerato che il silenzio o l'acquiescenza del Congresso valessero approvazione implicita delle azioni presidenziali in politica estera. Questo indirizzo non sembra essere stato modificato dalla recente sentenza 20 febbraio 2026, *Learning Resources, Inc. v. Trump*, che ha dichiarato illegittimi i dazi globali e reciproci imposti dal presidente tramite l'IEEPA. La Corte, infatti, si è occupata di una questione diversa rispetto alla quale ha deciso che, nel potere di regolare l'importazione concesso dall'IEEPA, non rientra il potere di imporre tasse o dazi, che resta un potere fiscale esclusivo del Congresso, ai sensi dell'articolo I della Costituzione. Nonostante la sentenza appena richiamata abbia limitato il potere impositivo del presidente ex IEEPA, la Corte Suprema ha tuttavia ribadito la piena legittimità dei blocchi patrimoniali mirati (*blocking property*), confermando l'OFAC come braccio armato della politica estera statunitense, inattaccabile sul piano del merito politico. Sui rapporti tra presidente e Congresso, v., G. CARVALE, *Alla ricerca di un equilibrio. Presidente e Congresso nella recente prassi costituzionale statunitense*, Napoli, 2024.

³⁶ Cfr. L. F. DAMROSCH, *Enforcing International Law through Non-forcible Measures*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 269, 1997, pp. 9-250.

³⁷ Cfr. J.C. ZARATE, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, New York, 2013.

1989) a una coercizione di integrazione forzata (Venezuela 2017-2026), dove il diritto interno americano si impone come *lex mercatoria* globale.

Ancora, nel 2017, dopo la creazione a Caracas dell'Assemblea Nazionale Costituente (ritenuta illegittima da Washington), con l'ordine esecutivo 13808 del 24 agosto 2017³⁸, Trump, al suo primo mandato, vietò alle istituzioni americane di negoziare nuovo debito emesso dal Governo venezuelano e da *Petróleos de Venezuela S.A.* (PDVSA), isolando finanziariamente Caracas³⁹. L'azione dell'OFAC tra il 2015 e il 2026 dimostra che la sovranità economica di uno Stato non si perde più necessariamente con la *debellatio* militare, ma anche con la disconnessione dai circuiti finanziari globali. In questo senso, l'Operazione *Absolute Resolve* del 3 gennaio 2026 non ha fatto altro che notificare fisicamente una sovranità che il diritto amministrativo statunitense aveva già aggredito da oltre un decennio.

4. Il dualismo della rappresentanza: legittimità costituzionale vs. effettività nel caso dell'ambasciata del Venezuela a Washington

La tensione crebbe quando, il 23 gennaio 2019, Guaidó, allora presidente dell'Assemblea Nazionale si proclamò presidente *ad interim* del Venezuela e gli Stati Uniti, come pure una sessantina di altri Stati⁴⁰, lo riconobbero immediatamente, considerando Maduro un usurpatore⁴¹. Al riguardo si può osservare che il riconoscimento di Guaidó rappresenta una riattivazione della dottrina Tobar⁴², secondo la quale andavano riconosciuti soltanto i Governi che godessero della fiducia di un'Assemblea rappresentativa e si raccomandava di non riconoscere i Governi che si fossero costituiti nelle Repubbliche del Sud-America in seguito ad un colpo di Stato o ad una rivoluzione, sin tanto che i rappresentanti del popolo, liberamente eletti, non avessero riorganizzato costituzionalmente lo Stato. Gli Stati Uniti, in questo caso, hanno preferito la legittimità costituzionale

³⁸ Executive order 13808 of August 24, 2017, *Imposing Additional Sanctions with Respect to the Situation in Venezuela*, in *Federal Register*, No. 165, 29 agosto 2017.

³⁹ M. WEISBROT, J. SACHS, *Economic Sanctions as Collective Punishment: The Case of Venezuela*, Washington D.C., Center for Economic and Policy Research (CEPR), 2019; S. SILINGARDI, *Le sanzioni unilaterali e le sanzioni con applicazione extraterritoriale nel diritto internazionale*, Milano, 2020.

⁴⁰ Per indicazioni circa gli Stati riconoscenti e per la valutazione della questione sotto il profilo del diritto internazionale v. C. CURTI GIALDINO, *Diritto diplomatico-consolare internazionale ed europeo*, cit., pp. 89-90. V. pure J.M. RODRÍGUEZ BARRIGÓN, *La crisi institucional de Venezuela: algunos componentes de relevancia internacional*, in *Revista Electrónica Iberoamericana*, 2019, n. 2, pp. 158-203; N. RONZITTI, *Venezuela: sul riconoscimento e disconoscimento dei governi*, in *Affarinternazionali*, 18 febbraio 2019; G. PUMA, *Riconoscimento di Governi, rottura delle relazioni diplomatiche e trattamento della sede della missione: il caso della crisi costituzionale venezuelana*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020, pp. 453-468.

⁴¹ Donald J. Trump, Statement Announcing United States Recognition of National Assembly President Juan Gerardo Guaidó Márquez as Interim President of Venezuela, 2019 Daily Comp.Pres.Doc.No. 046 (Jan. 23). Cfr. M. PERTILE, *Sul riconoscimento di Governo nella crisi venezuelana: la trasformazione alchemica è completa?* in *Quaderni di SIDIBlog*, 2019, pp. 138-151; G. PUMA, *Riconoscimento di Governi, rottura delle relazioni diplomatiche e trattamento della sede della missione: il caso della crisi costituzionale venezuelana*, cit.

⁴² Formulata nel 1907 da Carlos Rodolfo Tobar y Guarderas, allora ministro degli Esteri dell'Ecuador. In proposito v. L. GARCÍA, *La doctrina Tobar*, in *Revista de la Sociedad "Jurídico-Literaria"* (Quito), 1913, pp. 25-71; C.J. ARANGUA RIVAS, *La intervención: doctrinas de Monroe, Drago y Tobar*, Santiago de Chile, 1924; C.L. STANSFIER, *Application of the Tobar Doctrine to Central America*, in *Americas*, 1967, pp. 251-272.

all'effettività (tipica della dottrina Estrada⁴³), creando una scissione tra il Governo di diritto (Guaidó riconosciuto) e il Governo di fatto (Maduro effettivo), con conseguenze dirompenti sulla titolarità dei beni dello Stato all'estero.

Il riconoscimento di Guaidó ha rappresentato un *unicum* giuridico: per la prima volta nella storia moderna, buona parte della comunità internazionale (guidata dagli USA) ha tentato di trasferire la sovranità legale di uno Stato a un *leader* privo di controllo effettivo sull'apparato burocratico e militare, creando una sorta di presidenza "parallela" che ha operato principalmente attraverso il controllo degli *asset* congelati all'estero⁴⁴. Tale scissione tra effettività e legittimità ha trasformato il riconoscimento in un titolo di proprietà giurisdizionale: nel marzo 2026, appare chiaro che il riconoscimento di Guaidó non mirava all'insediamento di un nuovo Governo a Caracas, ma alla creazione di un interlocutore legale necessario per smantellare l'immunità degli *asset* venezuelani negli Stati Uniti.

In risposta, Maduro interruppe ufficialmente le relazioni diplomatiche e consolari con gli Stati Uniti, ordinando l'espulsione di tutto il personale diplomatico dell'ambasciata di

⁴³ Formulata da Genaro Estrada Félix, nel 1930 segretario alle Relazioni estere del Messico, che si limitava a mantenere o ritirare sia i propri agenti diplomatici sia quelli accreditati dallo Stato il cui Governo fosse mutato a seguito di eventi rivoluzionari, senza voler con ciò qualificare né precipitosamente né *a posteriori* il diritto degli Stati di mantenere o sostituire il proprio Governo, cfr. P. JESSUP, *The Estrada Doctrine*, in *American Journal of International Law*, 1931, pp. 719-723; C. L. COCHRAN, *The Estrada Doctrine and United States Policy*, in *University of Miami Inter-American Law Review*, 1973, pp. 27-31; L. VULPE ALBARI, *The Estrada Doctrine and the English Courts: Determining the Legitimate Government of a State in the Absence of Explicit Recognition of Governments*, in *Hague Yearbook of International Law/Annuaire de La Haye de Droit International*, 2016, pp. 171-205; M. CARDUCCI, *L'aggressione al Venezuela e il diritto costituzionale "esterno" delle amministrazioni USA*, in *laCostituzione.info*, 7 gennaio 2026.

⁴⁴ Le implicazioni del riconoscimento di Guaidó hanno trovato la loro massima espressione giudiziaria nel caso dell'oro venezuelano. La Corte Suprema del Regno Unito, nella sentenza del 20 dicembre 2021, nel caso *Maduro Board of the Central Bank of Venezuela v. Guaidó Board of the Central Bank of Venezuela* (2021 UKSC 57), ha applicato la *One Voice Doctrine*, stabilendo che il riconoscimento da parte del Governo di Sua Maestà fosse vincolante per i tribunali, precludendo all'Amministrazione Maduro l'accesso alle riserve auree custodite presso la *Bank of England*. In quella sentenza, la Corte distrettuale di New York stabilì che solo l'ambasciatore Juan B. Sosa, rappresentante del Governo Delvalle riconosciuto da Washington, potesse disporre dei depositi di Panama negli Stati Uniti, mentre i rappresentanti del Governo effettivo di Noriega non avrebbero potuto operare. Il caso dell'oro venezuelano del 2021 prefigura il modello di espropriazione multilaterale. La cooperazione tra le corti di Londra e Washington nel riconoscere un Governo privo di effettività ha creato un cordone sanitario giuridico attorno alle riserve sovrane del Venezuela, rendendole accessibili solo dopo la *debellatio* giudiziaria del 2026. Ne consegue che, in presenza di un conflitto tra un Governo di fatto (Noriega) e uno riconosciuto dall'Esecutivo USA (Delvalle), il potere giudiziario deve inchinarsi alla scelta del Dipartimento di Stato. Questa "subalternità giurisdizionale" è l'elemento cardine del modello di coordinamento gerarchico che stiamo analizzando: il giudice non accerta l'effettività, ma valida la scelta politica del sovrano egemone. Al riguardo v. L. PASQUET, *Riconoscimento di Governo e controllo effettivo. quale destino per le riserve auree venezuelane depositate presso la Bank of England?*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2020, pp. 419-430; P. WEBSTER, *The Venezuelan Gold decision: recognition in the English Court of Appeal*, in *EJIL:Talk!*, Nov. 2, 2020; H. BERTOT TRIANA, *El principio de "una sola voz" (one voice) en las cortes inglesas: la cuestión del reconocimiento de gobiernos al hilo del asunto Maduro Board of the Central Bank of Venezuela v Guaidó Board of the Central Bank of Venezuela en la Corte Suprema del Reino Unido*, in *Revista Aequitas: Estudios sobre historia, derecho e instituciones*, 2022, pp. 257-302. L'applicazione della *One Voice Doctrine* nel caso venezuelano trova il suo precedente diretto nel caso *Republic of Panama v. Republic National Bank of New York* (681 F. Supp. 1066-1988): in quel caso il giudice dichiarò esplicitamente che «il riconoscimento del Presidente Delvalle da parte del Presidente degli Stati Uniti è una decisione politica che i tribunali di questo paese devono accettare come conclusiva». Nel marzo 2026, la *One Voice Doctrine* ha rivelato la sua natura di norma di chiusura del sistema egemone. Essa impedisce, infatti, al giudice di rilevare la realtà dei fatti (l'effettività di Maduro), obbligandolo a muoversi in una realtà giuridica parallela creata dal Dipartimento di Stato, rendendo il processo penale a Maduro una conseguenza logica e inevitabile di una premessa diplomatica incontestabile.

Caracas entro 72 ore. Gli ultimi diplomatici statunitensi lasciarono il Paese nel marzo 2019⁴⁵. La bandiera americana fu ammainata il 14 marzo 2019 e l'edificio sulla collina di Valle Arriba rimase deserto. Tuttavia, gli Stati Uniti hanno continuato a pagare circa 150 dipendenti locali venezuelani e hanno finanziato la manutenzione e la sicurezza dell'imponente complesso (27 acri), temendo che potesse essere occupato⁴⁶.

Di converso, mentre i diplomatici di Maduro lasciavano gli Stati Uniti dopo la rottura delle relazioni, un gruppo di attivisti americani di estrema sinistra, guidati dal movimento *Code Pink*, con il consenso di Maduro, entrò nell'ambasciata a Washington, con l'obiettivo di impedire che i rappresentanti di Guaidó prendessero possesso dell'edificio⁴⁷. La situazione si sbloccò solo a metà maggio 2019. Poiché gli Stati Uniti, ai sensi della dottrina della legittimità democratica, che deroga al principio di effettività, riconoscevano Guaidó come legittimo presidente, conseguentemente considerarono Carlos Vecchio, da lui designato ambasciatore, come il legittimo *dominus* "temporaneo" dell'immobile. Le autorità federali emisero, pertanto, un ordine di sgombero per violazione di domicilio e, il 16 maggio 2019, gli agenti federali fecero irruzione nell'ambasciata, arrestando gli ultimi quattro attivisti rimasti e consegnando simbolicamente le chiavi dell'edificio a Vecchio.

L'irruzione della polizia federale nell'ambasciata ha rappresentato un caso di scuola quanto alla valutazione della gerarchia tra effettività e legittimità. Gli Stati Uniti hanno invocato il combinato disposto degli articoli 22 e 45 CVRD, sostenendo che l'inviolabilità dei locali non fosse compromessa poiché l'ingresso era avvenuto con il consenso dell'autorità diplomatica riconosciuta (*de jure*)⁴⁸. L'irruzione federale nell'ambasciata non ha quindi costituito, dal punto di vista degli Stati Uniti, una violazione dell'articolo 22 CVRD. Infatti, riconoscendo Vecchio come ambasciatore, gli USA hanno considerato la sua richiesta agli agenti federali come una rinuncia all'inviolabilità, finalizzata a far cessare un'occupazione abusiva da parte di terzi (gli attivisti di *Code Pink*), sanando così il potenziale illecito internazionale commesso da Washington.

L'irruzione, validata quindi dal consenso del diplomatico "fittizio" Carlos Vecchio, richiama direttamente la gestione della missione panamense nel 1989. In entrambi i casi, la norma procedurale (il consenso del Governo riconosciuto) funge da strumento di stabilizzazione dell'esercizio della forza interna. L'invocazione del consenso dell'autorità *de jure* (Vecchio) per sanare l'ingresso della polizia federale configura una finzione giuridica di autorizzazione. Sotto il profilo del diritto dei trattati, si pone la questione se un rappresentante privo di controllo territoriale possa validamente rinunciare all'inviolabilità garantita dall'articolo 22 CVRD, o se tale rinuncia non costituisca piuttosto un abuso del diritto di riconoscimento da parte dello Stato accreditatario. In questa prospettiva, l'inviolabilità della missione diplomatica cessa di essere una tutela dell'ufficio per diventare

⁴⁵ F. PADDEU, A. GURMENDI DUNKELBERG, *Recognition of Governments: Legitimacy and Control Six Months after Guaidó*, in *Opinio Juris*, July 18, 2019.

⁴⁶ Office of Inspector General (OIG), *Inspection of the Venezuela Affairs Unit*, Department of State, September 2025.

⁴⁷ L'ambasciata rimase sotto il loro controllo per circa 37 giorni. All'esterno, sostenitori dell'opposizione venezuelana assediaron l'edificio, tagliando acqua ed elettricità. Sull'occupazione dell'ambasciata venezuelana a Washington, cfr. M. BENJAMIN, *The Battle for the Venezuelan Embassy in Washington, DC*, in *Common Dreams*, May 15, 2019; R. M. EMERSON, *The Battle for the Embassy: Venezuela's Legal Stand-off in Washington*, in *The American Journal of International Law*, 2019, pp. 585-591; C. Z. GUIORA, *The Venezuelan Embassy Standoff: Sovereignty and Diplomatic Asylum*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2020, pp. 315-334.

⁴⁸ U.S. Department of State, *Statement on the Evacuation of the Venezuelan Embassy in Washington, D.C.*, May 16, 2019.

un privilegio concesso dall'ospite a un interlocutore politico gradito, scardinando il principio di reciprocità che è alla base del diritto diplomatico ancor prima del 1961⁴⁹.

Tuttavia, tale interpretazione svaluta il principio di inviolabilità fisica a favore di una scelta politica di riconoscimento, creando un precedente pericoloso per la sicurezza delle missioni diplomatiche a livello globale, in quanto, se il riconoscimento di Guaidó è considerato valido, allora il suo "consenso" sana la violazione dell'articolo 22 CVRD. Se, invece, il riconoscimento va considerato prematuro o fittizio, l'ingresso della polizia fa sorgere un illecito internazionale.

Ciò detto, l'ambasciata non tornò mai a funzionare pienamente. I rappresentanti di Guaidó non ebbero accesso ai conti bancari dello Stato venezuelano, che erano stati congelati né poterono emettere visti validi internazionalmente, poiché non controllavano il *database* dei passaporti a Caracas.

Con il passare degli anni e l'indebolimento politico di Guaidó (le cui funzioni sono venute meno alla fine di gennaio 2023, quando la stessa opposizione venezuelana votò per sciogliere il Governo *ad interim*), l'ambasciata è rimasta vuota e, ai sensi dell'articolo 45, lett. b), CVRD, è stata posta, fino al 2026, in un regime di custodia fiduciaria gestito dal Dipartimento di Stato (*Office of Foreign Missions*)⁵⁰.

La gestione della sede di Washington ha posto altresì un problema di applicazione dell'articolo 31 CVRC sull'inviolabilità dei locali consolari. Mentre il Governo di diritto (Guaidó) occupava l'edificio, l'impossibilità di accedere ai registri dello stato civile a Caracas ha svuotato di contenuto la funzione consolare, trasformando la missione in un simulacro privo della capacità di esercitare le funzioni tipiche previste dall'articolo 5, lett. f) CVRC. Infatti, quando tra le dette funzioni ve ne siano alcune implicanti l'esercizio di attività notarili o di ufficiale dello stato civile e consistenti nel rilascio di passaporti e documenti di viaggio, tali funzioni richiedono un legame di effettività con l'amministrazione centrale. In tale contesto, il riconoscimento puramente formale di un Governo privo di accesso ai *database* trasforma la missione in una mera sede di sola rappresentanza simbolica, priva di potestà amministrativa reale verso i propri cittadini. L'impossibilità di accedere ai *database* ha quindi ridotto l'attività consolare dell'ambasciata a Washington, dimostrando che la legittimità democratica, se priva di effettività tecnologica e amministrativa, non è in grado di generare protezione reale per il cittadino, ma solo simbolismo politico.

Il riconoscimento di Guaidó non è un esperimento isolato, ma il perfezionamento di un protocollo operativo già collaudato durante la crisi panamense del 1989. In quell'occasione, l'Amministrazione Reagan II continuò a riconoscere la legittimità del presidente Eric Arturo Delvalle dopo la sua deposizione *manu militari* da parte di Noriega. Tale sdoppiamento della rappresentanza permise alle corti statunitensi di applicare la *One Voice Doctrine*, secondo la quale, in tema di riconoscimento di governi, le corti devono attenersi alla posizione espressa dall'Esecutivo, considerando quindi legittime solo le istruzioni provenienti dai rappresentanti di Delvalle (privo di effettività) e paralizzando contestualmente ogni operatività del Governo di fatto di Noriega sugli *asset* esteri. Nel 2019,

⁴⁹ Cfr. A. MALINTOPPI, *L'elemento della reciprocità nel trattamento delle missioni diplomatiche*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1956, pp. 532-545.

⁵⁰ U.S. Department of State, *Statement on the Transition of the Venezuelan Embassy and Consular Properties*, February 6, 2023. Ai sensi dell'articolo 45, lett. b), CVRD, in caso di rottura o richiamo definitivo, lo Stato accreditario può affidare la custodia dei locali della missione a un terzo Stato accettabile. Nel caso venezuelano, in assenza di un accordo immediato su una Potenza protettrice per i locali venezuelani negli USA, l'*Office of Foreign Missions* del Dipartimento di Stato ha assunto il ruolo di custode diretto per prevenire l'occupazione o il degrado.

con Guaidó, questo schema di sostituzione sovrana viene scalato su scala globale, trasformando il riconoscimento in una vera e propria arma di espropriazione giurisdizionale.

Se, nel caso di Panama, la fase di “vacanza diplomatica” fu risolta rapidamente con l’invasione militare del 1989, il caso venezuelano registra una persistenza della finzione legale assai più lunga. La custodia fiduciaria dei locali dal 2023 al 2026 dimostra come la giurisdizionalizzazione del conflitto permetta di mantenere lo Stato ostile in una condizione di “morte civile” diplomatica per anni, in attesa del compimento dell’attività di *law enforcement* penale (l’arresto di Maduro)⁵¹. Questa vacanza istituzionale controllata (2023-2026) rappresenta l’anello di congiunzione tra la crisi di riconoscimento e l’operazione militare. Il mantenimento dei locali in uno stato di sospensione ha garantito agli Stati Uniti la disponibilità fisica delle sedi per il rapido reinsediamento post-intervento, prefigurando la diplomazia sotto tutela del marzo 2026.

5. *L’asimmetria della Potenza protettrice e il paradosso operativo della Venezuela Affairs Unit (VAU)*

Conformemente a quanto in genere accade a seguito della rottura delle relazioni diplomatiche⁵², gli Stati Uniti chiesero alla Svizzera di rappresentare gli interessi americani a Caracas, offrendo servizi consolari ed assicurando la protezione dei cittadini USA. Il Venezuela accettò e permise alla Svizzera di operare come Potenza protettrice⁵³. Tuttavia, la rappresentanza fu asimmetrica. Infatti, la scelta della Turchia come Potenza protettrice degli interessi venezuelani negli Stati Uniti fu rifiutata da Washington in quanto l’Amministrazione di Donald J. Trump I (e, inizialmente, quella Joseph R. Biden), riconoscendo Guaidó come legittimo presidente, sostenne che Maduro non avesse l’autorità per indicare una Potenza protettrice. Il disconoscimento della capacità negoziale di Maduro per la designazione della Turchia ha creato una sorta di Potenza protettrice “monca”, in cui lo Stato accreditario

⁵¹ La custodia fiduciaria dei locali, cessata formalmente nel febbraio 2026 con l’insediamento della nuova missione diplomatica statunitense a Caracas dopo l’Operazione *Absolute Resolve*, conferma che l’articolo 45 CVRD è stato utilizzato non come misura conservativa temporanea, ma come sequestro preventivo sovrano in attesa del mutamento forzato di regime.

⁵² Sulla rottura delle relazioni diplomatiche v. R. PAPINI, G. CORTESE, *La rupture des relations diplomatiques et ses conséquences*, Paris, 1973; C. BLUMANN, *Établissement et rupture des relations diplomatiques*, in *Aspects récents du droit des relations diplomatiques. Colloque de Tours de la SFDI*, Paris, 1989, pp. 3-60; J. ROSSETTO, *La rupture des relations diplomatiques*, *ivi*, pp. 105-113; A. ABOU-EL-WAFA, *Le problème de la rupture des relations entre les sujets du droit international*, in *Revue égyptienne de droit international*, 1999, pp. 1-230; C. PÉREZ-DESOY, C. FAGES, *La ruptura de las relaciones diplomáticas (a propósito de los silencios sobre la materia en la convención de Viena de 1961)*, in *Yearbook of Diplomatic and Consular Law*, 2016, pp. 63-76; C. CURTI GIALDINO, *Diritto diplomatico-consolare internazionale ed europeo*, cit., pp. 121-128.

⁵³ L’istituto della Potenza protettrice, disciplinato dagli articoli. 45 e 46 CVRD, poggia sul presupposto del consenso dello Stato accreditante, dello Stato accreditatario e dello Stato terzo (la Potenza protettrice stessa). Negando al Governo Maduro la capacità di designare una Potenza protettrice, gli USA hanno di fatto sospeso l’applicazione dell’articolo 45, lett. c) CVRD per una parte del rapporto bilaterale, trasformando un istituto di garanzia multilaterale in una concessione unilaterale e asimmetrica. Sulla Potenza protettrice v., oltre ai classici contributi di G. CORTESE, *La potenza protettrice nel diritto internazionale. Contributo a uno studio sistematico dell’azione della potenza protettrice nel caso di una rottura delle relazioni diplomatiche*, Roma, 1972; ID., *La potenza protettrice in caso di rottura delle relazioni diplomatiche*, in *Revue de droit international et de sciences diplomatiques et politiques*, 1976, pp. 96-106; v. D.D. NEWSOM (Ed.), *Diplomacy under Foreign Flag. When Nations Break Relations*, London, 1990; E. WYLER, *La protection des intérêts étrangers: origines et signification de l’institution*, in *Relations Internationales*, 2010, pp. 23-39; C. CURTI GIALDINO, *Diritto diplomatico-consolare internazionale ed europeo*, cit., pp. 128-132.

(USA) ha accettato i benefici del sistema (protezione dei propri cittadini tramite la Svizzera) rifiutandone gli oneri (protezione dei venezuelani negli USA), violando il carattere sinallagmatico degli artt. 45 e 46 CVRD.

Il rifiuto dell'accettazione della Turchia ha tuttavia costituito una violazione del principio di reciprocità, lasciando migliaia di cittadini venezuelani in una condizione di vulnerabilità consolare senza precedenti. Infatti, in quegli anni, i venezuelani negli Stati Uniti dovevano recarsi in Messico o in Canada o, addirittura tornare in patria per rinnovare passaporti o autenticare documenti, poiché i rappresentanti di Guaidó a Washington, come detto, non avevano accesso ai sistemi informatici dell'anagrafe venezuelana.

Il rifiuto di accettare la Turchia come Potenza protettrice, pur trattandosi di una condotta discrezionale, ha avuto quindi conseguenze pregiudizievoli sui diritti dei cittadini del Venezuela, violando non solo lo spirito della CVRC, che mira a fornire loro protezione anche in tempo di crisi ma ha addirittura inciso sui loro diritti alla vita privata e familiare. Infatti, mentre la Svizzera garantiva agli americani a Caracas la protezione consolare *ex* articolo 5 CVRC, i venezuelani presenti negli USA sono rimasti privi di un'autorità di riferimento, subendo una discriminazione nell'accesso alla giustizia e alla regolarizzazione del soggiorno e, pertanto, l'articolo 5, lett. d) ed f) CVRC è risultato svuotato di contenuto. Inoltre, sotto il profilo formale, poiché l'istituto della Potenza protettrice⁵⁴ si basa sulla reciprocità, il rifiuto statunitense della Turchia ha impedito la piena attivazione del sistema. Washington ha preferito gestire i contatti attraverso canali diretti informali, sovente tramite l'inviato speciale per gli ostaggi, Roger D. Carstens o anche tramite la struttura particolare presso l'ambasciata a Bogotá di cui diremo. Ciò detto, la Svizzera ha mantenuto un ruolo di facilitatore per le pratiche burocratiche, prestando molto spesso i suoi buoni uffici, ma senza avere il pieno *status* giuridico di Potenza protettrice riconosciuto da entrambe le parti in regime di reciprocità.

L'asimmetria della Potenza protettrice (Svizzera sì, Turchia no) ha trasformato un istituto nato per umanizzare la rottura diplomatica in un filtro di legittimità selettiva, dove lo Stato ospite si arroga il diritto di decidere quali cittadini stranieri meritino protezione consolare in base all'orientamento politico del loro Governo di origine.

Il rifiuto della Turchia come Potenza protettrice e la conseguente paralisi dei servizi consolari per i venezuelani negli USA riecheggiano la tattica di asfissia amministrativa applicata nei confronti di Panama nel 1988. In quel frangente, gli Stati Uniti negarono il riconoscimento ai consoli nominati da Noriega, accettando solo quelli fedeli al Governo Delvalle. Sebbene la CVRD e la CVRC mirino a preservare una rete di protezione minima per l'individuo al di sopra dei conflitti politici, la prassi statunitense ha dimostrato come la funzione consolare venga degradata a "premio" per la lealtà politica. La sofferenza burocratica dei cittadini venezuelani nel 2019-2025 non è stata quindi soltanto un effetto collaterale, ma si è tradotta in uno strumento di pressione funzionale a spezzare il legame di effettività tra la popolazione e il Governo di Caracas.

Gli Stati Uniti, dopo la chiusura dell'ambasciata a Caracas, il 28 agosto 2019, istituirono in Colombia, come sezione della propria ambasciata a Bogotá, la *Venezuela Affairs Unit* (VAU)⁵⁵, che da allora al gennaio 2026 ha operato come il principale ponte tra Washington e il Venezuela, servendo inizialmente come missione diplomatica ufficiale accreditata presso

⁵⁴ L'accordo USA-Svizzera del 5 aprile 2019 sulla Potenza protettrice non è mai divenuto pienamente operativo. Nondimeno la Confederazione ha svolto funzioni di buoni uffici e di mediazione discreta. Cfr. Swissinfo, *US-Venezuela: The obstacles to Switzerland's mandate*, Dec. 20, 2019.

⁵⁵ Press Statement Michael R. Pompeo, Secretary of State, *Creation of the Venezuela Affairs Unit*, August 28, 2019.

la presidenza *ad interim* di Guaidó, coordinando, poi, gli sforzi diplomatici per spingere verso elezioni libere, gestendo i rapporti con l'opposizione (Guaidó e, successivamente, María Corina Machado), la società civile e le ONG venezuelane nonché fungendo da centrale operativa per la distribuzione degli aiuti umanitari inviati dagli USA per contrastare la crisi alimentare e sanitaria all'interno del Venezuela e per sostenere i migranti nei Paesi vicini. Inoltre, pur operando dalla Colombia, il Capo della VAU aveva lo *status* di incaricato d'affari, notificato al ministero degli Esteri di Bogotá e, quindi, in lista diplomatica. La posizione è stata occupata dapprima da James Story, ultimo incaricato d'affari a Caracas e, poi, responsabile della VAU a Bogotá, quindi da Laura Dogu, entrambi diplomatici di carriera. La VAU ha gestito canali di comunicazione con emissari di Maduro per negoziare la liberazione di cittadini americani (come i c.d. "CITGO 6"⁵⁶). La VAU, tuttavia, non forniva i consueti servizi consolari (visti e passaporti) e, quindi, come accennato, i cittadini statunitensi e quelli venezuelani dovevano ricorrere ad uffici consolari situati in altri Stati.

Ancora, essendo fisicamente distante dal territorio venezuelano, la VAU ha trasformato i *social media* in un vero e proprio consolato virtuale. Attraverso programmi come *Aló Embajador*, il Capo missione James Story ha utilizzato dirette *Facebook* e *Instagram* per interagire senza filtri con la popolazione, aggirando efficacemente la censura del regime di Caracas. Si è trattato di una forma di diplomazia pubblica coercitiva, che sostituisce il dialogo tra pari con la comunicazione diretta al popolo del nemico, predisponendo psicologicamente il terreno all'intervento giudiziario-militare. Questa evoluzione tecnologica ha preparato il terreno per la trasformazione finale della VAU. Negli ultimi mesi del 2025, l'ufficio ha assunto il ruolo di centro di coordinamento politico e logistico per l'Operazione *Absolute Resolve*, fungendo da raccordo tra l'Amministrazione statunitense e le forze della transizione venezuelana, fornendo le mappe dei siti sensibili del Governo Maduro e gestendo i contatti con i militari venezuelani pronti a disertare.

L'operatività digitale della VAU ha inaugurato l'era della "sovranità *cloud*": attraverso i *social media*, gli Stati Uniti hanno esercitato funzioni di influenza e assistenza sul territorio venezuelano senza presenza fisica, bypassando l'articolo 12 CVRD sull'istituzione di uffici fuori dalla sede della missione e creando un precedente di "accreditamento digitale forzato" direttamente presso la popolazione. In questo senso, la VAU ha operato una dematerializzazione dei confini diplomatici, trasformando la rete informatica in un territorio extragiuridico dove la Potenza egemone esercita una giurisdizione di influenza che lo Stato territoriale non può interdire senza ricorrere a pratiche di censura digitale, a loro volta sanzionate sul piano dei diritti umani.

Quest'ultima operatività della VAU ha posto chiaramente un problema circa il rispetto degli obblighi di neutralità diplomatica. Infatti, sebbene il personale della missione fosse

⁵⁶ I "CITGO 6" sono sei *ex* dirigenti della compagnia petrolifera CITGO, filiale della venezuelana PDVSA, di cui cinque cittadini statunitensi ed uno residente permanente negli Stati Uniti, arrestati a Caracas il 21 novembre 2017 e detenuti in Venezuela, in carcere o ai domiciliari, tra il 2017 ed il 2022, con l'accusa di aver firmato un accordo sfavorevole alla PDVSA. Il primo dei sei venne rilasciato il 9 marzo 2022 dopo un incontro tra una delegazione USA, comprendente anche l'allora Capo della VAU Story e Maduro. I cinque restanti sono stati liberati il 1° ottobre 2022 nel quadro di uno scambio di prigionieri. La gestione dei "CITGO 6" da parte della VAU dimostra come la protezione consolare sia stata sostituita dalla diplomazia degli ostaggi, dove il rilascio di cittadini non è più frutto di procedure legali *standard* o dei buoni uffici della Svizzera, ma di scambi politici diretti che utilizzano la vita dei privati come moneta di scambio per l'allentamento delle sanzioni IIEPA. Tale prassi segna la definitiva transizione dal diritto consolare basato sull'assistenza legale al mercantilismo diplomatico, dove la protezione dell'individuo non è più un obbligo *erga omnes*, ma una variabile dipendente dai cicli negoziali tra Washington e Caracas.

formalmente accreditato presso la Repubblica di Colombia – rispettando, dunque, il dovere di non ingerenza verso lo Stato ospitante ai sensi dell’articolo 41 CVRD – l’utilizzo di tale sede come centrale di coordinamento politico e militare contro il Venezuela può configurare una violazione mediata del principio di sovranità. In questo scenario, la Colombia, in un certo senso, ha agito come “Stato di lancio” per attività dirette a sovvertire l’ordine di uno Stato terzo, mettendo in crisi la tradizionale distinzione tra missione diplomatica e base operativa militare⁵⁷. Quindi, l’agire della VAU non ha coinvolto unicamente la responsabilità degli Stati Uniti, ma è suscettibile di porre seri interrogativi quanto alla correttezza della condotta della Repubblica di Colombia quale Stato accreditario. Permettendo che una missione diplomatica sul proprio territorio si sia di fatto trasformata in un centro di coordinamento tattico-militare diretto contro un Paese confinante, Bogotá è incorsa nella violazione degli obblighi di *due diligence*. Secondo il diritto internazionale consuetudinario, infatti, ciascuno Stato ha il dovere di impedire che il proprio territorio sia utilizzato per il compimento di atti lesivi della sovranità di terzi. La tolleranza mostrata dal Governo colombiano verso le attività della VAU – culminata nel supporto logistico-informativo all’Operazione *Absolute Resolve* – configura dunque una complicità strutturale che scardina il principio di neutralità delle sedi diplomatiche previsto dalla CVRD e ha reso la Colombia complice dell’illecito internazionale di ingerenza commesso dagli Stati Uniti. La condotta della Colombia potrebbe essere quindi inquadrata come complicità nell’illecito internazionale ai sensi dell’articolo 16 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale della CDI, laddove lo Stato accreditario fornisca un aiuto (il territorio e la sede diplomatica) per la commissione di un atto (l’ingerenza militare tramite la VAU) consapevole delle finalità di quest’ultimo. Nel marzo 2026, quindi, la posizione della Colombia appare giuridicamente precaria. Invero, l’aver consentito alla VAU di mappare obiettivi tattici venezuelani configura una “omissione di vigilanza sovrana”, trasformando lo Stato accreditario in una base di appoggio logistico che rende la distinzione tra missione diplomatica e avamposto militare puramente nominale.

La trasformazione della VAU da missione diplomatica a centrale operativa per l’Operazione *Absolute Resolve* ripropone, in chiave digitale e iper-tecnologica, il ruolo svolto dall’ambasciata statunitense a Panama e dal Comando meridionale degli Stati Uniti (SOUTHCOM) nel 1989. Tuttavia, vi è una rilevante differenza qualitativa da segnalare: mentre, nel 1989, gli Stati Uniti operavano dalle proprie basi militari nella Zona del Canale (giurisdizione propria), nel 2025-2026 hanno utilizzato una sede diplomatica in uno Stato terzo (Colombia) per coordinare il rovesciamento del Governo di uno Stato confinante. Questo paradosso operativo segna il definitivo superamento del paradigma di Vestfalia in

⁵⁷ L’attività della VAU a Bogotá impone di procedere ad un coordinamento tra l’articolo 41, par. 3, CVRD e il diritto internazionale generale. Mentre la CVRD regola il rapporto bilaterale, la Risoluzione AG ONU 2625 (XXV) del 1970 (Dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli) e il principio di *due diligence* cristallizzato dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza 9 aprile 1949, *Corfu Channel (Merito)*, impongono allo Stato accreditario l’obbligo di impedire che il proprio territorio sia utilizzato per atti lesivi contro Stati terzi. L’utilizzo di una sede diplomatica per il coordinamento tattico di un’operazione militare (*Absolute Resolve*) configura un uso incompatibile con le funzioni diplomatiche e una violazione dell’obbligo di vigilanza della Colombia. Se la funzione della missione a Bogotá è curare i rapporti USA-Colombia, usarla per mappare i *bunker* di Maduro a Caracas è, per definizione, uno scopo incompatibile, a prescindere da chi ne sia la vittima. Il coinvolgimento della Colombia come “Stato di lancio” per le attività della VAU richiama le discussioni sulla responsabilità internazionale nate dall’uso di basi estere per attacchi mirati. Sotto il profilo diacronico, se nel 1989 l’invasione di Panama fu un’operazione tra due attori, nel 2026 la frammentazione delle funzioni diplomatiche attraverso uffici come la VAU ha esternalizzato l’illecito internazionale, sommando la responsabilità degli Stati Uniti con la complicità (attiva o passiva) di alleati regionali, in totale spregio al dovere di neutralità delle sedi diplomatiche.

quanto la missione diplomatica, nell'ottica degli Stati Uniti, non serve più soltanto a comunicare con lo Stato ricevente, ma è pure utilizzata per colpire uno Stato terzo, trasformando il territorio dello Stato ospite (la Colombia) in una piattaforma di proiezione egemone.

Mentre, quindi, nel 1989, la Zona del Canale offriva una base legale (seppur controversa) per l'intervento, nel 2026 la VAU, a Bogotá, dimostra che la giurisdizionalizzazione del conflitto permette alla Potenza egemone di esternalizzare la propria forza militare all'interno di una cornice diplomatica in un Paese terzo, diluendo la propria responsabilità internazionale attraverso una complessa architettura di deleghe e silenzi-assensi.

6. *La questione della rappresentanza del Venezuela presso l'Organizzazione degli Stati Americani*

La questione della rappresentanza del Venezuela presso l'Organizzazione degli Stati Americani (OSA)⁵⁸ ha costituito un caso complesso e controverso della diplomazia interamericana, dato che non riguarda soltanto l'accreditamento del rappresentante ma la stessa validità dell'appartenenza del Paese all'Organizzazione, in un contesto che si è drasticamente evoluto tra il 2017 e gli eventi successivi alla cattura di Maduro⁵⁹.

Tutto ha inizio il 27 aprile 2017⁶⁰, quando Maduro notificò il ritiro dall'OSA, che, il Governo chavista da tempo considerava uno strumento dell'imperialismo statunitense. Secondo l'articolo 143 dello Statuto dell'Organizzazione, il recesso diviene effettivo dopo due anni dalla notifica⁶¹. Al riguardo, la norma pone due condizioni cumulative affinché il

⁵⁸ Il Venezuela, con altri 21 Stati, partecipò a Bogotá (Colombia), il 30 aprile 1948 alla IX^{ma} Conferenza panamericana, presieduta da George Marshall in esito alla quale firmò la Carta dell'OSA, che ratificò il 29 dicembre 1951.

⁵⁹ In proposito v. A. ILLUECA, *The Venezuela Crisis at the Organization of American States: Between Withdrawal and Suspension*, in *Opinio Juris*, May 29, 2017; M. LEMOINE, *Pourquoi le Venezuela a expédié un «bras d'honneur» à l'OEA*, in <https://www.alainet.org/fr/articulo/199809>, 13 mai 2019.

⁶⁰ Nota de la Misión permanente de la República Bolivariana de Venezuela mediante la cual remite copia de la denuncia de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), conforme al artículo 143, dando inicio al retiro definitivo de la República Bolivariana de Venezuela de la Organización, abril 28, 2017. Vale la pena di ricordare che l'annuncio della decisione di recedere dall'OSA fu effettuato nel corso di una riunione a Washington presso la sede dell'Organizzazione, il 23 maggio 2017, dall'allora ministro degli Esteri di Caracas, Delcy Rodríguez (M. FERREIRA, *Delcy Rodríguez anunció que Venezuela se retira de la OEA*, in *El Universal*, 27 abril 2017).

⁶¹ L'articolo 143 della Carta dell'OSA (originariamente articolo 148 nel testo originario) dispone che «Esta Carta podrá ser denunciada por cualquiera de los Estados miembros, mediante comunicación escrita a la Secretaría General, la cual comunicará a todos los demás la recepción de la notificación de denuncia. Transcurridos dos años a partir de la fecha en que la Secretaría General reciba una notificación de denuncia, la presente Carta cesará en sus efectos respecto al Estado denunciante, y éste quedará desvinculado de la Organización después de haber cumplido con las obligaciones emanadas de la presente Carta». Sull'interpretazione della disposizione v. A.F. PEREZ, *Democracy Clauses in the Americas: The Challenges of Venezuela's Withdrawal from the OAS*, in *American University International Law Review*, 2017, pp. 391-476, spec. pp. 404-418. Cfr. anche il parere consultivo OC-26/20 del 9 novembre 2020 della Corte interamericana dei diritti umani, sul quale v. S. STEINIGER, *Don't Leave Me This Way: Regulating Treaty Withdrawal in the Inter-American Human Rights System*, in *EJIL Talk!*, March, 5, 2021. Successivamente, la medesima Corte, nella sentenza 21 agosto 2025 nel caso *Chirinos Salamanca y otros V.s. Venezuela* (Eccezioni preliminari) ha confermato l'applicabilità al Venezuela della Convenzione americana dei diritti umani nonostante la denuncia effettuata da Caracas il 10 settembre 2012, divenuta effettiva un anno dopo. La Corte ha fatto leva sullo strumento relativo alla nuova ratifica della menzionata Convenzione,

recesso divenga efficace. Da un lato, il decorso ininterrotto di 24 mesi dalla notifica, dall'altro, l'adempimento da parte dello Stato in uscita di tutti gli obblighi e, in particolare, del pagamento dei contributi finanziari arretrati. Il Venezuela di Maduro aveva debiti per svariati milioni di dollari con l'OSA⁶². Senza il saldo del debito, è ragionevole ritenere che il recesso non si sia potuto perfezionare e ciò anche a prescindere dal decorso del periodo biennale. Pertanto, si può ritenere che l'obbligazione pecuniaria arretrata (circa 8,7 milioni di dollari) ha funzionato come un ancoraggio forzato. Nel marzo 2026, appare evidente che l'OSA ha utilizzato l'inadempimento finanziario come dispositivo giuridico per impedire la secessione politica di Maduro, mantenendo Caracas in uno stato di appartenenza obbligatoria, funzionale alla successiva tutela statunitense. L'interpretazione restrittiva dell'articolo 143, operata dal segretario generale Almagro, configura una forma di giurisdizione finanziaria ostativa, in cui l'inadempimento pecuniario non produce la sospensione dei diritti del membro (come previsto dall'articolo 21 della Carta), ma ne impedisce paradossalmente l'uscita, forzando la permanenza dello Stato sotto il sindacato della Carta Democratica Interamericana, adottata l'11 settembre 2001 a Lima dall'OSA, che riafferma il diritto alla democrazia e l'obbligo dei governi membri dell'OSAdi promuoverla e difenderla⁶³.

Va pure ricordato che, il 5 giugno 2018, la risoluzione 2929 dell'Assemblea Generale dell'OSA dichiarò illegittime le elezioni presidenziali venezuelane, aprendo la strada a una crisi senza precedenti⁶⁴.

La situazione si è ulteriormente complicata a seguito dell'autoproclamazione di Guaidó come presidente *ad interim* nel 2019. L'Assemblea Nazionale venezuelana, il 22 gennaio 2019 confermò l'appartenenza di Caracas all'OSA e, contestualmente, designò Gustavo Tarre Briceño come capo missione presso l'OSA⁶⁵. Inoltre, Guaidó, il 7 marzo 2019, revocò la notifica del recesso⁶⁶, sulla scia della risoluzione 1117 del 10 gennaio 2019, con la quale il

depositato presso il segretario generale dell'OSA dal presidente *ad interim* Guaidó, con effetto retroattivo al 2013. La sentenza *Chirinos Salamanca*, quindi, rappresenta la saldatura giudiziaria del dualismo di governo: validando retroattivamente gli atti di Guaidó, la Corte interamericana ha trasformato la finzione legale in verità storica, permettendo di giudicare i crimini del periodo 2013-2025 sotto parametri convenzionali che Maduro aveva formalmente denunciato, ma che il Governo riconosciuto aveva fittiziamente mantenuto in vita. Al riguardo, in termini critici, F.J. QUINTANA, J. URIBURU, *Maduro, Guaidó, and the Two-Government Paradox in Chirinos Salamanca v Venezuela*, in *EJIL: Talk!*, Aug. 29, 2025; H. BERTOT TRIANA, *An Incomplete Yet Coherent Systemic Approach Within The Inter-American System: The Validity of the Act of Ratification of the ACHR Amidst a Dispute over a State's International Representation*, *ivi*, Sept. 1, 2025.

⁶² J.M. ARRIGHI, *Venezuela necesitaría dos años y pagar deuda de 8,7 millones para dejar OEA*, in *El Nacional*, abril 26, 2017.

⁶³ J.G. CASTAÑEDA, *A 20 años de la Carta Democrática Interamericana, los países de la OEA deben adecuarla a una nueva época*, in *CNN, Español*, 20 settembre 2021.

⁶⁴ L'Assemblea generale dell'OSA con risoluzione 2929 del 5 giugno 2018, adottata con 19 voti favorevoli, 4 contrari e 11 astensioni, ritenne illegittime le elezioni in Venezuela del 20 maggio precedente.

⁶⁵ Credenziali accettate il 10 aprile 2019 dal segretario generale dell'OSA, Luis Leonardo Almagro Lemes, prima partecipazione al Consiglio permanente dell'OSA il 17 aprile 2019); mandato cessato il 5 maggio 2023, a seguito dello scioglimento del Governo *ad interim* guidato da Guaidó, deciso dalle forze di opposizione venezuelane alla fine del 2022. V., sulla questione v., P. ARROCHA OLABUENAGA, *The Specter of Interventionism is Haunting Latin America*, in *Just Security*, Dec. 10, 2019.

⁶⁶ La notifica dell'intenzione di recedere fu ricevuta dal depositario della Carta dell'OSA, cioè dal segretario generale dell'Organizzazione, senza che vi fossero opposizioni o anche soltanto osservazioni degli altri Stati parte dell'accordo e, quindi, con l'acquiescenza degli stessi. Al riguardo è ragionevole ritenere che il depositario, per un verso, abbia considerato Guaidó come rappresentante del Venezuela, ai sensi dell'articolo 7, par. 2, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 (CVDI), e che, per altro verso, non abbia ritenuto manifesto che la manifestazione di volontà di Guaidó fosse stata espressa in violazione di una disposizione del diritto interno del Venezuela di importanza fondamentale, come stabilito dall'Articolo 46 CVDI. Tale

Consiglio permanente dell'OSA, dalla medesima data, non aveva riconosciuto la legittimità del regime di Maduro.

Successivamente, il Consiglio permanente dell'OSA, con risoluzione 1124 del 9 aprile 2019⁶⁷ riconobbe Tarre come legittimo rappresentante del Venezuela fino alla celebrazione di nuove elezioni e la nomina di un nuovo Governo eletto democraticamente, rilevando, al contempo, che il Governo Maduro avesse perso l'autorità per ritirare lo Stato dall'Organizzazione⁶⁸. Tuttavia, con il passare degli anni, il sostegno a Guaidó tra i Paesi membri è scemato (specialmente con i cambi di governo in Argentina, Colombia e Brasile), portando alla rimozione del suo inviato nel tardo 2022/2023. Sebbene la risoluzione 1124 sia stata adottata a maggioranza semplice (18 voti), la sua validità è stata difesa dagli USA sostenendo che non si trattasse di una decisione di bilancio o di sospensione (atti che richiedono i 2/3 ai sensi dell'articolo 59 dell'OSA), bensì di una mera decisione di verifica delle credenziali, sottraendola così la decisione al blocco dei Paesi alleati di Caracas.

A seguito dell'Operazione del 3 gennaio 2026 e della cattura di Maduro, la rappresentanza venezuelana è entrata in una nuova fase critica. Mentre, come noto, il potere interno è passato formalmente a Delcy Eloína Rodríguez Gómez (in un regime tutelato⁶⁹ o di transizione a seconda delle interpretazioni), l'OSA si è trovata a decidere chi riconoscere tra il vecchio apparato di Maduro e le nuove autorità emergenti. Inoltre, l'Amministrazione Trump II preme per il reintegro totale del Venezuela nell'alveo democratico dell'OSA⁷⁰. Tale reintegro, tuttavia, non viene concepito come un semplice ritorno alla prassi diplomatica ordinaria, bensì come una condizione sospensiva unilaterale. Invero, la piena riammissione del Venezuela nell'Organizzazione è posta da Washington come il tassello conclusivo di un processo di normalizzazione, subordinato, di fatto, alla completa adesione di Caracas ai parametri di *governance* democratica definiti dal modello statunitense, una vera e propria clausola di integrazione forzata che trasforma l'OSA da foro di dialogo paritario a organo di validazione politica. Pertanto, il reintegro del Venezuela, promosso dall'Amministrazione

acquiescenza del depositario ha sancito la nascita di una sovranità a geometria variabile, in cui la validità di un atto di diritto dei trattati (la revoca del recesso) dipende non dall'effettività del potere interno, ma dal grado di allineamento del dichiarante con gli interessi della Potenza egemone.

⁶⁷ La risoluzione fu adottata con 18 voti a favore (Argentina, Bahamas, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Giamaica, Guatemala, Haiti, Honduras, Panama, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, Santa Lucia e Stati Uniti), 9 voti contrari (Antigua e Barbuda, Bolivia, Dominica, Grenada, Messico, San Vincent e Granadine, Suriname, Uruguay e Venezuela), 6 astensioni (Barbados, Guyana, Nicaragua, San Kitts e Nevis, San Salvador, Trinidad e Tobago), mentre si registrò l'assenza del Belize.

⁶⁸ Al riguardo è stato rilevato che la decisione, per essere legittima, avrebbe dovuto ottenere il consenso dei due terzi degli Stati membri dell'OSA mentre ottenne soltanto la maggioranza semplice di 18 voti (cfr. M. LEMOINE, *op. cit.*).

⁶⁹ A. LIGUSTRO, P. BARGIACCHI, *L'impatto del trumpismo sul diritto internazionale*, in *DPCE online*, 16 febbraio 2026, pp. 1-31, spec. p. 14; E. TALVI, *The Maduro operation: five insights on power and international relations*, in *Real Instituto Elcano*, Jan. 26, 2026.

⁷⁰ In seno all'OSA nei dibattiti sul Venezuela si possono identificare tre gruppi di Stati: quelli che lavorano perché il Venezuela occupi al più presto la "sedia vuota", anche con la nomina del proprio rappresentante da parte del Governo di transizione (Argentina, Canada, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Stati Uniti, Uruguay); quelli che, pur riconoscendo il Venezuela, di regola si astengono nelle votazioni relative a condanne o a sanzioni (Brasile, Colombia e Messico) e quelli, un gruppo assolutamente minoritario, già beneficiari del petrolio venezuelano (Nicaragua e Paesi caraibici, in particolare) che ritengono che il Venezuela non fa più parte dell'Organizzazione. Ciò detto, nella sessione straordinaria tenuta il 6 gennaio 2026 dal Consiglio permanente dell'OSA e dedicata all'esame della situazione nel Venezuela, Caracas era considerata nel computo del *quorum* per le votazioni ma il seggio riservato al rappresentante è rimasto vuoto (cfr. J. GERSON REVANALES, *Venezuela en la OEA*, in *El Nacional*, enero 14, 2026).

Trump II, configura una forma di costituzionalità assistita. L'OSA non agisce più come garante della sovranità dei suoi membri, ma come camera di compensazione in cui la riammissione è il premio per l'adozione di un modello istituzionale pre-approvato da Washington, consolidando il passaggio dal multilateralismo al coordinamento gerarchico. Al momento in cui si scrive, la sedia vuota del Venezuela all'OSA non simboleggia un'assenza, ma una presenza tutelata. Il seggio è fisicamente vacante ma giuridicamente occupato dall'interesse statunitense, in attesa che il processo di transizione produca un delegato conforme ai nuovi *standard* di *governance* interamericana. In questo quadro, l'OSA cessa di essere un'arena di concertazione tra pari per diventare una sorta di ente di "conformità democratica", dove il reintegro del Venezuela nel 2026 non è l'esito di una scelta sovrana del popolo venezuelano, ma il risultato di un processo di validazione esterna operato sotto la minaccia della sanzione economica persistente.

7. La Missione permanente alle Nazioni Unite: l'ultimo presidio del Governo Maduro e il "limbo" delle credenziali

L'unico luogo negli Stati Uniti dove il Governo venezuelano di Maduro ha mantenuto una presenza fisica e diplomatica è stata la Missione permanente del Venezuela presso le Nazioni Unite a New York. Quell'ufficio è divenuto, di fatto, l'unico punto di contatto tra Stati Uniti e Venezuela sebbene con riguardo soltanto all'ambito delle Nazioni Unite e non pure con riferimento alle relazioni bilaterali. In assenza di sedi consolari operative, la Missione permanente a New York ha pure tentato di esercitare, in via di fatto e seppure limitatamente, forme di assistenza ai connazionali, forzando i confini tra funzioni diplomatiche e consolari, in una zona grigia non pienamente coperta né dalla CVRD né dalla CVRC.

Questo scenario di sdoppiamento – in cui una Missione presso l'ONU funge da ultimo canale di comunicazione mentre le relazioni bilaterali sono interrotte – richiama direttamente la gestione della crisi panamense del 1988. Anche allora, mentre gli Stati Uniti riconoscevano il Governo Delvalle e congelavano i beni di Panama, i diplomatici fedeli a Noriega continuarono a occupare il seggio alle Nazioni Unite, utilizzando il Palazzo di Vetro come tribuna per denunciare l'imperialismo statunitense.

Tuttavia, nel 2026, la situazione si è evoluta: se, nel 1989, la Missione di Panama presso l'ONU fu neutralizzata solo dall'intervento militare, nel caso venezuelano la permanenza di Samuel Reinaldo Moncada Acosta a New York convive con una complessa attività di negoziazione informale, trasformando l'ONU da sede di dibattito a camera di compensazione finalizzata pure allo scambio di ostaggi e alla gestione di *asset*.

Poiché gli Stati Uniti hanno l'obbligo di ospitare le missioni presso l'ONU di tutti i Paesi membri, Moncada, l'ambasciatore di Maduro all'ONU e suo fedelissimo, ha continuato a risiedere e a lavorare a New York, pur con restrizioni di movimento (spesso limitate a un raggio di 25 miglia dal quartier generale ONU)⁷¹. Questo ha permesso a diplomatici americani

⁷¹ Gli Stati Uniti basano la detta restrizione sulla sezione 13, lett. b) dell'Accordo di sede del 1947 con le Nazioni Unite del 1947. Tali restrizioni, sebbene fondate sul detto Accordo, sono state storicamente utilizzate dagli USA come forma di "micro-sanzione" diplomatica. Il caso di Moncada nel 2026 ripercorre le limitazioni già imposte ai delegati di URSS, Cuba, Iran e della stessa Panama di Noriega. La limitazione spaziale (le 25 miglia) funge da espressione fisica della gerarchia: lo Stato ospite tollera la presenza per obbligo multilaterale, ma ne annulla la

di medio-alto livello di incontrare la controparte venezuelana in luoghi neutri (spesso caffè o hotel di Manhattan) lontano dalle telecamere. Così la diplomazia, espulsa dalle porte principali delle ambasciate, è stata costretta a trovare rifugio negli spazi anonimi del contesto metropolitano di New York. Inoltre, non erano solo gli ambasciatori a parlarsi. Le missioni ONU servivano da base per inviati speciali. Jorge Jesús Rodríguez Gómez, braccio destro di Maduro, attualmente presidente dell'Assemblea Nazionale e fratello della presidente *ad interim* Delcy Rodríguez, è stato visto più volte a New York per incontri informali con rappresentanti del Dipartimento di Stato durante i periodi di massima tensione (2020-2023). Questi incontri sono stati fondamentali per negoziare la liberazione di cittadini americani detenuti a Caracas (come i menzionati "CITGO 6") in cambio di concessioni sulle sanzioni petrolifere. Questa "diplomazia interstiziale", operata tra il 2020 e il 2026, dimostra che, mentre le relazioni ufficiali erano interrotte, il Palazzo di Vetro fungeva da zona franca per un pragmatismo sotterraneo. Lo sdoppiamento della rappresentanza ha permesso a Washington di incriminare Maduro come narcotrafficante e, contemporaneamente, di trattare con i suoi emissari per la gestione di interessi energetici e umanitari urgenti.

Dopo la caduta di Maduro, Moncada nella sessione del 5 gennaio 2026 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha denunciato l'azione statunitense⁷² e, il 7 gennaio, è stato ricevuto dal segretario generale António Manuel de Oliveira Guterres al quale ha chiesto l'intervento delle Nazioni Unite a favore di Maduro.

Sebbene non sia stato ancora formalmente accreditato un nuovo ambasciatore di Caracas per la sede ONU di New York, la posizione di Moncada è considerata dalle Potenze occidentali come *de facto* terminata. Questa scissione tra il governo del territorio (quello di transizione a Caracas) e il governo del seggio (Moncada a New York) trasforma la Missione permanente in una sorta di *enclave* di legittimità residuale.

Sotto il profilo diacronico, il caso venezuelano del 2026 estremizza il precedente del Myanmar (2021), poiché qui il *deferral* avviene non in presenza di una guerra civile latente, ma all'indomani di un'operazione di *law enforcement* internazionale ad alta intensità, rendendo il seggio ONU l'ultima trincea giuridica del regime Maduro.

Il Comitato delle credenziali⁷³ si è riunito il 25 novembre 2025 per deliberare sulle credenziali dei rappresentanti degli Stati membri all'ottantesima sessione dell'Assemblea Generale approvandole per *consensus*⁷⁴. Il rappresentante del Venezuela è tuttora Moncada.

proiezione diplomatica sul territorio nazionale. Le restrizioni delle 25 miglia imposte a Moncada nel 2026 non sono state solo misure di sicurezza, ma possono essere analizzate come un atto di "confinamento sovrano". Limitando fisicamente il delegato di Maduro, gli Stati Uniti hanno trasformato la Missione ONU in una sorta di "ambasciata-prigione", svuotando di significato la libertà di movimento necessaria per l'esercizio delle funzioni diplomatiche multilaterali. Il confinamento di Moncada entro le 25 miglia rappresenta altresì un'interpretazione punitiva del principio di funzionalità, secondo cui i privilegi diplomatici devono essere garantiti solo in quanto necessari all'esercizio delle funzioni ONU. Gli Stati Uniti, riducendo tale spazio al minimo fisico, operano una "ghettizzazione della rappresentanza", trasformando un obbligo di ospitalità in una sanzione di mobilità.

⁷² M. CASTELLANETA, *Riunione di emergenza del Consiglio di sicurezza sul Venezuela: deboli condanne, con gli Stati Uniti che vanno avanti*, in *affarinternazionali*, 9 gennaio 2026. V. anche M. MILLER, *U.S. Allies and Adversaries' Reactions to Operation Absolute Resolve to Capture Maduro*, in *Just Security*, Feb. 18, 2026.

⁷³ Attualmente composto da Andorra, Botswana, Cina, Federazione russa, Malaysia, Repubblica Dominicana, Senegal, Trinidad e Tobago, Stati Uniti.

⁷⁴ Dopo l'approvazione, il rappresentante degli Stati Uniti si è dissociato dalla raccomandazione del Comitato proprio con riferimento all'accettazione delle credenziali del rappresentante del Venezuela. Il rappresentante della Federazione russa al riguardo ha rilevato che qualsiasi dichiarazione effettuata dopo l'adozione della decisione del Comitato non ne avrebbe potuto minare o diminuire il valore (v. A/80/547).

È probabile, peraltro, che il Governo di transizione, nei prossimi mesi, intenda sostituire il proprio rappresentante procedendo ad una nomina fiduciaria. Lo scenario che si potrebbe presentare è che le Nazioni Unite optino per un rinvio (*deferral*), secondo la prassi seguita nei periodi di transizione violenta⁷⁵. Infatti, nonostante le forti pressioni degli Stati Uniti e dei loro alleati per accreditare immediatamente l'eventuale delegato del nuovo Governo, Russia e Cina si opporrebbero sostenendo che la rimozione di Maduro sia stata effettuata in violazione dell'articolo 2 della Carta ONU. Ciò significa che, giuridicamente⁷⁶, Moncada sederebbe a titolo provvisorio, in virtù del principio di continuità della rappresentanza precedente alla rottura violenta dell'ordine costituzionale. Ovviamente sarebbe del tutto privo di autorità politica per parlare a nome del nuovo Governo di Caracas.

Il *deferral* rappresenterebbe la risposta del blocco multipolare al modello di coordinamento gerarchico statunitense. Russia e Cina, rifiutando di validare il cambio di regime, utilizzeranno il regolamento procedurale dell'Assemblea Generale come freno normativo all'efficacia internazionale dell'*Absolute Resolve*. La dialettica in seno al Comitato delle Credenziali dell'80ª sessione (2025) evidenzia come tale organo, pur avendo una natura formalmente tecnica (accertamento della regolarità delle credenziali), sia divenuto una sorta di arbitro della legittimità politica globale, dove l'opposizione di Russia e Cina trasforma il regolamento procedurale in uno scudo contro il riconoscimento del mutamento di regime operato *manu militari*.

Si creerebbe così un paradosso: Maduro è stato fisicamente rimosso e il Governo di transizione controlla il territorio (effettività), ma presso l'ONU sopravviverebbe, come accaduto con il Myanmar e l'Afghanistan, una "sovranità spettrale" incarnata da Moncada, che impedirebbe la completa stabilizzazione dell'intervento americano. Questo fenomeno del seggio occupato dal passato dimostra che, nel sistema delle Nazioni Unite, la legittimità non segue automaticamente l'effettività. Essa è soggetta a un processo di validazione multipolare che può mantenere in vita, per anni, il fantasma giuridico di un regime già fisicamente rimosso. Naturalmente, la sopravvivenza della detta sovranità rappresenta il limite invalicabile del modello di coordinamento gerarchico. Se gli Stati Uniti possono imporre il cambio di regime a livello bilaterale e regionale (OSA), le Nazioni Unite restano l'unico spazio in cui il pluralismo normativo, garantito al Consiglio di Sicurezza dal diritto di veto di Russia e Cina, impedisce la completa sottomissione del sistema internazionale alla volontà della Potenza egemone.

8. Le elezioni presidenziali del 2024 ed il riconoscimento di González Urrutia da parte degli Stati Uniti

La ricostruzione delle relazioni USA-Venezuela a seguito delle elezioni presidenziali del 28 luglio 2024, relative al mandato 2025-2031, delinea una fattispecie di crisi del

⁷⁵ Il rinvio indica che l'Assemblea Generale rifiuta di scegliere tra due autorità concorrenti, mantenendo lo *status quo ante* per evitare di legittimare un cambio di regime avvenuto in violazione dell'articolo 2, par.4 della Carta ONU. Ciò crea una scissione tra effettività (il Governo di transizione che controlla Caracas) e legittimità internazionale (l'ONU non riconosce tale controllo). L'eventuale *deferral* delle credenziali del nuovo rappresentante in favore dell'attuale seguirebbe i precedenti relativi al regime dei Talebani in Afghanistan (1996 e 2021) ed alla giunta militare in Myanmar (2021). Su quest'ultimo caso v. R. LUCCHINI, *Il Myanmar alle Nazioni Unite, fra Consiglio di Sicurezza e Assemblea Generale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, pp. 1056-1066.

⁷⁶ Cfr. articoli 27-29 del regolamento dell'Assemblea Generale e articoli 16-17 del regolamento del Consiglio di Sicurezza.

riconoscimento di elevata complessità, agendo come catalizzatore per il confronto tra il principio di effettività e il principio di legittimità democratica⁷⁷.

All'indomani del voto, infatti, si è assistito a una divergenza tra la verità formale interna e l'evidenza documentale esterna. Mentre il *Consejo Nacional Electoral* (CNE) procedeva alla proclamazione di Maduro, gli Stati Uniti e una parte della comunità internazionale hanno operato una contestazione formale di tale atto, ravvisando una violazione dei parametri di trasparenza e legalità interna necessari alla validazione del consenso popolare, il che a parer loro avrebbe reso la proclamazione priva di valore giuridico opponibile all'esterno. Tale posizione si è cristallizzata nel riconoscimento di Edmundo González Urrutia⁷⁸, come presidente, fondato sulla pubblicazione dei verbali di scrutinio da parte dell'opposizione, assunti quali prove di una volontà sovrana non correttamente recepita dagli organi dello Stato venezuelano e ciò in disparte dell'ineffettività del controllo esercitato da Gonzáles sul territorio⁷⁹.

Nel diritto internazionale, come noto, il riconoscimento di un Governo, di regola, si basa sulla sua capacità di esercitare un controllo effettivo sul territorio⁸⁰. Tuttavia, il caso venezuelano del 2024 ha introdotto una variabile critica: la trasparenza dei processi democratici come requisito di legittimità, basata sull'idea che la democrazia sia un diritto umano collettivo (come sancito dalla menzionata Carta Democratica Interamericana), e che la sua violazione permetta agli altri Stati di non procedere al riconoscimento del nuovo Governo o a revocare il precedente riconoscimento.

Gli Stati Uniti, nell'occasione, hanno effettuato un riconoscimento *de jure* considerando Gonzáles legittimo presidente eletto⁸¹, nonostante Maduro mantenesse saldamente il

⁷⁷ Per una lettura critica dell'atteggiamento degli Stati Uniti e dell'OSA sulle elezioni del 2024 v. A. DE ZAYAS, *The Venezuela Elections of 28 July 2024: What and Whom to Believe?* in *Venezuelanahysis*, Sept. 10, 2024.

⁷⁸ Diplomatico di carriera, candidato alle elezioni dalla *Mesa de la Unidad Democrática*, coalizione che si oppone a Maduro, dopo l'incandidabilità alle primarie della *Plataforma Unitaria de 2023* di María Corina Machado decisa dalla *Contraloría General de la República*, che l'accusa di frode fiscale e di sostenere le sanzioni economiche imposte dagli Stati Uniti al Venezuela. A seguito del turno elettorale, González, oggetto di un mandato di cattura, fu ospitato prima nella residenza dell'ambasciatore dei Paesi Bassi (29 luglio-5 settembre 2024) e, successivamente, per pochi giorni, in quella dell'ambasciatore di Spagna. L'8 settembre, con la moglie, lasciò il Venezuela con un volo dell'Aeronautica militare spagnola, che atterrò alla base militare di Torrejón, nei pressi di Madrid. Mesi dopo si apprese, per un verso, che la partenza da Caracas era stata negoziata da Delcy Rodríguez, allora vicepresidente, dal di lei fratello Jorge, presidente dell'Assemblea Nazionale con il già presidente del Governo spagnolo José Luis Rodríguez Zapatero. Per altro verso, a Gonzáles, prima di partire, fu imposto di sottoscrivere un documento in cui riconosceva la vittoria di Maduro (J. D. QUESADA, F. SINGER, *Edmundo González denuncia coaccione del chavismo en la Embajada de España para acatar la victoria de Maduro*, in *El País*, 18 settembre 2024); inoltre, all'arrivo a Madrid, dove ottenne asilo politico (*España concede asilo a Edmundo González Urrutia*, in *DW*, 20 dicembre 2024) fu ricevuto in forma privata dal re Felipe VI.

⁷⁹ Un passaggio cruciale, spesso sottovalutato ma determinante per l'architettura legale del regime, è stata la sentenza della Sezione elettorale del Tribunale Supremo di Giustizia (TSJ) del 22 agosto 2024, che, adita da Maduro, ha certificato, con valore di giudicato, l'esito elettorale a lui favorevole, dichiarando i risultati del CNE inoppugnabili, a seguito di una perizia tecnica, condotta, peraltro, in assenza di un reale contraddittorio. Questa decisione, tuttavia, non è stata recepita come un atto di pacificazione giurisdizionale, bensì come un'operazione di auto-investitura. Gli USA e gli organismi multilaterali (ONU, OSA), infatti, hanno eccepito la carenza di imparzialità dell'organo giudicante, privando quindi la sentenza di quella *presuntio legitimitatis* necessaria per la sua opponibilità all'esterno.

⁸⁰ M. FORTEAU, A. MIRON, A. PELLET, *Droit international public*⁹, Paris, 2022, pp. 603-608, spec. p. 607.

⁸¹ U.S. Department of State, Office of the Spokesperson, *Secretary Blinken's Call with Venezuelan President-elect González Urrutia and Democratic Opposition Leader Machado*, Dec. 30, 2024; v. anche, S. POZZEBON, J. HANSLER, *US recognizes Venezuelan opposition leader Edmundo González as president-elect*, in *CNN World*, Nov. 19, 2024. Per effetto del riconoscimento del novembre 2024 – segnale per accelerare la transizione prima dell'insediamento

controllo *de facto* del territorio, delle forze armate e delle istituzioni statali. Inoltre, il passaggio terminologico operato dal Dipartimento di Stato da “*President-elect*” a “*President*” (gennaio 2025) ha segnato il punto di non ritorno giuridico: non si trattava più di auspicare una transizione, ma di operare una sostituzione sovrana integrale. Tale atto ha privato Maduro della legittimazione a stare in giudizio (*locus standi*), rendendo le istituzioni venezuelane acefale agli occhi del foro statunitense. Va detto, per completezza, che Cina, Russia e Iran, invece, hanno continuato a riconoscere Maduro *de jure* e *de facto*, garantendo al regime una rete di scambi economici e militari, che ha cercato di neutralizzare l’isolamento del Venezuela posto in essere dall’Occidente.

Si è quindi venuta a creare una crisi che sarebbe errato ritenere simile a quella del periodo Guaidó (2019-2023), in quanto la legittimità di Guaidó derivava dall’essere il presidente dell’Assemblea Nazionale, mentre, nel 2024, la legittimità poteva far leva su una elezione diretta.

Ciò ha reso la posizione degli USA più ferma sul piano morale, ma altrettanto complessa su quello operativo. Scindendo il riconoscimento *de jure* da quello *de facto*, l’Amministrazione statunitense ha attribuito alla compagine facente capo a González la necessaria titolarità di diritti e obblighi, inclusa la gestione degli *asset* statali e dei beni patrimoniali situati nella propria giurisdizione (come le riserve auree e le partecipazioni societarie in entità quali CITGO)⁸².

Tuttavia, tale attribuzione di legittimità ha sofferto di una strutturale carenza di effettività. Il Governo di Maduro, infatti, ha continuato a esercitare il controllo coercitivo e amministrativo sul territorio nazionale, mantenendo il comando delle forze armate e la gestione degli apparati burocratici, elementi che definiscono l’autorità *de facto* secondo i canoni della dottrina Estrada e della prassi internazionale.

dell’Amministrazione Trump II nel gennaio 2025 – solo il Governo riconosciuto aveva teoricamente il diritto di accedere ai conti bancari dello Stato all’estero, alle riserve d’oro (come quelle depositate presso la *Bank of England*) e ai beni di aziende statali (come la CITGO). Inoltre, il riconoscimento ha conferito ai rappresentanti di González le immunità diplomatiche secondo la CVRD, anche se, sul piano dell’effettività, non ne hanno potuto beneficiare, non avendo materialmente effettuato la procedura di gradimento e accreditamento. E anche qualora avessero beneficiato di protezione funzionale negli USA, la carenza di controllo territoriale di González avrebbe creato il paradosso di essere ambasciatori di un Governo ineffettivo, evidenziando la scissione tra lo *status de jure* conferito dall’Amministrazione americana e l’incapacità di compiere atti *iure imperii* a valere sul territorio d’origine.

⁸² La scissione tra la legalità interna, rappresentata dalla sentenza del TSJ del 22 agosto 2024) e la legittimità internazionale ha prodotto effetti dirompenti soprattutto davanti alla *United States District Court for the District of Delaware*, trasformando il procedimento per il recupero dei debiti sovrani in un intricato labirinto caratterizzato da questioni di diritto internazionale privato e dottrina dell’atto di Stato. Il 25 novembre 2025 il giudice Leonard P. Stark ha proceduto con l’asta delle azioni della PDV Holding, la società madre di CITGO con sede in Delaware, stabilendo che CITGO è l’*alter ego* dello Stato venezuelano e, pertanto, rendendo i suoi *asset* aggredibili dai creditori della Repubblica Bolivariana. La Corte ha approvato formalmente la vendita di CITGO a Amber Energy, affiliata del fondo Elliott Investment Management per un controvalore di 5,9 miliardi di dollari. Nonostante l’ordinanza di vendita forzata, l’evoluzione della crisi politica ha imposto un mutamento della gerarchia delle fonti applicabili. L’intervento dell’*executive order* n. 14373 del 9 gennaio 2026 (*Safeguarding Venezuelan Oil Revenue for the Good of the American and Venezuelan People*) ha di fatto subordinato le pretese giurisdizionali dei creditori privati alle priorità di sicurezza nazionale statunitensi e alla necessità di finanziare la transizione istituzionale post-Maduro. Elevando i proventi delle risorse naturali a beni dotati di immunità sovrana rafforzata, l’ordine ha congelato il trasferimento delle azioni CITGO e protetto le riserve finanziarie venezuelane da pignoramenti e sequestri, trasformando la liquidazione forzata degli *asset* in uno strumento di stabilizzazione diplomatica e politica sotto l’egida di Washington e, quindi, sottraendola al giudice Stark. Sulla questione v. D. FOSTER, *Elliott-Backed Amber Energy Secures Citgo in Court-Ordered Auction as Trump Targets Maduro, Opening Door for U.S. Refiners and Chevron*, in *archide.com*, Jan. 9, 2026.

Quest'asimmetria ha ingenerato una paralisi diplomatica di carattere sistemico. Se, da un lato, il riconoscimento statunitense mirava a delegittimare l'interlocutore sul piano della legalità internazionale, dall'altro, l'assenza di un controllo effettivo da parte del soggetto riconosciuto ha svuotato di pragmatismo l'azione diplomatica, creando un vuoto di interlocuzione che ha preceduto l'*escalation* degli anni successivi. La detta paralisi è stata parzialmente risolta solo per via imperativa con l'emanazione dell'*executive order* 14373 del 2026. Questo atto ha segnato il definitivo primato della ragion di Stato sulla tutela giurisdizionale del credito, congelando gli effetti della vendita forzata di CITGO e trasformando un *asset* commerciale in una riserva strategica destinata alla futura ricostruzione democratica, di fatto espropriando temporaneamente i creditori del diritto di esecuzione ottenuto in Delaware.

La crisi del 2024 ha dunque evidenziato la tensione tra una visione del diritto internazionale orientata alla tutela dei valori democratici – intesi come *standard* minimi di sovranità – e il dato fattuale del possesso del potere, rendendo il Venezuela il terreno di scontro tra la tradizionale interpretazione della sovranità territoriale e l'emergente diritto alla democrazia nel quadro delle relazioni interamericane.

9. Dall'incriminazione del 2020 alla cattura del 2026: la criminalizzazione dell'attività di Governo e la rimozione dell'immunità

Facciamo ora un passo indietro e torniamo al 26 marzo 2020. Questa data, infatti, costituisce lo spartiacque legale che ha trasformato Maduro da *leader* politico a ricercato dalla giustizia statunitense in ragione dell'atto di accusa del Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti, sotto la guida dell'allora *Attorney General* William Pelham Barr. L'*indictment*, che considerava il Governo di Caracas come una vera e propria impresa criminale⁸³, depositato presso il *Southern District of New York* (SDNY)⁸⁴, ha accusato Maduro e altri 14 alti funzionari (tra cui l'attuale ministro dell'Interno Diosdado Cabello Rondón) di reati gravissimi. Anzitutto, di cospirazione per narcoterrorismo, sostenendo che Maduro fosse la guida del c.d. *Cartel de los Soles*, in collaborazione con le Forze armate rivoluzionarie della Colombia (FARC), con l'obiettivo di inondare gli Stati Uniti di cocaina per minare la salute e il benessere della Nazione. Inoltre, di cospirazione per l'importazione di centinaia di tonnellate di cocaina, spedite verso gli USA tramite rotte aeree e marittime protette dallo Stato venezuelano. Infine, di possesso e uso di armi pesanti, incluse mitragliatrici e lanciarazzi, forniti alle fazioni delle FARC in cambio della droga.

⁸³ L'accusa trasforma la percezione giuridica del Venezuela da Stato canaglia (*Rogue State*) a una struttura di potere criminale, facilitando l'adozione di strumenti legali tipici della lotta al crimine organizzato. Tale approccio è stato confermato dal segretario di Stato Antony Blinken che, nell'audizione al Senato del 21 maggio 2024, ha evidenziato la natura criminale del potere di Caracas, posizione ribadita nel comunicato del 1° agosto 2024 in merito all'esito delle elezioni presidenziali. Cfr. l'audizione sul bilancio del Dipartimento di Stato per il 2025 davanti al U.S. Senate Foreign Relations Committee, 21 maggio 2024; si veda anche il Comunicato del Dipartimento di Stato del 1° agosto 2024, *Assessing the Results of Venezuela's Presidential Election*.

⁸⁴ Istituito quale *District of New York* dal *Judiciary Act* del 1789, esso costituisce la più antica corte federale nella storia degli Stati Uniti. Per la sua collocazione geografica, che include Manhattan quale principale centro finanziario mondiale, il SDNY esercita competenza su molte delle più grandi istituzioni finanziarie del Paese ed è tradizionalmente investito di procedimenti rilevanti in materia di crimini finanziari, terrorismo, narcotraffico internazionale e criminalità organizzata transnazionale.

L'incriminazione del 26 marzo 2020 rappresenta, dunque, un'applicazione estrema della giurisdizione extraterritoriale statunitense dove l'incriminazione di un Capo di Stato in carica – de-legittimato politicamente attraverso il mancato riconoscimento internazionale – serve a rimuovere l'ostacolo legale dell'immunità *ratione personae* attraverso la criminalizzazione dell'attività di Governo. L'accusa di narcoterrorismo permette agli USA di invocare la giurisdizione universale *de facto*, sostenendo che il reato colpisca direttamente la sicurezza nazionale. In questo contesto, l'atto di accusa agisce come un dispositivo di "scomunica giuridica". Attraverso il *naming and shaming* procedurale, gli Stati Uniti non si limitano a contestare la legittimità politica di Maduro, ma ne operano una vera e propria trasmutazione ontologica: da organo di vertice dello Stato a bersaglio di un mandato di cattura. Si realizza così il paradosso di un Capo di Stato che, pur esercitando il potere effettivo sul territorio, viene considerato dalle corti americane come un *common criminal* privo di scudo diplomatico, anticipando l'azione militare attraverso una pre-condanna giudiziaria.

Dopo la cattura di Maduro, l'atto di accusa è stato modificato⁸⁵, essendo caduto il reato collegato al *Cartel de los Soles*. Ciò ha posto in luce un "uso negoziale" del diritto penale: una volta rimosso Maduro, le accuse più difficili da provare in sede processuale sono state attenuate per facilitare la transizione politica a Caracas. La riduzione delle accuse post-cattura conferma che il processo penale non mira solo all'accertamento della verità, ma funge nel caso che ci occupa da strumento di ingegneria politica. Se l'accusa di narcoterrorismo ha agito come una clausola di abbattimento per legittimare l'intervento militare (fase di rottura), il successivo ridimensionamento dei capi d'imputazione opera come uno strumento di mediazione processuale, funzionale a facilitare la transizione e a trasformare l'*ex leader* da bersaglio del mandato di cattura a interlocutore nel processo di stabilizzazione (fase di ricomposizione). Pertanto, il passaggio dal *Cartel de los Soles* a capi d'imputazione più circoscritti configura, nel caso di specie, il processo penale come strumento di *settlement* geopolitico. Una volta ottenuta la rimozione fisica del *leader*, l'apparato giudiziario americano modula la pressione punitiva per stabilizzare la nuova Amministrazione a Caracas, barattando la verità storica con la pace procedurale.

L'architettura legale dell'incriminazione di Maduro non è priva di precedenti nella prassi giudiziaria statunitense, il che mostra che la politica estera americana, da George H.W. Bush (Panama, 1989) a Trump (Venezuela, 2026), ha mantenuto una coerenza nell'usare il diritto penale come estensione della forza militare. Il modello di riferimento è chiaramente ravvisabile nel caso del generale panamense Manuel Antonio Noriega Moreno, incriminato nel 1988 e catturato a seguito dell'Operazione *Just Cause* nel 1989⁸⁶. Come per Noriega, anche per Maduro il Dipartimento di Giustizia ha utilizzato la dottrina della giurisdizione extraterritoriale, sostenendo che i reati di narcoterrorismo, pur compiuti all'estero, producessero effetti diretti e devastanti all'interno del territorio degli Stati Uniti⁸⁷. La cattura

⁸⁵ Per il testo del *Superseding Indictment, United States v. Nicolás Maduro Moros et al.*, Southern District of New York, emesso nel 2026, v. [justice.gov/opa/media/1422326/dl](https://www.justice.gov/opa/media/1422326/dl).

⁸⁶ S. ALBERT, *The Case Against the General: Manuel Noriega and the Politics of American Justice*, New York, Toronto, 1993.

⁸⁷ Il precedente cardine è *United States v. Noriega* (117 F.3d 1206 (11th Cir. 1997)). In tale sentenza, la Corte d'Appello dell'Undicesimo Circuito ha chiarito che l'immunità del Capo di Stato non è un diritto individuale ma una prerogativa sovrana dello Stato di appartenenza. Se l'Esecutivo degli Stati Uniti nega il riconoscimento a un *leader* straniero, quest'ultimo non può invocare l'immunità *ratione personae* dinanzi alle corti federali per reati quali il narcotraffico e il riciclaggio. Nel 2026, la persistente politica di non-riconoscimento di Maduro ha permesso di declassare la sua posizione giuridica a quella di un privato cittadino accusato di guidare un'organizzazione criminale transnazionale, privandolo, quindi, delle tutele previste dal diritto consuetudinario.

del 3 gennaio 2026 segna però un'evoluzione concettuale. Mentre il caso Noriega fu ampiamente criticato per la violazione della sovranità di un *partner* regionale, il caso Maduro è stato presentato dall'Amministrazione statunitense come l'abbattimento di un regime "criminale", la cui stessa esistenza costituiva una negazione del diritto internazionale.

Vale pure la pena di ricordare che, per incentivare la cattura o la consegna di informazioni utili all'arresto, il Dipartimento di Stato ha emesso una taglia senza precedenti: 15 milioni di dollari per Maduro⁸⁸ e 10 milioni di dollari per altri *leader* del regime, tra cui Cabello, la cui taglia è stata elevata a 25 milioni di dollari in quanto si ritiene che abbia coordinato le sacche di resistenza chavista dalle zone rurali del Paese.

10. Il fallimento dell'accordo di Barbados: crisi della "condizionalità incrociata" e diplomazia delle licenze OFAC

Il c.d. "Processo di Barbados", culminato con la firma dell'accordo parziale sulla promozione dei diritti politici e delle garanzie elettorali per tutti – un accordo tra un Governo e un'opposizione interna, che però impegna uno Stato terzo (gli USA) attraverso lo strumento delle licenze⁸⁹ da parte dell'OFAC – rappresenta l'ultimo tentativo di risoluzione

internazionale. La continuità con il caso Noriega è totale anche sotto il profilo della dottrina dell'atto di Stato. Come stabilito in *United States v. Noriega*, le corti americane non possono sindacare la decisione del presidente di non riconoscere un Governo straniero. Pertanto, se l'Esecutivo definisce Maduro un *ex* presidente o un usurpatore, il potere giudiziario è obbligato a trattarlo come un privato, non facendolo beneficiare di alcuna immunità funzionale. Nel 2026, questo automatismo trasforma la separazione dei poteri in una sinergia operativa, configurando un collegamento funzionale tra l'Esecutivo (Dipartimento di Stato/Pentagono) e il Giudiziario (Corte di Manhattan), chiudendo il cerchio del *law enforcement* globale. Il caso del 2026 porta questa logica alle estreme conseguenze: il non-riconoscimento politico diventa lo strumento per "decostruire" giuridicamente il *leader* straniero prima ancora di processarlo.

⁸⁸ Questa taglia, stabilita il 26 marzo 2020 (U.S. Department of State, *Nicolás Maduro Moros Presidential Narcotics Reward Offer*, Office of the Spokesperson) dall'Amministrazione Trump I (fu poi mantenuta da Biden), a valere sui fondi del *Narcotics Rewards Program* gestito dal Dipartimento di Stato, è stata aumentata dall'Amministrazione Trump II, prima a 25 milioni di dollari (10 gennaio 2025, in collegamento alla cerimonia di insediamento di Maduro, dopo le elezioni presidenziali del 28 luglio 2024, ritenute dalla comunità internazionale non prive di brogli) e, poi, elevata a 50 milioni di dollari (7 agosto 2025, in base alle nuove accuse formulate dall'*Attorney general* Pamela Jo Bondi, detta Pam, di narcotraffico globale collegato al Fentanyl, nonché di terrorismo, dopo l'iscrizione del *Cartel de los Soles* tra le organizzazioni terroristiche). La taglia è rimasta attiva per sei anni, fino al *blitz* del 3 gennaio 2026. Non è ancora stato chiarito ufficialmente se la somma sia stata riscossa da informatori interni o se sia servita come pressione psicologica sui militari venezuelani. Sotto il profilo del diritto internazionale, l'emissione di taglie multimilionarie contro vertici governativi stranieri rappresenta una forma di ingerenza coercitiva indiretta. Essa non colpisce lo Stato con la forza delle armi, ma ne mina la coesione dall'interno, trasformando la fedeltà dei subordinati in una merce di scambio. L'istituzionalizzazione della taglia di Stato (*Reward for Justice*) segna l'ingresso del mercato nella gestione dei conflitti sovrani: la lealtà gerarchica viene bypassata da un'offerta economica pubblica, rendendo la stabilità dei regimi nemici dipendente non più dal consenso politico, ma dalla tenuta finanziaria delle promesse di impunità fornite dall'aggressore. La taglia di 50 milioni di dollari del 2025 potrebbe aver agito come un catalizzatore per le defezioni di militari, che hanno poi facilitato l'operazione *Absolute Resolve*. Nel 2026, la sinergia tra Pentagono e Corte di Manhattan dimostra che la *One Voice Doctrine* ha ormai assorbito la funzione penale. L'indipendenza del giudice svanisce nel momento in cui l'Esecutivo definisce lo *status* del reo, trasformando il processo in una sorta di "notifica giudiziaria" di una vittoria militare già conseguita sul piano politico.

⁸⁹ Queste licenze, dal punto di vista giuridico, vanno considerate come dispense temporanee, che permettono attività altrimenti illegali sotto il regime sanzionatorio, il che, nel contesto venezuelano, ha trasformato l'OFAC in un vero e proprio mediatore politico. L'operatività dell'OFAC rappresenta la massima espressione della

negoziale della crisi venezuelana. Formalizzato il 17 ottobre 2023 a Bridgetown, l'accordo ha avuto come attori principali il Governo di Caracas e la Piattaforma unitaria dell'opposizione, con i buoni uffici della Norvegia⁹⁰ e la garanzia internazionale di Russia e Paesi Bassi.

La struttura giuridica dell'accordo costituiva un *unicum* giuridico, dato che la sua validità non risiedeva nel diritto dei trattati (non essendo un accordo tra Stati), ma in una forma di contrattualismo politico transnazionale. Il patto si reggeva sulla "condizionalità incrociata": Washington concedeva licenze petrolifere temporanee – la *General License 44*⁹¹ – in cambio di garanzie elettorali trasparenti per il 2024. La revoca della *General License 44* agiva come una clausola risolutiva espressa.

Questo meccanismo ha inaugurato un regime di sovranità sotto licenza, in cui la capacità dello Stato venezuelano di disporre delle proprie risorse naturali non è più difesa dall'esercizio del potere d'imperio, ma da un atto amministrativo unilaterale di un'agenzia del Tesoro straniera (l'OFAC). L'OFAC emerge quindi come una sorta di ambasciata economica, priva di sede fisica a Caracas, ma dotata di poteri superiori a qualsiasi missione diplomatica tradizionale. Se la CVRD protegge i locali e il personale diplomatico, le licenze OFAC regolano il flusso vitale dello Stato. Sotto il profilo della gerarchia delle fonti, la licenza diventa una norma transnazionale che deroga all'embargo, creando un sistema di diritto singolare gestito per via amministrativa dall'Esecutivo USA, sottraendo la materia al controllo del diritto internazionale.

Il fallimento di Barbados segna il passaggio dalla coercizione economica alla necessità dell'intervento fisico. Quando la leva delle licenze cessa di produrre mutamenti nel comportamento politico del regime, il modello gerarchico esaurisce la fase negoziale e transita verso quella dell'esecuzione giudiziaria forzata. Il detto fallimento ha dimostrato l'impossibilità di stabilizzare un ordine interno attraverso obbligazioni esterne prive di un organismo di monitoraggio con poteri coercitivi. Il fallimento sistematico di tali impegni è culminato con l'esclusione dei candidati di opposizione e il ripristino dell'embargo totale statunitense nell'aprile 2024. Sotto il profilo giuridico-istituzionale, la soluzione Barbados ha evidenziato tre criticità sistemiche che hanno poi innescato l'intervento del 2026. Anzitutto, l'inefficacia delle garanzie multilaterali. Nonostante il coinvolgimento di potenze globali, l'accordo non prevedeva meccanismi sanzionatori vincolanti in caso di inadempimento, lasciando la validità del patto alla mercé della logica di conservazione del potere del regime.

giustizia economica statunitense. Attraverso l'uso del dollaro come valuta di riserva e del sistema di *clearing* bancario, l'OFAC impone le proprie decisioni anche a soggetti stranieri (*Secondary Sanctions*). Nel caso venezuelano, l'OFAC ha agito come un surrogato della diplomazia tradizionale. Laddove la CVRD non poteva più operare a causa della rottura delle relazioni diplomatiche, le sanzioni e le licenze OFAC hanno continuato a regolare il comportamento dello Stato venezuelano, svuotandone la sovranità economica dall'esterno.

⁹⁰ Kingdom of Norway, Ministry of Foreign Affairs, *Joint Statement on the resumption of the negotiation process between the Government of Venezuela and the Unitary Platform*, Bridgetown, Barbados, Oct. 17, 2023.

⁹¹ U.S. Department of the Treasury, *General License No. 44: Authorizing Transactions Relating to Oil or Gas Sector Operations in Venezuela*, Office of Foreign Assets Control (OFAC), Oct. 18, 2023. Questa licenza – che autorizzava temporaneamente (per 6 mesi) le transazioni relative al settore petrolifero e del gas in Venezuela – ha dato sostanza all'accordo di Barbados. Non è stata rinnovata alla sua scadenza del 18 aprile 2024. Al suo posto, l'OFAC ha emesso la *General License 44A*, che concedeva un periodo di chiusura delle operazioni di 45 giorni, sancendo il ripristino dell'embargo come reazione all'inadempimento degli impegni elettorali. La *General License 44A* non è stata una semplice revoca del provvedimento precedente, ma l'avvio di una procedura di "insolvenza diplomatica". Concedendo 45 giorni per la chiusura delle operazioni, gli Stati Uniti hanno trattato lo Stato venezuelano come un'azienda in liquidazione, preparando il terreno per il definitivo disconoscimento della sua capacità di stare sul mercato globale, preconditione necessaria per l'operazione militare del 2026.

In secondo luogo, la crisi della “condizionalità incrociata”: Washington rispose inizialmente con l’emissione della *General License 44* (sospensione delle sanzioni petrolifere), ma la successiva decisione circa l’ineleggibilità di María Corina Machado Parisca da parte della Corte suprema venezuelana sancì la violazione sostanziale del patto. La decisione della Corte di Caracas ha rappresentato infatti lo scontro frontale tra due legalismi: quello interno venezuelano, utilizzato come scudo per l’autoconservazione del regime, e quello extraterritoriale statunitense, che subordinava la validità delle norme interne al rispetto di parametri democratici esterni. In questo scontro, la revoca della *General License 44* ha agito come una “sentenza” di insolvenza politica, dichiarando ufficialmente il Venezuela un attore inadempiente e privo di affidabilità contrattuale nel mercato globale.

Il fallimento di Barbados ricalca, *mutatis mutandis*, quello dei negoziati segreti tra l’Amministrazione Reagan II e il generale Noriega nel 1988 (condotti tramite l’inviato Michael G. Kozak). Anche allora gli USA offrirono il ritiro dell’*indictment* e delle sanzioni in cambio dell’esilio di Noriega. Il rifiuto di quest’ultimo di accettare la via d’uscita legale portò inevitabilmente all’opzione militare. Nel 2024-2026, la diplomazia delle licenze ha semplicemente raffinato questo processo, rendendo la sanzione economica una condizione contrattuale esplicita e pubblica. Mentre, nel 1988, i negoziati con Noriega fallirono per l’incapacità di trovare una sede condivisa per l’esilio, nel 2024 il fallimento di Barbados è stato un fallimento di ingegneria normativa. La diplomazia delle licenze ha dimostrato che non si può negoziare la democrazia con chi controlla il territorio, se l’unica arma è una leva finanziaria che il regime ha imparato a bypassare attraverso mercati paralleli (Cina, Cuba, Russia, Iran), rendendo l’intervento del 2026 l’unica *extrema ratio* rimasta al modello gerarchico.

11. *L’interdizione marittima nel Mar dei Caraibi e la “diplomazia delle cannoniere” contro la flotta fantasma*

La postura istituzionale statunitense ha subito una mutazione radicale con l’insediamento dell’Amministrazione Trump II, il 20 gennaio 2025. Se la gestione Biden aveva tentato, pur tra mille cautele, la via del dialogo condizionato (accordo di Barbados), la presidenza Trump II ha immediatamente ripristinato la dottrina del *regime change* attraverso l’uso combinato del potere giudiziario e della forza.

A partire dal settembre 2025, gli Stati Uniti hanno dato inizio a un’operazione di interdizione marittima nel Mar dei Caraibi, configurando un blocco navale *de facto*⁹². Sotto il

⁹² Il blocco navale del 2025 non è stato dichiarato come tale ma come operazione di sicurezza (*Enhanced Counter-Drug Operations*), condotta sotto l’autorità dello U.S. Southern Command. Tale qualificazione evita la terminologia di “blocco bellico” ai sensi delle Convenzioni de L’Aia del 1907, inquadrando appunto l’azione come esercizio di poteri di polizia marittima a protezione della sicurezza nazionale. L’affidamento delle operazioni al U.S. Southern Command per la lotta al narcotraffico è una costante della strategia americana nella regione. Già nel 1989, il SOUTHCOM fu il perno tattico dell’Operazione *Just Cause*. Nel 2025, la continuità istituzionale è evidente: l’uso di regole d’ingaggio proprie di un’operazione di polizia per il contrasto al crimine permette di evitare i vincoli costituzionali relativi all’inizio delle operazioni militari, che richiedono l’autorizzazione del Congresso, mantenendo l’intervento, secondo la posizione USA, nel perimetro della difesa avanzata della legalità. L’integrazione tra il SOUTHCOM e il Dipartimento di Giustizia nel 2025 ha portato alla creazione della *Joint Task Force Justice*, un’unità ibrida dove agenti della DEA operano stabilmente a bordo dei

profilo del diritto internazionale, tale azione è stata formalmente giustificata dal Dipartimento di Stato e dal Pentagono non come un atto di guerra, bensì come una misura di “polizia internazionale e sicurezza nazionale”, articolata su due pilastri⁹³. Per un verso, Washington ha invocato la necessità di intercettare navi venezuelane sospettate di trasportare precursori chimici e stupefacenti, collegando direttamente il Governo Maduro ai cartelli messicani. Questo ha permesso agli USA di operare in una zona grigia del diritto marittimo, agendo contro il Venezuela come se fosse un’organizzazione criminale transnazionale piuttosto che uno Stato sovrano. Per altro verso, il blocco mirava a interrompere l’esportazione clandestina di petrolio verso la Cina e l’Iran, colpendo la cosiddetta flotta fantasma (*dark fleet*). Le intercettazioni nel Mar dei Caraibi sono state presentate come esecuzione forzata delle sanzioni da parte dell’OFAC, sfidando il principio della libertà di navigazione marittima. In questo senso, il Venezuela viene degradato da soggetto pieno di diritto internazionale a oggetto di interdizione. L’assimilazione del Governo Maduro a un’organizzazione criminale transnazionale permette agli Stati Uniti di applicare il paradigma del *law enforcement* anche in alto mare, trasformando la Marina statunitense nel braccio esecutivo delle corti federali di New York. Questa giurisdizionalizzazione dell’oceano scavalca le immunità sovrane del naviglio di Stato venezuelano, trattando le petroliere della PDVSA non come beni pubblici protetti, ma come strumenti del reato (*instrumenta sceleris*) soggetti a sequestro. Tuttavia, le operazioni di interdizione marittima nel Mar dei Caraibi pongono un serio conflitto con l’articolo 110 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) del 1982, che gli Stati Uniti riconoscono come espressione del diritto consuetudinario internazionale pur senza averla ratificata. La detta disposizione limita il diritto di visita in alto mare a fattispecie tassative che non includono l’esecuzione di sanzioni economiche unilaterali. L’estensione delle ispezioni a navi di Stati terzi da parte degli USA nel 2025 configura una interpretazione funzionale della sovranità, dove il reato di narcoterrorismo viene equiparato, per via analogica, alla pirateria. Tale operazione, lungi dall’essere una mera attività di polizia, integra una sospensione materiale dell’esclusività della giurisdizione dello Stato di bandiera, trasformando l’alto mare in una sfera spaziale di esecuzione coattiva dei mandati di cattura emessi dalle corti federali di New York.

L’azione di interdizione statunitense nel 2025 ha travalicato i confini della disputa bilaterale, proiettandosi su scala globale. Washington non si è limitata a intercettare il naviglio venezuelano, ma ha esteso *de facto* il diritto di visita anche a navi battenti bandiera di Stati terzi, sospettate di partecipare alla flotta fantasma o di trasportare precursori chimici destinati alla produzione di Fentanyl⁹⁴. Invocando la dottrina della presenza costruttiva e la protezione

cacciatorpediniere americani. Questo modello di *embedded law enforcement* rappresenta la risposta definitiva alla *dark fleet* venezuelana, eliminando i tempi morti tra il fermo in mare e l’incriminazione federale.

⁹³ Cfr. E. VASUDEV, *On the Timing of Responsibility X-Press Pearl, Venezuela, and International Law*, in *Völkerrechtsblog*, Feb. 28, 2026.

⁹⁴ Il diritto internazionale marittimo poggia sul principio cardine della giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera in alto mare (articolo 92 UNCLOS). Le uniche deroghe ammesse dall’articolo 110 (diritto di visita) non includono il traffico di stupefacenti o le sanzioni economiche unilaterali. Tuttavia, gli USA utilizzano spesso l’articolo 108 come leva morale e, per quanto riguarda le navi di Stati terzi, si appoggiano ai c.d. accordi bilaterali di imbarco (*Shiprider Agreements*). L’estensione delle ispezioni a navi di Stati terzi da parte degli USA nel 2025 configura una interpretazione funzionale della sovranità, dove il sospetto di narcoterrorismo viene equiparato alla pirateria per giustificare l’intervento. Questa prassi è stata duramente contestata presso l’*International Maritime Organization* (IMO), venendo definita dalla Cina come un atto di egemonia marittima volto a imporre le leggi interne statunitensi (*long-arm jurisdiction*) su beni mobili stranieri in acque internazionali. Il contrasto presso l’IMO evidenzia la nascita di due interpretazioni contrapposte del diritto del mare: quella territorialista (Cina e Russia), che difende l’inviolabilità della bandiera, e quella funzionalista (USA), che subordina la libertà

della salute pubblica nazionale come interesse superiore, la Marina militare statunitense ha proceduto a fermi e ispezioni in alto mare senza il previo consenso dello Stato di bandiera. L'uso della presenza costruttiva nel 2025 ha subito una torsione interpretativa. Gli Stati Uniti non l'hanno invocata solo per inseguire navi che avevano violato le leggi nelle proprie acque, ma per estendere la propria giurisdizione su navi della *dark fleet* che, pur restando in alto mare, partecipavano a una catena logistica (trasbordo *ship-to-ship*) i cui effetti finali (l'ingresso di stupefacenti o il finanziamento del regime) colpivano il territorio americano. Tale condotta ha innescato una crisi di legittimità del sistema UNCLOS⁹⁵, riducendo l'alto mare da spazio comune a zona soggetta all'autorità di polizia dell'unica potenza in grado di proiettare l'uso della forza nel bacino caraibico. Questa *escalation* ha reso vana ogni residua funzione dei buoni uffici della Svizzera come surrogato di Potenza protettrice claudicante. Con la *US Navy* che circondava le acque venezuelane e l'abbattimento dei droni di sorveglianza di Caracas, lo spazio per la diplomazia tradizionale è stato sostituito da una diplomazia delle cannoniere, digitale e navale. Il blocco navale è stato supportato da un'interdizione dei segnali AIS (*Automatic Identification System*), rendendo le navi venezuelane elettronicamente cieche prima ancora del fermo fisico, in una fusione tra guerra elettronica e *law enforcement* marittimo.

L'interdizione del 2025 presenta tuttavia analogie operative con le operazioni navali che precedettero l'invasione di Panama nel 1989, dove il controllo dei flussi marittimi servì a isolare il regime di Noriega. Tuttavia, nel caso venezuelano, l'uso della dottrina della presenza costruttiva per giustificare ispezioni su navi di Stati terzi segna un'evoluzione verso un unilateralismo giudiziario globale. Gli Stati Uniti non agiscono più solo per proteggere i propri confini, ma per imporre l'efficacia delle proprie decisioni penali (l'incriminazione del 2020) su scala transoceanica, sfidando apertamente il principio di esclusività della giurisdizione dello Stato di bandiera.

12. L'Operazione Absolute Resolve: tra dottrina Monroe e violazione dello jus ad bellum

L'Operazione militare *Absolute Resolve* ha avuto inizio nella notte fra il 2 ed il 3 gennaio 2026: si è trattato di un attacco aereo chirurgico, che ha impegnato 150 velivoli, preceduto da un massiccio *blackout* cibernetico⁹⁶ ed è stato seguito dall'intervento a terra di oltre 200

di navigazione al rispetto di *standard* minimi di "legalità globale" definiti unilateralmente. Il Venezuela del 2025 diventa così il laboratorio dove si consuma la crisi del modello UNCLOS, sostituito da una rete di sorveglianza gerarchica guidata dalla Potenza egemone. All'inizio del 2026, lo scontro all'IMO rivela che il caso Venezuela ha prodotto una frattura tettonica nel diritto del mare. La pretesa statunitense di esercitare poteri di polizia su navi di Stati terzi in nome della lotta al Fentanyl ha trasformato l'articolo 110 UNCLOS in una norma elastica, dove il sospetto ragionevole di minaccia alla salute pubblica nazionale sostituisce la certezza della bandiera. Questa elasticità sovrana segna il passaggio dal *Mare Liberum* di Grozio a un *Mare Clausum* selettivo, dove la libertà di navigazione non è più un diritto inerente alla bandiera, ma una concessione basata sulla *compliance* agli *standard* di sicurezza e legalità definiti unilateralmente dalla Potenza egemone.

⁹⁵ Gli Stati Uniti hanno firmato ma non hanno mai ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), nonostante ne riconoscano in gran parte le regole come diritto consuetudinario internazionale (Cfr. *U.S. Position on the U.N. Convention on the Law of the Sea*, Office of the Staff Judge Advocate, in *International Law Studies*, 2021, pp. 81-88).

⁹⁶ Il massiccio *blackout* cibernetico che ha preceduto l'attacco aereo solleva la questione della liceità delle operazioni nel dominio digitale. Secondo il *Manuale di Tallinn 2.0* (2017) sul diritto internazionale applicabile alle operazioni cibernetiche, un attacco che causi gravi disservizi a infrastrutture civili essenziali (elettricità, ospedali) può essere equiparato all'uso della forza. L'uso di armi digitali da parte della CIA prima del *blitz* rappresenta

uomini delle forze speciali appartenenti alla *Delta Force*, l'unità d'élite dell'Esercito statunitense, specializzata in missioni di “*Direct Action*” e cattura di bersagli di alto valore (*High Value Targets*). Invece, l'*intelligence* sul terreno, necessaria per mappare i movimenti di Maduro nel *bunker* di Fuerte Tiuna, è stata fornita da agenti della CIA (*Special Activities Center*) infiltrati mesi prima.

Questa sinergia operativa tra forze speciali e *intelligence* ricalca il precedente dell'Operazione *Just Cause* del 1989, dove l'obiettivo dichiarato non era la sconfitta di un esercito nemico, ma la cattura di un imputato (Noriega). Tuttavia, mentre a Panama gli Stati Uniti dovettero impiegare oltre 25.000 uomini con un impatto massiccio sulla popolazione civile, *Absolute Resolve* rappresenta l'evoluzione tecnologica di quel modello: una *Just Cause* 2.0, dove il dominio cibernetico e la precisione chirurgica sostituiscono l'invasione su vasta scala, mantenendo però invariata la finalità di *law enforcement* internazionale.

Secondo fonti venezuelane, nell'attacco sarebbero rimasti uccisi⁹⁷, oltre a numerosi militari che proteggevano la coppia presidenziale, aventi nazionalità cubana, anche numerosi civili, mentre non sembra si siano registrate perdite tra i membri delle forze speciali americane.

Questa operazione ha consentito di catturare Maduro e la consorte, immediatamente trasferiti a New York⁹⁸. Il trasferimento dalla USS Iwo Jima al *Metropolitan Detention Center* di Brooklyn segna la conclusione provvisoria di una vicenda iniziata con l'incriminazione del 2020, in cui la catena di comando militare si salda con la catena di custodia giudiziaria, rendendo indistinguibile l'operazione militare dall'esecuzione di una misura cautelare extraterritoriale. La narrazione statunitense cerca di imporre un nuovo paradigma: la

quindi una fase preliminare di ostilità che rompe il principio di inviolabilità territoriale dello Stato sovrano. Inoltre, nella misura in cui il *blackout* ha causato il malfunzionamento di sistemi ospedalieri o idrici a Caracas, esso ha inciso sul c.d. principio di distinzione, di cui agli articoli 48, 51 e 52 del I Protocollo addizionale del 1977 alle Convenzioni di Ginevra del 1949, rendendo l'attacco non solo una violazione della sovranità, ma pure un potenziale crimine di guerra. Inoltre, l'impiego di armi cibernetiche per disabilitare le infrastrutture critiche di Caracas non ha avuto solo una funzione tattica di accecamento delle difese, ma ha rappresentato un esperimento di sovranità digitale violata. Spegnerlo Stato nemico prima di decapitarlo politicamente inserisce l'operazione *Absolute Resolve* in una nuova categoria di conflitto “ibrido-giudiziario”, dove la vulnerabilità tecnologica del Paese bersaglio viene sfruttata per garantire la chirurgia dell'arresto, riducendo al minimo la resistenza militare ma massimizzando l'impatto sulla popolazione civile. L'attacco cibernetico preventivo configura una violazione della sovranità digitale che precede quella territoriale. Se lo spegnimento delle infrastrutture civili equivale a un attacco armato, *Absolute Resolve* inizia tecnicamente nel dominio digitale, rendendo gli Stati Uniti l'aggressore ancor prima che il primo velivolo dell'U.S. *Air Force* entri nello spazio aereo venezuelano.

⁹⁷ Le perdite da parte venezuelana/cubana comprendono oltre 120 persone. V. anche, *infra*, nota 131.

⁹⁸ Dopo la cattura nel *bunker* di Fuerte Tiuna da parte della *Delta Force*, i coniugi Maduro sono stati immediatamente portati fuori dal perimetro urbano di Caracas tramite elicotteri, atterrati, dopo pochi minuti di volo, sulla USS Iwo Jima, una nave d'assalto anfibia della Marina statunitense che stazionava nel Mar dei Caraibi. Da lì il trasferimento verso New York è avvenuto tramite un aereo militare che, dopo uno scalo nella base navale di *Guantanamo Bay*, è atterrato allo *Stewart Air National Air National Guard Base*, da dove, in elicottero per evitare il traffico cittadino, è giunto in un eliporto protetto nei pressi di Brooklyn. Una volta a terra, la custodia è passata formalmente dai militari agli agenti della *Drug Enforcement Administration* (DEA) e del *Federal Bureau of Investigation* (FBI), in virtù dei menzionati mandati di cattura per narcoterrorismo. I coniugi sono stati infine trasferiti tramite furgoni blindati scortati da una massiccia colonna del *Secret Service* e della polizia locale al *Metropolitan Detention Center* di Brooklyn. Il passaggio di consegna tra i *Navy SEALs* e gli agenti della DEA sulla banchina di New York non è stato un mero atto burocratico, ma la cerimonia di sconsacrazione della sovranità: in quel momento, il nemico pubblico dello Stato (*hostis*) è diventato ufficialmente l'imputato del processo (*reus*), annullando millenni di distinzione tra guerra e giustizia.

sovranità statale non è più un assoluto, ma una “concessione” legata al rispetto di *standard* minimi di legalità emisferica definiti da Washington.

Nonostante gli Stati Uniti abbiano cercato di accreditare l'intervento militare come un'operazione di polizia globale, non c'è alcun dubbio che, secondo il diritto internazionale, l'Operazione *Absolute Resolve* costituisca una flagrante, manifesta e ingiustificabile violazione del divieto dell'uso della forza sancito dall'articolo 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite⁹⁹, oltre che da una norma imperativa del diritto consuetudinario internazionale¹⁰⁰, senza che al riguardo possano essere avanzate giustificazioni di sorta¹⁰¹. Gli Stati Uniti, infatti, non agiscono né in forza di un mandato del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite né per legittima difesa. L'invocazione della “sicurezza nazionale” come categoria onnicomprensiva trasforma l'eccezione in regola, svuotando l'articolo 2, par. 4 della Carta ONU di ogni contenuto precettivo e riducendolo a una norma opzionale, soggetta al gradimento secondo la morale del *leader* della Potenza egemone. L'impiego della forza per l'esecuzione di mandati di cattura nazionali in territorio straniero scardina, inoltre, il principio di eguaglianza sovrana degli Stati, costituisce un atto di aggressione¹⁰², ignora le norme inderogabili sulle immunità

⁹⁹ «I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altro maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite». V. *Secretary-General's remarks to the Security Council - on Venezuela*, Delivered by Ms. R. A. Di Carlo, Under-Secretary-General for Political and Peacebuilding Affairs, Jan. 5, 2026, ove si legge che «I remain deeply concerned that rules of international law have not been respected with regard to the 3 January military action». Inoltre, è utile ricordare che l'articolo 19 della Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) del 30 aprile 1948, che vincola gli Stati del Nord e del Sud America, stabilisce che «Nessuno Stato o gruppo di Stati ha il diritto di intervenire, direttamente o indirettamente, per qualsiasi motivo, negli affari interni o esterni di qualsiasi altro Stato. Il principio suddetto vieta non solo la forza armata, ma anche ogni altra forma di interferenza o tentata minaccia contro la personalità dello Stato o contro i suoi elementi politici, economici e culturali».

¹⁰⁰ L'appartenenza del divieto dell'uso della forza al diritto consuetudinario è stata riconosciuta dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza 27 giugno 1986, relativa al caso *Attività militari e paramilitari nel e contro il Nicaragua* (Nicaragua c. Stati Uniti), *ICJ Reports*, 1986, p. 14, paragrafi 188-190).

¹⁰¹ Sotto il profilo dello *jus ad bellum*, gli USA hanno tentato pure di inquadrare *Absolute Resolve* come un intervento richiesto. Tuttavia, un invito del genere, per costituire la scriminante di cui al principio *volenti non fit iniuria*, deve provenire dal Governo che esercita il controllo effettivo sul territorio e la popolazione. Ora, poiché, all'inizio di gennaio 2026, il potere reale era ancora nelle mani di Maduro, l'invito rivolto eventualmente agli Stati Uniti dalle forze di opposizione non è idoneo a sanare la violazione dell'articolo 2, par. 4 della Carta ONU, dato che l'operazione statunitense si configura come un atto di aggressione, seppur finalizzato all'esecuzione di un mandato d'arresto a fini di celebrare un procedimento penale. La prassi internazionale conferma che, in presenza di un conflitto interno per il controllo del potere, il consenso all'intervento militare fornito da una fazione non ancora effettiva costituisce una violazione del diritto all'autodeterminazione, trasformando l'assistenza in aggressione. L'intervento americano, comprendente sia il blocco navale sia l'Operazione *Absolute Resolve*, ha violato ben quattro delle sette condotte che, secondo l'articolo 3 della risoluzione 3314 (XXIX) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 14 dicembre 1974 integrano il crimine di aggressione. Si tratta, in specie, della lett. a) l'invasione o l'attacco da parte delle forze armate di uno Stato del territorio di un altro Stato; della lett. b) il bombardamento da parte delle forze armate di uno Stato del territorio di un altro Stato; della lett. c) il blocco dei porti o delle coste di uno Stato da parte delle forze armate di un altro Stato e della lett. d) un attacco da parte delle forze armate di uno Stato contro le forze di terra, di mare o aerea di un altro Stato. Inoltre, vale la pena di ricordare che il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, nell'Osservazione n. 36 del 30 ottobre 2018, relativa all'articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, che riguarda il diritto alla vita, ha chiarito che gli atti di aggressione, da cui consegue la privazione della vita, costituiscono *ipso facto* violazione del menzionato articolo 6.

¹⁰² Lo ha riconosciuto la Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite nel progetto di conclusioni sulle norme imperative del diritto internazionale (*Jus Cogens*), v. *Report of the International Law Commission on the work of its Seventy-third session* (2022), UN Doc A/77/10 (2022), spec. Conclusione 23, Allegato.

dei Capi di Stato¹⁰³ e, infine, viola pure l'articolo 2, par.7, della Carta delle Nazioni Unite, che stabilisce il principio di non ingerenza, in quanto il cambio di regime e l'amministrazione della giustizia penale interna sono, in linea di principio, questioni di competenza esclusiva dello Stato venezuelano. In proposito, le valutazioni espresse sia dagli Stati intervenuti nella riunione del Consiglio di Sicurezza del 5 gennaio 2026¹⁰⁴, in sessione di emergenza ed aperta, cioè non riservata ai canonici 15 membri, convocata su richiesta della Colombia, con il sostegno della Cina e della Russia¹⁰⁵ sia da gruppi di Stati¹⁰⁶ sia dalla dottrina internazionalistica¹⁰⁷ appaiono largamente convergenti.

¹⁰³ La cattura di un Capo di Stato in carica ignora la distinzione tra immunità funzionale (*ratione materiae*) e personale (*ratione personae*). Cfr. CIG, sentenza 4 giugno 2008 nel caso *Alcune questioni concernenti l'assistenza giudiziaria in materia penale* (Gibuti c. Francia), par. 170. V. anche, pur se riguarda un ministro degli Esteri, la sentenza della medesima Corte del 14 febbraio 2002, *Caso del Mandato d'arresto dell'11 aprile 2000* (Repubblica democratica del Congo c. Belgio). La Corte ha stabilito che neppure il sospetto di crimini gravissimi permette a uno Stato terzo di arrestare un ministro degli Esteri o un Capo di Stato in carica. Peraltro, il regime di immunità invocabile da Maduro presenta una natura asimmetrica. Infatti, sebbene formalmente protetto dalle norme consuetudinarie sull'immunità *ratione personae* dinanzi a Stati terzi che ancora ne riconoscono la legittimità, tale prerogativa risulta inopponibile dinanzi alla Corte penale internazionale e ai tribunali statunitensi. Sull'irrelevanza della qualifica ufficiale per crimini di lesa umanità, si veda l'articolo 27, comma 2, dello Statuto di Roma e la sentenza 6 maggio 2019 della Camera d'Appello della Corte penale internazionale nel caso *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir*. Quanto alla prassi di Washington, supportata dall'incriminazione per narcoterrorismo del 2020, essa ha operato una declassificazione dello *status* di Maduro, equiparandolo a un attore non statale ostile. Gli USA, applicando la dottrina del non riconoscimento, hanno agito sul presupposto che Maduro non fosse più titolare di alcuna carica legittima e, quindi, non beneficiasse di trattamento immunitario, così trasformando una decisione politica interna (il non riconoscimento) in una licenza per violare norme di *jus cogens*, quali il divieto di aggressione e il rispetto della sovranità territoriale. Questo orientamento riflette la tendenza della dottrina internazionalistica contemporanea a privilegiare la punizione dei *delicta juris gentium* rispetto alla conservazione delle prerogative sovrane, specialmente quando la legittimità del titolo di Capo di Stato è contestata a livello internazionale. Tuttavia, a differenza del caso Al-Bashir (che riguardava la cooperazione con un tribunale internazionale), l'azione contro Maduro è un'iniziativa unilaterale di uno Stato. Se si accettasse la logica statunitense del 2026, qualunque Stato potrebbe, attraverso un atto di non riconoscimento e un'incriminazione interna, procedere all'arresto forzato di un *leader* straniero, portando alla totale dissoluzione delle garanzie previste dalla CVRD e dal diritto consuetudinario. Il corollario Trump trasforma così l'eccezione penale in regola, sancendo la fine dell'immunità come scudo contro l'egemonia. Cfr. M. MANERO DE LEMOS, *Head of State Immunity United States v. Maduro*, in *Völkerrechtsblog*, Feb. 27, 2026.

¹⁰⁴ V. UN Meetings Coverage and Presse Releases - Meetings Coverage 10085THMEETING (AM) SC/16271 - 5 January 2026, *United States Action in Venezuela*.

¹⁰⁵ Volendo riassumere sinteticamente i risultati della riunione, diremmo che la condanna degli Stati Uniti è stata assolutamente prevalente, avendo preso le parti di Washington, tra gli Stati dell'America centrale e meridionale, soltanto Argentina, Panama e Trinidad e Tobago. Nel medesimo emisfero, la violazione del diritto internazionale commessa dagli Stati Uniti è stata invece posta in luce, oltre che dal Venezuela, pure da Brasile, Colombia, Cuba, Messico e Nicaragua, nonché, fuori area, da Eritrea, Sudafrica, Cina e Russia. Prudenti, se non anche ambigue sono state le dichiarazioni dei Paesi europei, tra cui Danimarca, Francia, Germania, Grecia e Spagna, che pur difendendo i principi del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite e stigmatizzando la condotta statunitense, non hanno mancato di mettere in rilievo che Maduro guidasse il Venezuela da dittatore.

¹⁰⁶ Cfr. i comunicati dell'Alleanza Bolivariana per i Popoli della nostra America (3 gennaio 2026), dell'Unione africana (3 gennaio 2026), del Gruppo degli Amici per la difesa della Carta delle Nazioni Unite (4 gennaio 2026) nonché dell'Ufficio di collegamento del Movimento dei Paesi non allineati (5 gennaio 2026), trasmessi il 9 gennaio 2026 dal rappresentante del Venezuela all'Assemblea Generale e al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (A/80/592-S/2026/19) e la posizione, rappresentata in Consiglio di Sicurezza dall'Eritrea, a nome del Gruppo degli Amici della Carta delle Nazioni Unite (che, allo stato, comprende 18 membri).

¹⁰⁷ Sull'illegittimità dell'Operazione *Absolute Resolve* nei primi commenti v., senza pretesa di completezza, v. I. CHOTINER, *The Brazen Illegality of Trump's Venezuela Operation*, in *The New Yorker*, Jan. 3, 2026; K. AMBOS, "Es reicht nicht, das Völkerrecht nur zu beschwören", in *Die Zeit*, 4 Jan 2026; E. CANNIZZARO, *Ecco perché per il diritto*

internazionale l'attacco in Venezuela e l'arresto di Maduro sono illegali, in *La Repubblica*, 4 gennaio 2026; ID., *Usa vs Venezuela*/ «Non solo l'uso della forza e il processo a Maduro: ecco cosa non torna», in *ilsussidiario.net*, 4 gennaio 2026; M. WELLER, *The US capture of President Nicolás Maduro – and attacks on Venezuela – have no justification in international law*, in *Chatam House*, Jan. 4, 2026; J. LALANNE DE SAINT QUENTIN, *L'arrestation de Nicolas Maduro est-elle vraiment contraire au droit international*, in *FigaroVox*, 5 janvier 2026; E. PACCHER, *Marco Pertile: «L'intervento americano in Venezuela? È violazione del diritto internazionale»*, in *ilquotidiano.it* 5 gennaio 2026; B. R. ROTH, *The Seizure of Maduro as a Repudiation of Legal Constraint*, in *Verfassungsblog*, Jan. 5, 2026; M. SCHMITT, R. GOODMAN, T. BRIDGEMAN, *International Law and the U.S. Military and Law Enforcement Operations in Venezuela*, in *Just Security*, Jan. 5, 2026; J. URIBURU, J. ARATO, *Trump's Illegal Attack on Venezuela and Its Consequences*, in *EJIL:Talk!*, Jan. 5, 2026; C. KEITNER, *Head of State Immunity and Maduro on Trial*, in *Just Security*, Jan. 6, 2026; R. ALCARO, *The Fateful Consequences of Forced Regime Change in Venezuela*, IAI Commentaries, n. 26/02, Jan. 6, 2026; D. KHACHATRYAN, *The U.S. Strikes Against Venezuela and the Credibility of the Anti-Aggression Norm*, in *Völkerrechtsblog*, Jan. 6, 2026; R. MAUREL, *À propos de la licéité de l'agression armée contre le Venezuela du 3 janvier 2026*, in R. MAUREL, *Blog Actualité et mutations de l'ordre juridique international*, 6 janvier 2026; J. DILL, *Expert Comment: The illegality of the US attack against Venezuela is beyond debate - how the world reacts is critical*, in *University of Oxford, News & Events*, Jan. 7, 2026; M. HÜTHER, *US intervention in Venezuela: power politics instead of international law*, in *Atlantic Brücke*, Jan. 7, 2026; M. MILANOVIC, *Some Further Thoughts on the Illegal US Attack on Venezuela: Self-Defence, Cyber, and Continuing Coercion*, in *EJIL:Talk!*, Jan. 7, 2026; C. LANZ, *Trump and the International Legal Order: Against International Law Fatalism*, in *Völkerrechtsblog*, Jan. 6, 2026; M. STERIO, *The United States' Attack Against Venezuela: Might Does Not Make Right*, in *Opinio Juris*, Jan. 6, 2026; R. MAUREL, *Opération américaine au Venezuela: que dit le droit international?* in *le club des juristes*, 6 janvier 2026; P. DE SENA, *Uso della forza (e non solo): perché il caso Usa-Venezuela ha dei precedenti illustri*, in *Avvenire*, 8 gennaio 2026; A. BIAD, *L'intervention des États-Unis au Venezuela au prisme du droit international*, in *The Conversation*, Jan. 8, 2026; M. DELLI SANTI, *Il caso Venezuela chiama l'Europa in difesa dell'ordine internazionale liberale*, in *GariwoMAG*, 12 gennaio 2026; M. E. O'CONNELL, *3 ways US actions in Venezuela violated international law*, in *The Conversation*, Jan. 13, 2026; J. SCHEU, *Expropriation, Oil and the Prohibition on the Use of Force: Justification Narratives and the Effectiveness of International Law in the Venezuela Crisis*, in *EJIL:Talk!*, Jan. 13, 2026; H. BERTOT TRIANA, *El derecho internacional y la inmunidad personal en el caso de Nicolás Maduro*, in *El País*, 13 gennaio 2026; F. JARAST, *Venezuela Beyond the Use of Force and Maduro's Immunity*, in *Opinio Juris*, Jan. 14, 2026; G. K. SHAW, *U.S. Flouted 'Central Rule of International Law' with Venezuela Raid to Arrest Maduro*, Professor Saira Mohamed Says, in *UC Berkeley Law*, Jan. 20, 2026; S. BONATO, *The Legal Case Against Trump's Military Intervention in Venezuela*, in *JURIST news*, Jan. 28, 2026; S. DUROY, L. TRENTA, *"Hypocrisy Implies a Moral Code". The Abduction of Nicolás Maduro and the Systemic Costs of Non-Justification*, in *Verfassungsblog*, Jan. 27, 2026; *Der Fall "Maduro" im Lichte des Völkerrechts*, in *DEUTSCHER BUNDESTAG*, WD 2: *Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe*, 30. Januar 2026; J. ANCELIN, Y. SÈNOU-DUMARTIN, *L'opération «AbsoluteResolve»: une attaque contre le droit*, in *IRSEM, Brève stratégique*, n. 87, 30 janvier 2026; M. CASTELLANETA, *L'attacco al Venezuela, tra conclamate violazioni del diritto internazionale e deboli risposte della comunità internazionale e dell'Unione europea*, in *Unione europea e diritti*, 2026, pp. 1-12; G. SLUITER, *The Abduction and Criminal Prosecution of Maduro: A Few Observations from an International and Criminal Law Perspective*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, Feb. 2, 2026, pp. 1-9; A. LIGUSTRO, P. BARGIACCHI, *L'impatto del trumpismo sul diritto internazionale*, cit.; T. I. CALEYA *States as protectors and violators of human rights: The detention of Nicolás Maduro by the US*, in *Universidad de Navarra Global Affairs*, Feb. 19, 2026; F. ZARBIYEV, *Quand une superpuissance se moque du droit international*, in *Le Temps*, 20 fév. 2026; C. JIMÉNEZ PIERNAS, *A propósito de Irán y Venezuela: la difícil relación entre política y derecho*, in *ABC*, 4 marzo, 2026; L. DIBLASIO, *Le cas vénézuélien: discordes entre le droit international et l'impérialisme états-unien*, in *Classe Internationale*, 8 marzo 2026; A. K. KURTUL, O. URAZ, *At the Twilight of the "Liberal" International Legal Order: Prospect After the US "Special Military Operation" in Venezuela*, in *Völkerrechtsblog*, March 11, 2026.

Riguardo alla valutazione contenuta nella nota di Palazzo Chigi del 3 gennaio 2026, relativa agli *Sviluppi sulla situazione in Venezuela*, ove si legge che «il Governo reputa che l'azione militare esterna non sia la strada da percorrere per mettere fine ai regimi totalitari, ma considera al contempo legittimo un intervento di natura difensiva contro attacchi ibridi alla propria sicurezza, come nel caso di entità statuali che alimentano il narcotraffico» (corsivo aggiunto) v. la *Nota del Consiglio direttivo della Società Italiana di Diritto Internazionale e dell'Unione Europea* del 9 gennaio 2026, con i link ai comunicati di associazioni straniere di internazionalisti a proposito della cattura di Maduro. V., altresì, la *Déclaration de l'Institut de droit international sur les défis posés à l'ordre juridique international à la suite de l'Opération militaire au Venezuela* del 18 gennaio 2026 e lo *Statement of International Law Scholars on the United States Military Aggression against Venezuela*, pubblicato in *Verfassungsblog*, Jan. 30, 2026 nonché, A. LIGUSTRO, P. BARGIACCHI, *L'impatto del trumpismo sul diritto internazionale*, cit., pp. 29-30. La convergenza della dottrina internazionalistica nel denunciare l'illegittimità di *Absolute Resolve* evidenzia un "isolamento normativo" degli Stati Uniti senza precedenti: se, nel

Va segnalato, al riguardo, che gli Stati Uniti in questa occasione non hanno giustificato la condotta posta in essere sulla base dell'interpretazione, più o meno plausibile, delle tradizionali esimenti rispetto al divieto dell'uso della forza. In questo caso, infatti, gli Stati Uniti si sono limitati ad avanzare esigenze correlate alla sicurezza nazionale, quali la lotta al narcoterrorismo, la sicurezza economico-commerciale nonché la sicurezza strategica in ambito regionale e universale. In quest'ottica, l'utilizzazione della forza cinetica è servita per eseguire i mandati di arresto unilaterali statunitensi aventi efficacia extraterritoriale. Inoltre, aver evitato di qualificare la condotta come militare, ha consentito all'Amministrazione statunitense di evitare di richiedere l'autorizzazione del Congresso¹⁰⁸.

In tale prospettiva, il ristabilimento delle missioni diplomatiche nel febbraio 2026 e la decisione dei primi di marzo di procedere alla normalizzazione dei rapporti non appare come la loro naturale ripresa, bensì come un tentativo di ottenere una impossibile sanatoria di fatto di un illecito internazionale, imposta attraverso la dottrina della necessità politica a scapito della certezza del diritto.

L'Operazione *Absolute Resolve* rappresenta, inoltre, la manifestazione più estrema e aggiornata della dottrina Monroe nel XXI secolo¹⁰⁹. Se, nel 1823, il principio dell'America ai residenti dell'emisfero americano mirava a impedire le interferenze delle Potenze europee, nel 2026 Washington ha interpretato tale dottrina in chiave giurisdizionale e di uso della forza¹¹⁰. La cattura di Maduro, infatti, non è stata solo l'esecuzione di un mandato di arresto, ma l'esercizio di quel potere di polizia internazionale teorizzato dal corollario Roosevelt del 1904¹¹¹, per giustificare l'intervento statunitense in America Latina in casi di flagrante e cronico malgoverno, suscettibile di comportare il rischio di interventi da parte di Potenze extra emisferiche.

Se questo corollario aveva trasformato gli Stati Uniti nel poliziotto internazionale nell'America centrale e meridionale per prevenire l'insolvenza dei governi debitori, il corollario Trump¹¹² alla dottrina Monroe, anche denominata dottrina Donroe¹¹³,

1989, esisteva ancora un dibattito sulla *Just Cause*, nel 2026 la dottrina reagisce in modo unanime, percependo l'azione non come un'interpretazione del diritto, ma come la sua esplicita abiura.

¹⁰⁸ Non a caso il Senato, preoccupato dalla deriva governativa, irrispettosa delle prerogative parlamentari, nonostante sia ancora a maggioranza repubblicana, ha adottato l'8 gennaio 2026, di stretta misura (52 voti su 100, compresi 5 voti di senatori repubblicani), una mozione a cui stregua l'ulteriore impiego della forza armata contro il Venezuela richiede, a norma della Costituzione, un voto favorevole del Congresso.

¹⁰⁹ Cfr. C.M. WILSON, *The Monroe doctrine. An American frame of mind*, Princeton, 1971; M. MARIANO, *L'America nell'Occidente. Storia della Dottrina Monroe (1823-1963)*, Roma, 2013; M. DELLA MALVA, *Gli sviluppi della dottrina Monroe dal 1900 ad oggi. Una lunga evoluzione, con specifico riguardo agli emblematici contesti di Colombia, Panama e Venezuela*, in DPCE online, 2024, pp. 1341-1368; P. SCARFI, *The Monroe Doctrine and the Expansion of US Hegemony*, in *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, Oxford, 2024; F. PETRONI, *Il ritorno della Dottrina Monroe: perché Washington non vuole partner ma vassalli*, in *Limes*, n. 11, 2025, pp. 145-158.

¹¹⁰ Sotto il profilo formale, lo strumento con il quale le indicate dottrine sono proclamate, costituisce un atto unilaterale internazionale. Per una valutazione d'insieme v. H. MEIERTÖNS, *The Doctrines of US Security Policy. An Evaluation under International Law*, Cambridge, New York, 2010.

¹¹¹ Cfr. S. FLAGG BEMIS, *The Latin American Policy of the United States. An Historical Interpretation*, New York, 1943; D. PERKINS, *A History of the Monroe Doctrine*, Boston, Toronto, 1955.

¹¹² H. MEIERTÖNS, *The 'Trump Corollary' to the Monroe Doctrine. The Return of 'Großraumordnung'*, in *Völkerrechtsblog*, Feb. 28, 2026; W. CAMACARO, F. MILLS, *The Trump Corollary: Imperialist offensive and the assault on Venezuela*, in *Orinoco Tribune*, March 11, 2026.

¹¹³ La terminologia sembra sia stata impiegata per la prima volta dal *New York Post* nella copertina dell'8 gennaio 2025 e, poi, è divenuta comune sui media (I. THAROOR, *The year of the "Donroe Doctrine"*, in *The Washington Post*, Dec. 31, 2025). Fu ribadita dal medesimo Trump nella prima conferenza stampa dopo l'Operazione *Absolute Result* quando, riferendosi al "Donroe document", ha affermato che «American dominance in the Western

formalizzato nella Strategia di Sicurezza Nazionale del novembre 2025¹¹⁴, ne aggiorna i presupposti in chiave securitaria e tecnologica. Tale dottrina eleva il controllo dell'emisfero occidentale a priorità assoluta di sicurezza nazionale, prefigurando il passaggio da un'egemonia liberale a un'egemonia di tipo transazionale e gerarchica. Il corollario Trump non si limita a respingere l'interferenza politica straniera, ma mira esplicitamente a negare ai *competitor* extra-emisferici (Cina e Russia *in primis*) la possibilità di detenere *asset* strategici o stabilire basi d'influenza, riducendo la sovranità degli Stati latinoamericani a una condizione subordinata agli interessi di sicurezza di Washington¹¹⁵. In questo senso, il Corollario Trump non è una politica estera, ma un'ordinanza di "polizia emisferica" che trasforma l'intero continente in un unico spazio giuridico-militare sotto il comando del SOUTHCOM.

Pertanto, l'Operazione *Absolute Resolve* contro Maduro del gennaio 2026 non appare come un episodio isolato, ma come l'applicazione pratica di un mandato di custodia emisferica che considera il narcotraffico e le alleanze transcontinentali come violazioni intollerabili dell'ordine statunitense. Inoltre, l'operazione, per come è stata condotta, ha avuto anche un valore di deterrenza cibernetica. Dimostrare di poter spegnere un intero Paese con un *blackout* prima di un attacco fisico è un messaggio diretto a tutti gli attori regionali che ospitano o considerassero di ospitare infrastrutture critiche non statunitensi. L'Operazione del gennaio 2026, non ha consentito di catturare solo un ricercato, ma ha pure eliminato dal territorio venezuelano l'influenza russa e cinese, che era stata finora agevolata dalla politica di alleanze di Maduro. La dottrina Monroe viene dunque giurisdizionalizzata: il crimine di narcoterrorismo serve come base legale per un'operazione di *geopolitical cleansing*, volta a ripristinare l'esclusività dell'influenza statunitense nel bacino caraibico.

L'Operazione *Absolute Resolve*, quindi, lungi dall'essere una vicenda ascrivibile alla mera diplomazia coercitiva, ha comportato un massiccio uso della forza, che dal punto di vista del diritto internazionale, è sicuramente illecito. Tuttavia, come anticipato, nella narrativa statunitense del 2026, l'intervento non è stato configurato come conflitto armato internazionale (con le conseguenti implicazioni del *jus in bello*), bensì come operazione di polizia giudiziaria transnazionale (*law enforcement operation*). La forza è stata dunque utilizzata non per annientare un avversario sovrano, ma per rimuovere l'ostacolo materiale (il regime)

Hemisphere will never be questioned again» (U. UMUT, *What is the Monroe Doctrine, which Trump has cited over Venezuela?* in *Al Jazeera*, Jan. 4, 2026).

¹¹⁴ Vale la pena di segnalare che la Strategia di Sicurezza Nazionale del 2025 non fa alcuna menzione del diritto internazionale. Per la sua applicazione al caso che ci occupa cfr. F. BÖLLER, J. WIEDEKIND, *The Declining Reliability of U.S. Foreign Policy and its Domestic Sources Under Trump II*, in *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 2025, pp. 577-587; E. ANDREOLI, *La National Security Strategy 2025 statunitense. Politica interna e ordine globale fra interesse nazionale, aree geografiche e "bilateralismo remunerativo"*, in *DPCE Online*, 12 gennaio 2026, pp. 1-7; G. RONA, *The National Security Strategy and the Maduro Operation: A Coherent Mess*, in *Lawfare*, Jan. 30, 2026; H. P. AUST, C. KREB; H. KRIEGER, *The End of an Era? On US Intervention in Venezuela and Its Consequences*, in *Verfassungsblog*, Feb. 3, 2026; C. LANDAUER, *We Own It, So We Can Break It The Trump National Security Strategy 2025 as Skeleton Key*, in *Verfassungsblog*, Feb. 18, 2026.

¹¹⁵ Il passaggio pertinente, quasi un'anticipazione dell'Operazione del 3 gennaio 2026, è il seguente: «A. Western Hemisphere: The Trump Corollary to the Monroe Doctrine. After years of neglect, the United States will reassert and enforce the Monroe Doctrine to restore American preeminence in the Western Hemisphere, and to protect our homeland and our access to key geographies throughout the region. We will deny non-Hemispheric competitors the ability to position forces or other threatening capabilities, or to own or control strategically vital assets, in our Hemisphere. This "Trump Corollary" to the Monroe Doctrine is a common-sense and potent restoration of American power and priorities, consistent with American security interests. Targeted deployments to secure the border and defeat cartels, including where necessary the use of lethal force to replace the failed law enforcement-only strategy of the last several decades» (Cfr. *National Security Strategy of the United States of America*, November 2025, pp. 15-16, corsivo aggiunto).

che impediva l'esercizio della giurisdizione penale statunitense. In questa prospettiva, l'uso della forza, comunque da connotare come aggressione, assume altresì la veste di strumento di esecuzione forzata di un mandato di cattura internazionale. È qui che si compie la saldatura tra la giurisprudenza *Ker-Frisbie* e la prassi del caso venezuelano: la forza è lo strumento che garantisce la disponibilità dell'imputato davanti al foro ritenuto competente, rendendo irrilevante la legittimità della modalità di cattura ai fini della validità del processo.

In conclusione, l'Operazione militare in Venezuela (come pure l'Operazione *Epic Fury* di aggressione militare all'Iran del 28 febbraio 2026) costituiscono la traduzione pratica delle tesi espresse da Trump nell'intervista al *New York Times* pubblicata l'8 gennaio 2026¹¹⁶, dove, in nome dell'*America First*, ha esplicitamente rigettato i vincoli derivanti dal diritto internazionale in favore di una condotta guidata unicamente dalla propria morale. Si tratta di una dottrina del tutto inaccettabile e profondamente incompatibile con i presupposti di qualsiasi ordine giuridico condiviso. Siamo di fronte alla fine dell'ordine delle regole, come lo abbiamo conosciuto dal 1945 a oggi. Ciò che stiamo osservando non è solo una violazione del divieto dell'uso della forza ma la sua neutralizzazione. Tuttavia, la gravità (come pure la ripetitività)¹¹⁷ della violazione non ha certo prodotto la conseguenza che il diritto internazionale non trovi più applicazione. Questa sicuramente è stata l'affrettata conclusione della politica che ignora il classico insegnamento di Louis Henkin, il quale riteneva che «almost all nations observe almost all principles of international law and almost all of their obligations almost all of the time»¹¹⁸.

Qui il richiamo alla filosofia politica si fa stringente, quasi necessario per decifrare il presente. Sembra di assistere al ritorno, in forma volgarizzata e distorta, del decisionismo di Carl Schmitt. Quando Trump invoca la propria morale per sospendere il diritto internazionale e agire unilateralmente, sta proclamando di essere il solo arbitro, trasformando il proprio giudizio soggettivo nell'unica fonte di legittimità dell'uso della forza.

La politica è decisione. Ma le decisioni di Trump sono dichiaratamente disancorate da quel sistema di valori e di regole che lo *Jus publicum europaeum* ha trasmesso al mondo come fondamento del sistema internazionale. L'arbitrio del *leader*, che usa la sua morale come clava contro la norma, non è espressione di un nuovo ordine, ma un atto distruttivo che riconduce la comunità internazionale al *bellum omnium contra omnes* di hobbesiana memoria: la norma è un residuo polveroso e la coercizione – la nuda forza che non si tenta neanche di celare sotto il manto delle regole – è l'unica verità residua.

Questa dottrina è del tutto inaccettabile, perché incompatibile con i presupposti di qualsiasi convivenza. Se la democrazia che ha costruito l'architettura liberale del mondo sceglie di svuotare il diritto dall'interno, non stiamo solo assistendo alla crisi di un trattato o

¹¹⁶ Cfr. *Trump Says His Only Limit on His Global Powers Is His 'Own Morality'*, in *The New York Times*, Jan. 8, 2026. Nell'intervista, rilasciata nello Studio Ovale il 6 gennaio 2026, Trump, interrogato sui limiti del suo potere di Comandante in Capo in ambito internazionale, ha affermato «Yeah, there is one thing. My own morality. My own mind. It's only thing that can stop me». Nel prosieguo del colloquio, Trump ha esplicitato la sua visione del rapporto tra l'Amministrazione statunitense e le regole globali dichiarando «I don't need international law». Successivamente, interrogato sulla necessità di rispettare tali norme, Trump ha subordinato tale osservanza alla propria interpretazione personale, chiosando: «It depends on what your definition of international law is».

¹¹⁷ Basti ricordare i casi più rilevanti risultanti dalla prassi internazionale: l'intervento per ragioni di umanità in Kosovo nei confronti della Serbia nel 1999, l'invasione russa dell'Ucraina, in Crimea nel 2014 e in varie altre zone del territorio ucraino nel 2022.

¹¹⁸ Cfr. L. HENKIN, *How Nations Behave. Law and Foreign Policy*², New York, 1979, p. 47.

di un'istituzione¹¹⁹. Stiamo assistendo alla fine del diritto come argine alla barbarie, alla nascita di una nuova età degli imperi in cui ciascuno, purché ne abbia la forza, farà quel che vorrà¹²⁰. Ma il diritto internazionale è più resiliente di quel che si crede. Tanto è vero che, come giustamente è stato osservato, «nessuno Stato ha finora contestato il carattere vincolante dell'art. 2, par. 4 della Carta Onu che vieta l'uso della forza»¹²¹.

13. *Il Governo di transizione, l'amministrazione fiduciaria delle risorse energetiche e la partenza del personale cubano presente nella scuola e nella sanità*

Nel frattempo, a Caracas si è insediato un Governo di transizione guidato da Delcy Rodríguez¹²², in qualità di presidente *ad interim*, con il mandato di assicurare la stabilità immediata, la transizione democratica ed il ristabilimento delle relazioni diplomatiche con gli Stati Uniti. Il suo riconoscimento da parte degli USA, nonostante la sua precedente vicinanza a Maduro, rappresenta un caso di transizione di necessità, volta a garantire la continuità amministrativa dello Stato ed evitare il caos istituzionale.

Il riconoscimento di un esponente del precedente regime (ma disposta a collaborare) per guidare la transizione si può dire risponda alla dottrina del riconoscimento funzionale, volta a mantenere intatta la catena di comando militare e amministrativa. In tal modo,

¹¹⁹ Cfr. C. CURTI GIALDINO, *Il grande strappo USA. Le nuove firme di Trump che decidono il tramonto dell'egemonia liberale*, in *ilsussidiario.net*, 9 gennaio 2026.

¹²⁰ Ho anticipato queste considerazioni in C. CURTI GIALDINO, *Donald J. Trump, il "Terminator" delle regole*, in *La Discussione*, 3 marzo 2026. A proposito dell'impatto della violazione del divieto dell'uso della forza sull'ordinamento internazionale, E. ROSSI, *Controllare il Venezuela dopo la cattura di Maduro. Trump presenta al mondo la dottrina Donroe*, in *Formiche.net*, 3 gennaio 2026, rileva che l'Operazione militare ha costituito «una "frattura sistemica" rispetto alle regole internazionali vigenti in questo settore». Sicuramente il caso che ci occupa costituisce una violazione del diritto internazionale, che resta, comunque, pienamente vigente quale insieme di regole che disciplinano le relazioni fra gli attori internazionali. Una violazione, infatti, seppur grave non fa perire l'intero edificio.

¹²¹ La citazione è di F. Salerno, estratta dall'intervista che gli ha fatto A. MANTOVANI, «Consentire il sorvolo e l'uso delle basi rende l'Italia complice dell'aggressione», in *il Fatto Quotidiano*, 8 marzo 2026, p. 6.

¹²² Il passaggio dei poteri da Maduro a Delcy Rodríguez è avvenuto in forza della decisione emessa d'urgenza per la salvaguardia dell'ordine costituzionale e della continuità amministrativa, il 3 gennaio 2026 (e pubblicata il giorno successivo), dalla Sezione costituzionale della Corte Suprema di Giustizia del Venezuela. La *Sala Constitucional* ha giustificato l'attivazione della presidenza *ad interim* utilizzando la figura della «assenza forzata» (*ausencia forzada*) e della «mancanza temporanea» (*falta temporal*) di Maduro. La decisione definisce l'operazione statunitense come un «sequestro» e una «aggressione straniera». La presidente Rodríguez ha prestato giuramento davanti all'Assemblea Nazionale il 5 gennaio 2026. La decisione della *Sala Constitucional* è un capolavoro di equilibrio giuridico: pur definendo l'azione americana un sequestro, fornisce la base legale per la sostituzione di Maduro, cristallizzando la sua uscita di scena come un fatto compiuto non reversibile. Questo permette a Delcy Rodríguez di presentarsi alla comunità internazionale non come una golpista, ma come la garante della legalità superstita, facilitando il riconoscimento diplomatico "di necessità" operato dal Dipartimento di Stato. L'interpretazione della *Sala Constitucional* sulla assenza forzata di Maduro rappresenta il suicidio assistito del legalismo bolivariano. Utilizzando le stesse corti nominate da Maduro per legittimarne la rimozione, gli Stati Uniti hanno ottenuto una sorta di "sanatoria interna", che rende quasi impossibile per Russia e Cina contestare la legittimità del Governo Rodríguez con argomenti basati sul diritto costituzionale comparato. L'attivazione della clausola di assenza forzata da parte del TSJ configura un caso di surrogazione sovrana: la corte non si limita a prendere atto del vuoto di potere, ma legalizza l'esito dell'operazione *Absolute Resolve*, trasformando Maduro da vittima di un attacco a funzionario decaduto per impedimento oggettivo. Questo passaggio è cruciale per permettere agli Stati Uniti di trattare con la Rodríguez senza dover invocare la dottrina della *tabula rasa* post-bellica.

accelerando la pacificazione, si è posta in essere una sorta di transizione “ancillare”¹²³. Ciò ha evitato il vuoto di potere che ha paralizzato la Libia o l’Iraq dopo le rispettive cadute di regime. Washington ha privilegiato l’effettività burocratica del nuovo Governo rispetto alla piena legittimità elettorale, al fine, soprattutto, di stabilizzare il mercato energetico globale e avviare il rientro delle compagnie americane, senza smantellare l’apparato burocratico necessario alla gestione dei pozzi petroliferi, evitando così l’errore strategico della de-baathificazione irachena.

Il rapido riconoscimento del Governo di transizione a Caracas richiama la procedura seguita nel caso di Panama del 1989 con l’insediamento di Guillermo David Endara Galimay, che prestò giuramento in una base militare statunitense poco prima dell’attacco. Come allora, la creazione immediata di una legalità alternativa serve a Washington per trasformare l’invasore in “forza di supporto” su invito del Governo ritenuto legittimo¹²⁴. La differenza risiede nella scelta della Rodríguez. Se, nel 1989, si puntò su un oppositore puro, nel 2026 si è preferita una figura di continuità amministrativa per prevenire il collasso dello Stato, segno di un approccio più pragmatico e meno ideologico rispetto al secolo scorso.

Inoltre, nel settore petrolifero, Caracas ha approvato una legge che permette ai privati stranieri di avere la maggioranza delle quote nelle società di estrazione, eliminando il monopolio di PDVSA. Tutti i nuovi contratti petroliferi devono essere regolati dal diritto statunitense e i proventi devono confluire in conti controllati o monitorati dal Dipartimento del Tesoro USA. Queste modalità possono essere configurate come una forma di “amministrazione fiduciaria” di fatto delle risorse naturali, che deroga al principio della sovranità permanente sulle risorse naturali (Risoluzione dell’Assemblea Generale ONU 1803 del 1962)¹²⁵. La legge, inoltre, stabilisce che in caso di controversie, l’arbitrato sarà affidato all’ICSID, istituzione dalla quale il Venezuela di Chávez era uscito nel 2012.

Va segnalato, al riguardo, che la riammissione della giurisdizione dell’ICSID, unitamente alla scelta del diritto statunitense come *lex contractus*, segna il definitivo superamento della dottrina Calvo, che storicamente imponeva la giurisdizione dei tribunali locali per le controversie con investitori stranieri in America Latina. Il superamento di detta dottrina non è solo un dettaglio tecnico-giuridico, ma rappresenta la capitolazione dell’ultimo baluardo del nazionalismo giuridico latinoamericano¹²⁶. Il ritorno all’ICSID e l’accettazione dell’arbitrato internazionale segnano altresì la fine della eccezione sovrana del Venezuela, reintegrando il Paese nel sistema globale di protezione degli investimenti sotto l’egida delle istituzioni nate a Bretton Woods. Accettando l’arbitrato ICSID e il diritto di New York, il Governo Rodríguez firma idealmente un “trattato di pace economica”, che reinserisce il Venezuela nel perimetro del *Washington Consensus*, barattando la sovranità giurisdizionale con l’accesso ai mercati dei capitali e la protezione politica degli Stati Uniti. Tale regime può essere inquadrato come una forma di *Post-Conflict Governance* o, come detto, di amministrazione

¹²³ La transizione, peraltro, non procede speditamente sotto il profilo del pieno estrinsecarsi della libertà di espressione, v. A. MOREIRO, *El chavismo continúa con el cierre de radios pese a prometer libertad de expresión*, in *El País*, 6 marzo 2026, p. 10.

¹²⁴ V. per l’infondatezza della giustificazione fondata sul consenso dello Stato leso, nel caso di specie, v. *supra*, nota 101. Per considerazioni più generali sul consenso dello Stato leso come causa di esclusione del fatto illecito ci permettiamo di rinviare a R. MONACO, C. CURTI GIALDINO, *Manuale di diritto internazionale pubblico. Parte Generale*³, Torino, 2009, pp. 647-648.

¹²⁵ Nel medesimo senso, A. LIGUSTRO, P. BARGIACCHI, *L’impatto del trumpismo sul diritto internazionale*, cit., pp. 15-16.

¹²⁶ Cfr. K. NEAL, *The United States’ Seizure of Venezuela’s Oil: Legal Asset Seizure or Unlawful Expropriation?* in *Fordham International Law Journal*, Feb. 7, 2026.

fiduciaria economica, dove la gestione della ricchezza nazionale viene delegata (o imposta) a una Nazione terza come garanzia per il pagamento dei debiti pregressi e delle riparazioni di guerra.

In questo scenario, la sovranità venezuelana sulle proprie risorse subisce una scissione funzionale. La titolarità formale resta in capo allo Stato, ma l'esercizio del potere di disposizione viene trasferito a un apparato normativo e finanziario esterno. Si configura quello che viene definito Stato ad autonomia limitata, dove la *lex contractus* (diritto USA) e la giurisdizione arbitrale (ICSID) fungono da garanzie reali per i creditori internazionali, trasformando il sottosuolo venezuelano in una sorta di collaterale per la stabilizzazione del debito estero. L'imposizione del diritto statunitense come *lex contractus* per l'estrazione petrolifera realizza una "extraterritorialità estrattiva": il territorio del Venezuela resta politicamente sovrano, ma economicamente è soggetto alla giurisdizione del foro di New York. Questo modello trasforma le risorse naturali in un *Global Common* amministrato fiduciariamente da Washington per garantire il ristoro dei creditori e la stabilità dei prezzi dell'energia.

Il riavvicinamento non è solo politico, ma poggia su interessi economici e di sicurezza nazionale. Il presidente Trump ha incontrato i vertici delle grandi compagnie petrolifere americane per discutere lo sfruttamento delle riserve petrolifere venezuelane. Washington mira a ridefinire quali compagnie possano estrarre petrolio in Venezuela, limitando l'influenza di Russia e Cina. Inoltre, sebbene molte sanzioni restino formalmente in vigore, sono in corso negoziati per la loro rimozione graduale in cambio di concessioni economiche dirette agli USA¹²⁷. Infine, sul piano del contrasto al narcotraffico, l'Amministrazione Trump II considera la cattura di Maduro come il primo passo per smantellare il *Cartel de los Soles*¹²⁸ ed è infatti prevista una stretta collaborazione per il pattugliamento dei Caraibi.

Vale la pena, in questo contesto, di indagare i rapporti con Cuba prima e dopo la data spartiacque del 3 gennaio 2026. In effetti, l'asse L'Avana-Caracas ha rappresentato per oltre un ventennio il cuore pulsante del "socialismo del XXI secolo". Tuttavia, la fine del regime di Maduro ha bruscamente interrotto questa simbiosi, portando alla luce la profonda dipendenza reciproca tra le due Nazioni. Tutto nasce dall'intesa personale tra Fidel Castro e Hugo Chávez. Nel 2000 viene firmato l'accordo di cooperazione: il Venezuela garantiva a Cuba una fornitura costante di petrolio a prezzi agevolati (circa 100.000 barili al giorno tra il 2005 al 2012, scesi a meno della metà nell'ultimo lustro della presidenza Maduro)¹²⁹. In cambio, Cuba inviava migliaia di medici, insegnanti e allenatori sportivi (Missione *Barrio*

¹²⁷ ExxonMobil invia missione tecnica per il ritorno in Venezuela, in *Ansa.it*, 3 marzo 2026.

¹²⁸ Il *Cartel de los Soles* è una rete di corruzione e narcotraffico radicata all'interno delle Forze Armate Bolivariane del Venezuela. Il nome deriva dalle stellette (*soles*) che ornano le spalline dei generali di brigata e di divisione venezuelani. Il Cartello non controlla territori per produrre droga, ma utilizza il controllo sovrano delle infrastrutture statali (porti, aeroporti, *checkpoint* militari) per facilitare il transito della cocaina prodotta in Colombia verso gli Stati Uniti e l'Europa. Secondo l'*indictment* del Dipartimento di Giustizia USA del 2020, il Cartello non operava «nonostante» il Governo, ma «come» il Governo, rendendo il Venezuela uno Stato-Mafia, nel quale il potere politico e quello criminale sono indistinguibili. L'accusa principale mossa a Maduro e a Cabello è quella di aver stretto un'alleanza strategica con le fazioni dissidenti delle Forze armate rivoluzionarie della Colombia (FARC), che fornivano la cocaina e la protezione nelle zone di confine; in cambio; i militari venezuelani fornivano armi pesanti (inclusi lanciarazzi e munizioni dell'esercito) e rotte sicure attraverso lo Stato di Apure e le piste clandestine dello Stato di Zulia. L'incriminazione ipotizza che il traffico non avesse solo fini di lucro, ma fosse utilizzato come "arma asimmetrica" per minare la salute pubblica degli Stati Uniti e destabilizzare la regione.

¹²⁹ Cfr. R. RAMÍREZ, *La crisi petrolifera del Venezuela è anche politica*, in *Affarinternazionali*, 19 novembre 2021; K. PIRAM, *Pétrole et relations internationales*, Paris, 2024.

Adentro)¹³⁰. Inoltre, Cuba ha iniziato a formare i servizi di sicurezza venezuelani, creando un apparato di protezione attorno a Chávez ispirato al modello cubano (la *Dirección General de Inteligencia* cubana è stata il modello per il *Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional* per Caracas)¹³¹.

Con Maduro, il ruolo di Cuba si è trasformato da *partner* ideologico a vero e proprio garante della sopravvivenza del regime. Di fronte ai tentativi di colpo di Stato e alle proteste, Maduro ha aumentato la presenza di consiglieri militari cubani all'interno delle forze armate venezuelane. Inoltre, L'Avana ha fornito il *know-how* per aggirare le sanzioni internazionali, utilizzando navi ombra per il trasporto di greggio. Tuttavia, con il crollo della produzione petrolifera venezuelana, Cuba ha iniziato a soffrire di gravissime crisi energetiche, dimostrando quanto l'isola fosse ormai una costola energetica del Venezuela.

La cattura di Maduro ha causato un terremoto geopolitico nei Caraibi. Il nuovo Governo di transizione a Caracas, su pressione degli Stati Uniti, ha immediatamente sospeso ogni fornitura di petrolio gratuita o agevolata a Cuba¹³². Migliaia di consiglieri cubani (militari e civili) hanno lasciato il Venezuela nelle settimane successive per evitare catture o ritorsioni¹³³. Senza il greggio venezuelano, l'isola è precipitata in una crisi elettrica senza precedenti. L'Avana sta ora cercando di sostituire il *partner* venezuelano con un sostegno più massiccio da parte di Mosca e Pechino, mentre gli USA valutano se allentare l'embargo su Cuba in cambio della non ingerenza nella transizione venezuelana. L'espulsione dei consiglieri cubani nel febbraio 2026 rappresenta l'operazione di "pulizia ideologica" necessaria per il ritorno della dottrina Monroe: recidendo il cordone ombelicale energetico che teneva in vita l'isola, Washington ha trasformato il Venezuela da polmone del socialismo caraibico a avamposto del *Washington Consensus*, isolando Cuba in una crisi elettrica che è, in realtà, una sanzione geopolitica per interposta persona. Il ritiro del personale cubano nel febbraio 2026 non è solo un atto diplomatico, ma una de-occupazione funzionale: la fine della presenza di medici e consiglieri militari segna la rimozione dei "sensori" dell'influenza castrista, ristabilendo il Venezuela come spazio geopolitico esclusivo dell'influenza statunitense.

¹³⁰ C. CANCELMO, *Mission Barrio Adentro: Venezuela's Virus*, Claremont Colleges Scholarship @ Claremont, CMC Senior Theses, 2017.

¹³¹ La guardia del corpo del presidente del Venezuela, comprendente 32 elementi, era affidata ad ufficiali scelti tra i corpi di *intelligence* e delle Forze armate rivoluzionarie cubane dai tempi del fallito colpo di Stato del 2002 contro Chavez, è stata completamente sterminata durante il *blitz* del 3 gennaio. Al rientro delle salme nell'isola, il presidente Miguel Mario Díaz-Canel Bermúdez ha decretato due giorni di lutto nazionale.

¹³² Tuttavia, successivamente, il Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti ha affermato che autorizzerà nuove licenze per la rivendita del petrolio venezuelano per uso commerciale e umanitario a Cuba. Gli Stati Uniti non concederanno invece licenze per la distribuzione a persone o enti associati al Governo, all'esercito o ai servizi di *intelligence* cubani, in linea con le sanzioni che il Governo di Washington impone a Cuba. L'apertura potrebbe essere collegata ai colloqui riservati che il segretario di Stato Rubio starebbe intrattenendo con Raúl Guillermo Rodríguez Castro, il nipote di Raúl Modesto Castro Ruz, il fratello di Fidel (Cfr. R. LIVI, *Scorso in politica, abile in affari. È l'ora di «Raulito»*, in *il manifesto*, 21 febbraio 2026; *Gli Stati Uniti permetteranno la vendita del petrolio venezuelano a Cuba*, in *ilPost*, 26 febbraio 2026).

¹³³ I. LUZI, *Il Venezuela cede alla pressione Usa: via elementi cubani dal paese*, in *La Stampa*, 23 febbraio 2026.

14. Il ripristino dei canali diplomatici e la missione tecnica McNamara a Caracas

In questo contesto, Caracas ha rapidamente avviato canali di comunicazione con Washington nell'ottica del ristabilimento delle missioni diplomatiche a pieno titolo per garantire la sicurezza regionale e gestire i flussi migratori. Allo stato, le relazioni sono intrattenute a livello di incaricati d'affari¹³⁴. Mantenerle con il detto rango indica che la relazione è reputata ancora in fase di transizione. L'elevazione al rango di ambasciatore avverrà probabilmente solo dopo che saranno fissate le date per le prossime elezioni presidenziali in Venezuela.

Così, il 9 gennaio 2026, appena sei giorni dopo la cattura di Maduro, l'invio della delegazione del Dipartimento di Stato, guidata da John McNamara¹³⁵, ha segnato il passaggio dalla fase dell'uso della forza dell'Operazione *Absolute Resolve* alla fase di stabilizzazione istituzionale. Il *team* McNamara ha agito come un'autorità di transizione *de facto*, esercitando poteri di coordinamento sulla sicurezza territoriale venezuelana ben oltre quanto previsto dall'articolo 25 della CVRD in tema di facilitazioni per l'espletamento delle funzioni della missione. L'attività di questo *team*, volta alla bonifica e alla riattivazione tecnologica della sede di Valle Arriba, ha costituito la condizione preliminare necessaria affinché gli Stati Uniti potessero dichiarare la ripresa dell'operatività diplomatica, ponendo fine al mai compiutamente formalizzato mandato di custodia fiduciaria della Svizzera. Utilizzando una sede temporanea protetta (presumibilmente all'interno di un albergo o in un'area riservata nel quartiere di *Las Mercedes*) il *team* ha potuto valutare i danni e i rischi di sicurezza della sede di Valle Arriba, rimasta chiusa per sette anni. L'invio della delegazione ha attivato gli obblighi previsti dall'articolo 25 CVRD, secondo cui lo Stato accreditatario deve accordare ogni facilitazione per l'adempimento delle funzioni della missione. Nonostante la sede di Valle Arriba fosse chiusa, l'obbligo di protezione dello Stato territoriale non è mai venuto meno, conformemente all'articolo 45 CVRD. La valutazione dei danni e la riattivazione dei sistemi di sicurezza sono atti preliminari che segnano la transizione dalla custodia fiduciaria alla ripresa del possesso effettivo dei locali diplomatici. McNamara, inoltre, ha negoziato con il

¹³⁴ Ai sensi dell'articolo 14 della CVRD, gli incaricati d'affari costituiscono la terza classe (*rectius* la seconda, per la desuetudine degli inviati, ministri o internunzi accreditati presso Capi di Stato). Il rifiuto di elevare la missione al rango di ambasciata è uno strumento di pressione politica. Lo Stato accreditante segnala che, pur riconoscendo il Governo locale, non ne approva ancora pienamente la legittimità democratica o la stabilità. Questo regime di diplomazia declassata serve a mantenere aperti i canali tecnici (migrazioni, petrolio) senza concedere il pieno avallo politico costituito dall'intrattenere le relazioni mediante capi missione aventi il rango di ambasciatore.

¹³⁵ L'impiego di figure come John McNamara, figura di alto livello del Dipartimento di Stato specializzata in transizioni politiche e sicurezza delle missioni, risponde alla prassi statunitense di nominare inviati speciali per la transizione in contesti di *regime change*. A differenza dell'ambasciatore, il coordinatore del *team* avanzato possiede mandati trasversali che includono la cooperazione con il Pentagono e l'*intelligence*. Nel caso venezuelano, la *McNamara Task Force* ha operato come l'interfaccia civile per la gestione degli effetti del *blitz* della *Delta Force*, garantendo che la presa di possesso della missione non fosse solo formale, ma operativa e tattica. La delegazione era composta da circa 40 esperti, suddivisi in quattro nuclei operativi: a) il Nucleo Sicurezza, incaricato di bonificare la sede di Valle Arriba da possibili microspie, residui bellici o sabotaggi operati dai *colectivos* prima della ritirata; b) il Nucleo Infrastrutture e Comunicazioni per il ripristino dei sistemi criptati e l'installazione delle reti satellitari *Starlink-pro*, fondamentali per evitare la dipendenza dalla rete elettrica nazionale venezuelana, instabile dopo il *blackout* del 3 gennaio; c) il Nucleo *Intelligence*, composto da agenti della CIA e della DEA, con il compito di interrogare gli archivi cartacei non distrutti e a stabilire contatti con gli ufficiali venezuelani che avevano disertato o accettato la transizione; d) il Nucleo Legale/Consolare, incaricato di inventariare i beni e i documenti custoditi dalla Svizzera.

Governo di transizione le zone di esclusione aerea e i corridoi di sicurezza per l'arrivo dei *Marine Security Guards* e dell'incaricata d'affari Dogu. Il subentro del *team* McNamara alla custodia fiduciaria svizzera non è stato un semplice passaggio di consegne, ma un'operazione di riappropriazione sovrana. Ai sensi dell'articolo 45 CVRD, la Svizzera aveva preservato l'integrità dei locali, ma la missione tecnica statunitense ha dovuto procedere a una "bonifica di legittimità", assicurandosi che la sede di Valle Arriba non fosse stata compromessa da apparati di intercettazione installati durante il periodo di rottura delle relazioni.

Sotto questo profilo, la missione McNamara ha svolto funzioni analoghe a quelle degli uffici per gli affari civili del Pentagono che gestirono Panama nel post-1989. Tuttavia, la gestione del 2026 appare più complessa. Invero, se a Panama la priorità era il controllo del Canale, a Caracas l'obiettivo è la normalizzazione dell'estrazione del petrolio. La riattivazione diplomatica non è volta solo alla stabilità politica, ma alla reintegrazione del Venezuela nel sistema finanziario globale sotto tutela americana, superando l'approccio meramente securitario che caratterizzò il dopo-Noriega.

15. La riapertura dell'ambasciata USA a Caracas

Il 31 gennaio 2026, l'incaricata d'affari statunitense Dogu è atterrata all'aeroporto di Maiquetía, accolta dal ministro degli Esteri Yván Eduardo Gil Pinto¹³⁶. Il suo arrivo ha segnato il passaggio della VAU da Bogotá a Caracas. Sebbene operi come incaricato d'affari *ad interim*, senza lettere credenziali ma solo sulla base di una lettera di Gabinetto a firma del segretario di Stato Marco Antonio Rubio indirizzata a Gil, la Dogu, il 2 febbraio 2026, è stata ricevuta ufficialmente dalla presidente a Palazzo di Miraflores. Tale ricezione, pur in assenza delle formalità solenni previste per gli ambasciatori, configura un riconoscimento *de facto* dell'autorità di Governo di Delcy Rodríguez.

L'architettura della missione Dogu sembra ricalcare la figura della missione con funzioni di sicurezza integrata, prassi diplomatica già emersa nei contesti post-conflitto dell'Iraq e dell'Afghanistan. Si tratta di una missione di monitoraggio e stabilizzazione, dove la distinzione tra azione diplomatica e comando militare diventa fluida. La missione non agisce più solo come organo di rappresentanza ai sensi della CVRD, ma come una centrale operativa dove la protezione del personale, la raccolta di *intelligence* tattica e la stabilizzazione del territorio ospite sono fuse in un unico mandato. Inoltre, l'intenzione di stabilire una presenza permanente di agenzie come la CIA e la DEA, notificata dall'Amministrazione Trump II al Congresso, risponde alla necessità di monitorare in tempo reale le fazioni militari dissidenti, sfruttando i vantaggi tattici di sorveglianza offerti dalla posizione dominante della sede. Tale militarizzazione trasforma la missione in un avamposto di *post-conflict governance*, dove l'assunzione di compiti amministrativi e di sicurezza prevale sulle tradizionali funzioni di promozione delle relazioni bilaterali¹³⁷. In questo contesto, l'incaricata d'affari esercita una

¹³⁶ L'incaricato d'affari *ad interim* è la figura che assume la direzione temporanea della missione quando il capo missione non è in sede o l'ufficio di capo missione è vacante (articolo 19 CVRD). Nel caso venezuelano del 2026, la vacanza dell'ambasciatore non è tecnica, ma politica: è una vacanza di rango utilizzata come strumento di pressione diplomatica.

¹³⁷ La trasformazione della missione in un centro di comando tattico crea un paradosso normativo: sebbene l'articolo 22 CVRD garantisca l'invulnerabilità assoluta, l'uso della sede per dirigere operazioni di *intelligence* e monitoraggio delle milizie (*colectivos*) rischia di qualificare i locali come obiettivo militare ai sensi del I Protocollo addizionale di Ginevra del 1977, qualora essi forniscano un contributo effettivo all'azione militare statunitense.

sorta di “potere di revisione” sugli atti del Governo Rodríguez: non si limita a osservare, ma valida la transizione, trasformando il riconoscimento del Governo di Caracas in un processo di validazione continua basata sulle prestazioni (*performance-based recognition*) del nuovo Esecutivo venezuelano.

In questo scenario di estrema instabilità, la sicurezza della missione deve confrontarsi con la minaccia residua dei *colectivos*, gruppi paramilitari che operano come attori non statali fedeli alla *leadership* di Maduro. La loro natura asimmetrica permette a fazioni del precedente regime di condurre azioni di disturbo o attentati contro la sede diplomatica fornendo una sorta di alibi di Stato al Governo di transizione della Rodríguez poiché l'assenza di legami formali con questi gruppi impedisce l'attribuzione di responsabilità diretta degli attacchi, fermo tuttavia restando l'obbligo positivo di protezione dell'ambasciata ai sensi dell'articolo 22, par. 2, CVRD.

Tale dinamica di minaccia ibrida costituisce altresì la principale giustificazione tattica per l'eccezionale dispiegamento dei *Marine Security Guards* e per il mantenimento di un apparato di difesa proattivo, trasformando di fatto la sede di Valle Arriba in un bastione fortificato all'interno di un tessuto urbano ancora parzialmente ostile. La minaccia residua dei *colectivos* impone una rilettura dell'articolo 22 CVRD. Se la sede di Valle Arriba è divenuta una fortezza, ciò è dovuto alla necessità di gestire una sovranità frammentata sul territorio ospite. Il Governo Rodríguez, pur riconosciuto da Washington, non detiene ancora il monopolio della forza; pertanto, gli Stati Uniti applicano una dottrina di “autotutela diplomatica espansa”, dove la protezione dei locali della missione sconfinava nella gestione della sicurezza dell'intero quartiere circostante, creando una vera e propria “zona verde” di stampo iracheno nel cuore di Caracas. L'estensione della protezione statunitense al perimetro urbano di Valle Arriba configura quindi una sorta di “servitù di sicurezza” imposta allo Stato accreditatario. In questo scenario, il Venezuela non solo deve garantire l'inviolabilità dei locali, ma abdica altresì alla propria giurisdizione di polizia sulle vie d'accesso all'ambasciata, delegandola ai *Marine Security Guards* in una forma di extraterritorialità urbana *de facto*.

La trasformazione di Valle Arriba in fortezza evoca, per contrasto, l'assedio alla Nunziatura Apostolica di Panama, dove Noriega trovò rifugio per dieci giorni. Nel 2026, la lezione appresa dagli Stati Uniti è la prevenzione del vuoto di sicurezza: l'ambasciata viene riaperta non come un semplice ufficio, ma come il centro di gravità permanente della nuova Amministrazione. Se, nel 1989, la diplomazia dovette gestire la “consegna” di un fuggitivo, nel 2026 la diplomazia USA gestisce la “convalida” di un intero sistema-Paese, agendo come l'ente certificatore della rinnovata sovranità venezuelana¹³⁸. Il ricevimento di Lisa Dogu a Miraflores il 2 febbraio 2026 inaugura l'era del riconoscimento “a stati di avanzamento”. In questo contesto, l'autorità di Delcy Rodríguez non è presupposta, ma validata quotidianamente dalla missione USA in base alla cooperazione nello smantellamento dei *colectivos* e nella tutela degli *asset* petroliferi, trasformando l'ambasciata in un organo di certificazione della legittimità dello Stato ospite. L'incontro ha permesso pure di definire una tabella di marcia in vista della presenza stabile a Caracas del personale dell'ambasciata statunitense. I movimenti a Caracas della Dogu e dei suoi collaboratori sono attualmente

¹³⁸ A Washington, nell'ambito del Dipartimento di Stato, la funzione di validare le attività a Caracas è stata affidata ad una diplomatica *senior*, Lisa D. Kenna, primo vice assistente segretario presso l'ufficio di *intelligence* e ricerca e già ambasciatrice in Perù, che riporta direttamente al segretario di Stato Rubio. Quest'ultima, tra l'altro, ha coordinato il complesso smantellamento della VAU a Bogotá e la riattivazione operativa della missione in Venezuela sia durante la missione McNamara sia attualmente, agendo pure come ponte tecnico-politico tra gli USA e la nuova realtà istituzionale rappresentata dalla Rodríguez.

protetti da squadre di sicurezza d'*élite* e coordinati con le restanti forze di sicurezza venezuelane che hanno accettato la transizione.

Il lavoro della missione inizialmente si è concentrato su tre pilastri: *a)* è già stata ottenuta la liberazione di tutti i cittadini statunitensi detenuti e di centinaia di prigionieri politici (inclusi *leader* dell'opposizione e giornalisti)¹³⁹ come segno di buona volontà dell'Amministrazione Rodríguez. Inoltre, la missione funge da ponte per il ritorno delle compagnie petrolifere americane (Chevron, Halliburton, ecc.), per stabilizzare l'economia e garantire il controllo USA sulle riserve. Infine, sebbene i servizi consolari siano ancora sospesi per motivi tecnici, l'obiettivo è riattivarli entro la metà del 2026. La riapertura dell'ambasciata USA a Valle Arriba alleggerirà, altresì, la pressione burocratica sui cittadini con doppia nazionalità, che per anni hanno dovuto recarsi a Bogotá per ogni pratica consolare.

Venendo al personale dell'ambasciata, quello diplomatico è stato completamente rinnovato, con la presenza di esperti di *Nation building* e di gestione delle crisi umanitarie. Al riguardo va osservato che l'inclusione dei detti esperti e la validazione diretta delle licenze petrolifere venezuelane all'interno dell'ambasciata eccede le funzioni elencate nell'articolo 3 CVRD. Invero, sebbene la promozione delle relazioni economiche sia una funzione abituale, l'assunzione di compiti amministrativi interni allo Stato accreditatario (come, appunto, la gestione delle crisi umanitarie, delle licenze di estrazione ed il monitoraggio delle fazioni militari e delle milizie ancora fedeli a Maduro) sposta la natura della missione verso quella di un'Alta Commissione di controllo, tipica dei regimi di protettorato internazionale o di occupazione bellica legittimata¹⁴⁰.

Per quanto riguarda il personale locale venezuelano (autisti, addetti alla sicurezza, traduttori e impiegati amministrativi), il Dipartimento di Stato ha deciso di riassumere con priorità quello che era presente nel 2019, previo controllo di sicurezza per assicurarsi che non avesse avuto legami con le milizie o con i servizi segreti russi, cinesi o cubani durante gli anni di assenza degli americani. Riassumere i vecchi impiegati è stato un messaggio politico dell'incaricata d'affari Dogu al popolo venezuelano: «Our return to Valle Arriba and the priority given to rehiring our local staff is a clear signal: we are not here as an occupying force, but to resume a journey that was unjustly interrupted. We are picking up the pieces of

¹³⁹ La liberazione dei detenuti ha compreso pure gli italiani Alberto Trentini e Mario Burlò. In proposito v. C. CURTI GIALDINO, *Liberazione di Trentini e Burlò dal punto di vista del diritto diplomatico*, in *Giornale Diplomatico*, 14 gennaio 2026.

¹⁴⁰ Questa struttura ricorda le Alte Commissioni Alleate in Germania o in Giappone nel secondo dopoguerra o le missioni ONU in contesti di *State-building*. La missione diventa l'ente che valida la legalità degli atti dello Stato ospite, subordinando la sovranità locale alla supervisione della Potenza intervenuta. In particolare, il parallelo con l'Autorità Provvisoria di Coalizione (CPA) in Iraq evidenzia come, nel 2026, gli USA abbiano preferito un modello più agile (sull'Autorità irachena cfr. V. SILVESTRI, *Il Supremo tribunale penale iracheno e la repressione dei crimini internazionali nelle transizioni post-conflitto*, Roma, 2009, spec. pp. 33-54). Invece di un'amministrazione "coloniale" esplicita, hanno optato per un'ambasciata iper-funzionale, che controlla le leve finanziarie (petrolio, oro, rame e altre risorse) e di sicurezza, lasciando al Governo locale l'onere dell'amministrazione civile. Si passa così dall'occupazione classica alla *governance* fiduciaria tramite canali diplomatici. L'inclusione di esperti di *Nation-building* nello *staff* dell'ambasciata conferma che la missione ha assunto i tratti di un'amministrazione fiduciaria mascherata. Gestendo direttamente le crisi umanitarie e le licenze OFAC, l'ambasciata svuota le funzioni ministeriali venezuelane, agendo come il vero *deus ex machina* della politica economica nazionale, in un modello di neocolonialismo giurisdizionale tecnocratico.

a shared history to build a democratic future»¹⁴¹. Il messaggio ha aiutato molto a diminuire l'ostilità di una parte della popolazione verso la presenza americana.

Il primo compito del personale locale tra il 5 e il 10 febbraio è stato quello di recuperare i documenti dell'archivio, che era rimasto in ambasciata nel 2019 e che la Svizzera aveva sigillato e custodito durante il mandato, seppure mai formalmente perfezionato, di Potenza protettrice. Il recupero degli archivi segna pure la cessazione del detto mandato, ai sensi dell'articolo 45, lett. c) CVRD. La corretta custodia da parte della Svizzera tra il 2019 e il 2026 ha garantito la conservazione dei dati dello stato civile necessaria per la ripresa dei servizi consolari e la tutela dei diritti dei cittadini statunitensi. Va pure detto che una parte consistente degli impiegati venezuelani è stata assegnata alla *task force* per la riattivazione dei servizi consolari, in particolare alla concessione dei visti, dato che migliaia di persone hanno iniziato ad accamparsi fuori dai cancelli di Valle Arriba non appena si è sparsa la voce della riapertura dell'ambasciata.

Alla sicurezza interna della sede diplomatica, considerata al momento ad alto rischio dal Dipartimento di Stato, soprattutto da parte delle milizie (i *colectivos*) ancora fedeli a Maduro, provvedono una trentina di *Marine Security Guards*; il triplo degli effettivi presenti nel 2019, appartenenti al corpo dei *Marine Corps Embassy Security Group*, inviati a Caracas solo dopo che la *Delta Force* aveva messo in sicurezza le aree chiave, arrivando insieme al *team* di pre-apertura di McNamara verso metà gennaio; essi sono coordinati da un agente del *Diplomatic Security Service* e rispondono all'incaricata d'affari che al momento dirige la missione.

La militarizzazione di Valle Arriba ridefinisce l'inviolabilità dell'articolo 22 CVRD. La protezione della sede non è più soltanto un obbligo passivo dello Stato territoriale, ma, nelle circostanze date, configura un'operazione proattiva della Potenza accreditante, che esercita funzioni di polizia nel quartiere circostante a causa della sovranità frammentata del Governo di transizione. Riconoscendo l'ambasciata come una sorta di *enclave* dotata di una moderna *franchise d'hotel*, la presidente *ad interim* venezuelana ha di fatto accettato la sussistenza di una giurisdizione concorrente, ritenuta il male minore rispetto alla liquidazione totale degli *asset* nazionali. In questa cornice, l'inviolabilità del complesso di Valle Arriba, con caratteristiche simil-extraterritoriali, non va visto come una illegittima torsione della sovranità, ma al contrario costituisce lo strumento negoziale indispensabile per attivare le tutele previste dall'*executive order* 14373 e per preservare il patrimonio di risorse petrolifere e minerarie dalla pressione dei creditori internazionali.

16. La missione Plasencia a Washington, il postliminio giuridico selettivo e l'assistenza consolare a Maduro

Contemporaneamente alla missione McNamara a Caracas, il ministro degli Esteri venezuelano Gil, ha annunciato l'invio di una delegazione a Washington, che è arrivata il 28 gennaio 2026. Il primo atto ufficiale è stato il sopralluogo presso la sede dell'ambasciata a Georgetown, che era rimasta, come detto, sotto la protezione del Dipartimento di Stato dopo l'allontanamento dei rappresentanti di Guaidó. Il *team* ha trovato l'ambasciata in buone condizioni strutturali, anche grazie alla sorveglianza dei servizi di sicurezza americani, ma con archivi cartacei e sistemi informatici che richiedevano una profonda sanificazione. A differenza della missione McNamara a Caracas, la delegazione venezuelana è stata

¹⁴¹ U.S. Department of State, Office of the Spokesperson, Press Release, *Remarks by Chargé d'Affaires a.i. Lisa Dogu on the Operational Resumption of U.S. Embassy Caracas*, Jan. 31, 2026.

costantemente scortata dalla *Uniformed Division* del *Secret Service*¹⁴², il che ha garantito un perimetro di sicurezza per prevenire proteste da parte dei settori della diaspora venezuelana ancora legati al chavismo radicale o, al contrario, degli oppositori che non riconoscono il Governo di transizione. La sicurezza interna dell'ambasciata è invece assicurata da agenti inviati da Caracas, provenienti da reparti scelti della Polizia nazionale o delle Forze armate.

Il nuovo Governo di transizione del Venezuela, il 3 febbraio 2026, ha nominato, Félix Ramón Plasencia Gonzáles, diplomatico di carriera ed *ex* ministro degli Esteri, come nuovo rappresentante diplomatico negli Stati Uniti, il che va visto come segnale di professionalizzazione della diplomazia dopo gli anni degli inviati politici di Guaidó. La nomina di Plasencia e il suo immediato riconoscimento da parte del Dipartimento di Stato pongono la questione della successione dei governi nel diritto internazionale. Sebbene la presidenza *ad interim* Rodríguez sia nata a seguito di un intervento esterno, la sua accettazione da parte di Washington mira a stabilire una continuità che sana retroattivamente il vuoto rappresentativo del periodo 2019-2025.

Sebbene la presidenza Rodríguez sia nata a seguito di un intervento esterno, la sua accettazione da parte di Washington mira a stabilire una continuità che sana retroattivamente il vuoto rappresentativo del periodo 2019-2025.

Questa procedura di riconoscimento immediato di un diplomatico inviato da un Governo insediatosi all'ombra di un intervento militare ricalca fedelmente quanto accaduto nel dicembre 1989 a Panama. All'epoca, gli Stati Uniti riconobbero istantaneamente gli inviati del presidente Guillermo Endara, permettendo loro di prendere possesso della sede diplomatica a Washington prima ancora che la resistenza delle forze fedeli a Noriega fosse cessata. In entrambi i casi, la rapidità del riconoscimento diplomatico serve a privare il *leader* deposto (Noriega ieri, Maduro oggi) di qualsiasi agibilità internazionale, trasformando l'*ex* Capo di Stato in un privato cittadino sotto custodia giudiziaria.

Il ristabilimento delle missioni diplomatiche non costituisce, in quest'ottica, un atto di nuova istituzione dei rapporti, bensì l'attivazione di un complesso meccanismo di postliminio giuridico, cioè, storicamente, il ritorno allo *status* giuridico precedente dopo un'occupazione o una sospensione della sovranità¹⁴³. Attraverso tale istituto, la riapertura della sede di Valle

¹⁴² In base alla legislazione federale statunitense e agli obblighi internazionali derivanti dall'articolo 22 CVRD, la protezione esterna delle ambasciate e delle missioni diplomatiche straniere a Washington D.C. è affidata a un corpo d'*élite* specializzato: l'*United States Secret Service* e, specificamente alla sua *Uniformed Division*. Mentre il *Secret Service* si occupa della protezione fisica della sede, il *Diplomatic Security Service*, che fa capo al Dipartimento di Stato, ha un ruolo più investigativo e di collegamento in quanto gestisce le minacce di *intelligence* contro i diplomatici e scorta i diplomatici stranieri ad alto rischio (come nel caso della delegazione guidata da Plasencia nel 2026) durante i loro spostamenti fuori dall'ambasciata. La scorta della *Uniformed Division* a Plasencia non è solo una misura di sicurezza, ma l'esplicito riconoscimento della inviolabilità personale (articolo 29 CVRD). Protegendo fisicamente il diplomatico venezuelano dalle contestazioni della diaspora, gli Stati Uniti confermano che Plasencia è l'unico agente della sovranità venezuelana riconosciuto sul suolo americano, cristallizzando la sconfitta diplomatica definitiva delle fazioni pro-Maduro o degli oppositori radicali non allineati alla transizione.

¹⁴³ Il concetto di postliminio, di derivazione romanistica, indica il ripristino della situazione giuridica precedente a un'occupazione o a una sospensione della sovranità. Secondo questo istituto, il cittadino, che aveva perduto la libertà perché fatto prigioniero dal nemico, riacquistava automaticamente, una volta tornato in patria, sia la libertà sia i diritti e gli obblighi che aveva al momento della caduta in prigionia, a eccezione dei rapporti che si consideravano di mero fatto, come il matrimonio e il possesso. Cfr. L. AMIRANTE, *Captivitas et postliminium*, Napoli, 1950; L. SERTORIO, *La prigionia di guerra e il diritto di postliminio*, Roma, 1971; A. MAFFI, *Ricerche sul postliminium*, Milano, 1992. Nel caso venezuelano del 2026, gli USA applicano un postliminio selettivo: essi considerano nulle tutte le azioni del Governo Maduro dal 2019 al 2025 (considerate atti di un'usurpazione criminale) e reintegrano la validità degli atti del nuovo Governo come se la catena della legalità non si fosse mai

Arriba a Caracas viene configurata come la naturale *reintegratio* di una legalità che l'Amministrazione statunitense ha considerato unilateralmente sospesa – ma mai estinta – durante il settennio di crisi (2019-2026). Tuttavia, l'applicazione contemporanea di tale dottrina rivela una profonda mutazione strutturale. Il Venezuela del 2026 rientra nel possesso dei propri attributi formali della personalità internazionale mai venuti meno (il diritto di legazione attivo e passivo), ma si trova immerso in una dimensione di sovranità limitata. Il postliminio opera qui come una sanatoria di fatto, volta a normalizzare gli esiti dell'Operazione *Absolute Resolve* e a trasformare l'intervento mediante l'uso della forza in una restaurazione dell'ordine internazionale preesistente, pur sotto la costante tutela di apparati di sicurezza e consiglieri economici statunitensi. Il postliminio selettivo applicato dagli USA non è una mera finzione di continuità, ma un'operazione di chirurgia giuridica. Washington riconosce come validi gli atti di ordinaria amministrazione (anagrafe, stato civile) per non alienarsi la popolazione, ma dichiara radicalmente nulli tutti gli atti dispositivi di risorse naturali, contratti di debito con Russia e Cina e nomine giudiziarie effettuate da Maduro dopo il 2019. In questo modo, la missione Plasencia non “riapre” un'ambasciata, ma “eredita” una posizione giuridica che gli USA hanno mantenuto artificialmente in vita per sette anni.

Plasencia si è stabilito a Washington con il suo *team* per riaprire ufficialmente la missione. Il segretario di Stato Rubio ha presentato al Senato (fine gennaio/inizio febbraio) un piano in tre fasi (stabilizzazione, recupero, transizione) per il Venezuela. La prima missione di Plasencia è stata la riattivazione dei servizi consolari (passaporti, visti, documenti per la diaspora) che erano stati sospesi per anni, causando enormi disagi ai venezuelani negli USA. Plasencia lavora, altresì, a stretto contatto con il Dipartimento del Tesoro USA per gestire lo sblocco dei conti venezuelani e facilitare gli accordi petroliferi discussi durante la visita a Caracas, l'11 febbraio 2026, del segretario all'Energia Christopher Allen Wright. Il successo della missione Plasencia a Georgetown non si misura solo nella riapertura degli uffici, ma nella sua capacità di agire come l'unico terminale autorizzato per la gestione degli *asset* sovrani. In questo senso, la riattivazione dei servizi consolari funge da catalizzatore di consenso: fornendo passaporti e documenti alla diaspora, il Governo Rodríguez sottrae spazio politico alle residue pretese del chavismo radicale, trasformando la necessità burocratica in uno strumento di stabilizzazione politica sotto l'egida americana.

In questo contesto, vale la pena di ricordare che il ministro dell'Interno venezuelano, Cabello, ha dichiarato che la riapertura dell'ambasciata USA a Caracas è fondamentale anche per consentire al Governo venezuelano di monitorare ufficialmente le condizioni di detenzione di Maduro a New York, garantendo, altresì, il rispetto dei suoi diritti durante il processo. In effetti, il nuovo Governo di Caracas, pur essendo di transizione e nato dall'intervento statunitense, deve comunque esercitare l'assistenza consolare nei confronti

spezzata. Questo meccanismo serve a stabilizzare i titoli di proprietà e i contratti petroliferi, evitando che possano essere impugnati in futuro come frutto di un illecito. Sull'istituto del postliminio (*jus postliminii*) nel diritto internazionale, quale strumento di reintegrazione dello stato giuridico alterato da un'autorità di fatto o da un'occupazione bellica, v. A. FOCHERINI, *Il postliminio nel moderno diritto internazionale*, Modena, 1908; P. FIORE, *Il Diritto Internazionale Codificato e la sua Sanzione Giuridica*⁴, Torino, 1909, p. 556, par. 1665, secondo cui gli atti compiuti dall'usurpatore che eccedono l'ordinaria amministrazione s'intendono come non avvenuti rispetto allo Stato reintegrato. In senso conforme, per la definizione della finzione legale della continuità dell'autorità legittima, v. L. OPPENHEIM, *International Law: A Treatise*, Vol. II (*Disputes, War and Neutrality*)⁷, a cura di H. LAUTERPACHT, London, 1952, p. 618. Critici sul postliminio rispetto all'*occupatio bellica* A.P. SERENI, *Diritto internazionale*, vol. IV, *Conflitti internazionali*, Milano, 1965, p. 2037; R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*⁵, Napoli, 1968, p. 324.

dell'*ex leader* Maduro, anche per dare un segnale di distensione dinanzi alla propria opinione pubblica ancora favorevole al chavismo.

Come noto, al momento della cattura e del successivo trasferimento a New York, è scattato l'obbligo previsto dall'articolo 36 CVRC, relativo alla comunicazione con i cittadini dello Stato d'invio. La mancata notifica immediata al Venezuela o alla Potenza protettrice svizzera nelle prime ore del *blitz* dell'arresto di Maduro ha costituito una violazione procedurale che la difesa di Maduro ha subito sollevato come vizio di legittimità della detenzione e che, probabilmente, ribadirà nel corso del giudizio facendo valere la violazione degli obblighi statunitensi, come precisati dalla consolidata giurisprudenza internazionale, di cui appresso.

Infatti, immediatamente dopo la foto segnaletica presso gli uffici della DEA e il trasferimento al *Metropolitan Detention Center* di Brooklyn, i legali di Maduro hanno presentato un'istanza formale per esercitare il diritto di cui all'articolo 36 CVRC. Tuttavia, al momento dell'arresto (3 gennaio 2026), il Venezuela non aveva un'ambasciata o consolati operativi negli Stati Uniti, riconosciuti dal Dipartimento di Giustizia come rappresentanti del Governo del detenuto. I suoi avvocati hanno sostenuto che la negazione del contatto consolare "senza indugio" costituisse una violazione dei diritti fondamentali dell'imputato, citando il famoso precedente della sentenza *Avena* (Messico c. Stati Uniti) della Corte internazionale di giustizia¹⁴⁴.

Il Governo statunitense, invero, si è trovato di fronte ad un dilemma giuridico. Se avesse permesso a Maduro di incontrare i diplomatici nominati da Plasencia (inviato dal Governo di transizione di Delcy Rodríguez), Maduro avrebbe potuto rifiutarli, non riconoscendo la legittimità di quel Governo. Se, invece, Maduro avesse richiesto l'assistenza di diplomatici fedeli al chavismo, gli Stati Uniti non avrebbero potuto riceverli, poiché privi di accreditamento. Per evitare un vizio procedurale suscettibile di invalidare il processo, il Dipartimento di Stato ha autorizzato l'accesso ai funzionari dell'ambasciata svizzera a Washington, agente in fatto come Potenza protettrice degli interessi venezuelani. I diplomatici svizzeri hanno quindi visitato Maduro in carcere per verificare le sue condizioni di salute e facilitare le comunicazioni con la famiglia, agendo come "ponte" in attesa che la missione di Plasencia a Washington fosse pienamente operativa e accettata dall'imputato. Con il consolidarsi del Governo di transizione a Caracas, Maduro ha infine accettato di ricevere assistenza dai funzionari consolari inviati da Plasencia¹⁴⁵, pur dichiarando a verbale di farlo "solo per necessità tecnica" e senza che ciò implicasse il riconoscimento del nuovo

¹⁴⁴ Cfr. CIG, sentenza del 31 marzo 2004, *Caso Avena e altri cittadini messicani* (Messico c. Stati Uniti d'America), *ICJ Reports*, 2004, par. 12. La Corte ha stabilito che l'obbligo di notifica consolare è un diritto individuale dell'arrestato che non può essere sospeso neppure per ragioni di sicurezza nazionale. Sul parallelo con Noriega, si veda *United States v. Noriega*, 746 F. Supp. 1506 (S.D. Fla. 1990), dove la Corte distrettuale della Florida negò che la violazione di norme di diritto internazionale consuetudinario o pattizio potesse costituire un ostacolo alla giurisdizione penale statunitense una volta che l'imputato fosse presente sul territorio nazionale (*male captus, bene detentus*). Nel 2026, l'uso della missione Plasencia per "sanare" la posizione di Maduro sembra indicare la volontà statunitense di superare la dottrina Noriega in favore di una procedura formalmente più rispettosa degli *standard* della CIG, pur mantenendo l'identico obiettivo politico. D'altra parte, occorre ricordare che il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, nel caso *Dragan Nikolić*, ha affermato che «un tribunal peut exercer sa compétence sur un accusé indépendamment des circonstances dans lesquelles cet accusé se trouve déferé devant lui» (decisione 9 ottobre 2022, relativa all'eccezione di incompetenza del Tribunale sollevata dalla difesa, § 70).

¹⁴⁵ La prima visita consolare è avvenuta il 30 gennaio 2026. Cfr. *Venezuela's Interior Minister Reports Consular Visit to President Maduro and First Lady in US Prison*, in *Orinoco Tribune*, Feb. 21, 2026).

Esecutivo di Caracas. Questo ha permesso di sanare la situazione relativa all'articolo 36 CVRC.

Il dilemma sull'assistenza consolare a Maduro ripropone le criticità del processo a Noriega. Anche nel 1990 la difesa del generale panamense tentò di invalidare il procedimento sostenendo che Noriega, in quanto prigioniero di guerra e Capo di Stato *de facto*, avesse diritto di ottenere garanzie immunitarie che andavano oltre la semplice assistenza consolare. Tuttavia, come sta accadendo per Maduro, i tribunali statunitensi applicarono la logica della “declassificazione”: poiché il governo che Noriega rappresentava era stato dichiarato illegittimo da Washington, egli non poteva invocare la protezione consolare da parte del personale inviato dal nuovo governo “legittimo” di Endara. Per Maduro, l'uso della Svizzera come tramite iniziale rappresenta un'evoluzione cautelativa volta proprio a evitare i ricorsi che allungarono i tempi del processo Noriega.

17. *Il processo a New York: eccezioni di giurisdizione e applicazione della giurisprudenza Ker-Frisbie*

Maduro e la consorte sono entrambi detenuti a New York nel *Metropolitan Detention Center*, in celle separate e in isolamento, senza possibilità di contatti reciproci o visite coniugali¹⁴⁶. Sono già comparsi, il 5 gennaio 2026, davanti al giudice Alvin K. Hellerstein della Corte federale del Distretto Sud di New York (Manhattan), per rispondere dei reati di narcotraffico, terrorismo, importazione di cocaina negli USA nonché possesso di armi pesanti (mitragliatrici)¹⁴⁷. Si sono entrambi dichiarati non colpevoli.

¹⁴⁶ Le *Special Administrative Measures* (SAMs) applicate a Maduro sono le stesse utilizzate per i terroristi di Al-Qaeda o i boss dei cartelli, finalizzate a impedire che l'*ex leader* possa comunicare con le sacche di resistenza fedeli a Cabello. Tali restrizioni sono imposte ai sensi del 28 C.F.R. § 501.3, che conferisce all'*Attorney General* il potere di limitare i contatti dei detenuti per prevenire la divulgazione di informazioni classificate o rischi per la sicurezza nazionale.

¹⁴⁷ Il giudice Hellerstein, su richiesta della procura, ha deciso che Maduro resterà in stato di detenzione almeno fino alla prossima udienza, inizialmente fissata per il 17 marzo 2026 e, successivamente, con l'accordo della difesa, rinviata al 26 marzo.

Nel frattempo è sorta pure la questione del pagamento degli onorari agli avvocati che assicurano la difesa dei coniugi Maduro, sulla quale il giudice Hellerstein dovrà pronunciarsi preliminarmente, valutando se l'indisponibilità di fondi pregiudichi il diritto di difesa. Vale la pena di ricordare che, secondo il diritto del Venezuela, come interpretato dalla giurisprudenza del TSJ *Sala Constitucional* (v., al riguardo, la sentenza n. 1-2026 del 12 gennaio 2026, relativa al ricorso per l'interpretazione degli articoli 49 (diritto alla difesa) e 236 (sui poteri del presidente, e per estensione del suo successore, di gestire la finanza pubblica e la difesa dello Stato) della Costituzione, in combinato disposto con la *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal* del 23 dicembre 2010), il Governo di Caracas deve prendere a carico le spese concernenti la difesa dei suoi alti funzionari per atti compiuti durante il mandato. Ciò in quanto le accuse negli USA riguardano attività svolte mentre Maduro era Capo di Stato e, secondo l'ordinamento venezuelano, la difesa della persona coincide con la difesa dell'istituzione stessa e, quindi, della integrità e sovranità nazionale. Su questa base il TSJ ha ritenuto giuridicamente inesistenti sul territorio venezuelano le restrizioni poste dal Tesoro USA, ordinando, quindi, alla Banca centrale del Venezuela e al Governo di approntare i fondi necessari, indipendentemente dalle misure restrittive internazionali. Tuttavia, l'Amministrazione Trump con l'*executive order* 14373 del 9 gennaio 2026 ha congelato la licenza che il Dipartimento del Tesoro (OFAC) aveva concesso poche ore prima, a stregua della quale il Governo venezuelano era autorizzato a trasferire i fondi per la difesa dei coniugi Maduro, consentendo, in un primo tempo, solo i pagamenti relativi al patrocinio della moglie, che tecnicamente è difesa da legali diversi da quelli scelti da Maduro, possibilità residua poi ritirata il 28 febbraio. L'Amministrazione americana ha sostenuto al riguardo, per un verso, che permettere a uno Stato straniero (pur sotto una nuova *leadership*) di finanziare la difesa di un individuo accusato di aver gestito lo Stato stesso come

La difesa ha sollevato un'eccezione preliminare di giurisdizione basata sul principio *male captus, bene detentus*¹⁴⁸ o *judicatus*. Sostiene che, poiché la cattura è avvenuta in violazione della sovranità venezuelana e in spregio alle norme inderogabili sull'immunità *ratione personae*, la Corte di Manhattan sia priva di competenza territoriale e funzionale. Ora, nonostante che gli Stati Uniti abbiano presentato l'arresto non come un atto di guerra, ma come un'azione di polizia internazionale, condotta con supporto militare e finalizzata a catturare individui incriminati per narcotraffico e altri reati federali, non c'è dubbio, come prima rilevato, che l'uso unilaterale della forza cinetica sul territorio di uno Stato sovrano, senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ONU, in assenza di ragioni correlate alla legittima difesa e senza il consenso dello Stato leso, si configuri come un atto di aggressione, commesso in violazione dell'articolo 2, par. 4 della Carta delle Nazioni Unite oltre che del diritto consuetudinario internazionale.

Circa l'immunità spettante ad un Capo di Stato e ad un suo familiare, secondo il diritto internazionale generale, va ricordato che i Capi di Stato in carica godono di immunità totale dalla giurisdizione penale straniera (*ratione personae*)¹⁴⁹. Tuttavia, Washington sostiene che

un'impresa criminale creerebbe un paradosso legale e politico e contrasterebbe con l'ordine pubblico statunitense. Per altro verso, Washington ha rilevato che le accuse di narcotraffico e terrorismo vanno considerate atti privati criminali e non atti ufficiali di Stato, e quindi viene meno l'obbligo di copertura delle spese da parte del Governo di Caracas. La questione non è priva di rilievo in quanto il blocco dei fondi è suscettibile di violare il diritto di Maduro, ai sensi del VI emendamento della Costituzione degli Stati Uniti, di scegliere il proprio difensore di fiducia. Qualora i pagamenti non venissero autorizzati, l'avvocato Barry Pollack, che difende Maduro e l'avvocato Mark Donnelly, che difende Cilia Flores, hanno dichiarato che potrebbero essere costretti a rinunciare all'incarico, il che porterebbe alla nomina di difensori d'ufficio. D'altra parte, sia Maduro che la moglie hanno depositato dichiarazioni giurate affermando di non disporre di mezzi propri per sostenere un processo di tale portata e di aver fatto affidamento sulla copertura finanziaria da parte del Governo venezuelano. Tuttavia, il congelamento dei fondi per la difesa, pur sollevando dubbi sulla piena operatività del VI Emendamento, ricalca l'orientamento della Corte Suprema (*Caplin & Drysdale*, 1989), secondo cui il diritto a un legale di fiducia non si estende all'uso di beni presumibilmente illeciti o soggetti a sanzioni internazionali. Tale posizione, risultante dall'*executive order* 14373, crea un conflitto insanabile con la menzionata sentenza venezuelana, che impone allo Stato di coprire le spese legali dei propri funzionari. Per la giustizia USA, il diritto alla difesa resta comunque garantito dalla nomina di un difensore d'ufficio, rendendo il blocco dei fondi un limite legittimo alla libera scelta del patrocinio (in proposito, v. J. GODMAN, *EEUU impide que Venezuela pague la defensa de Maduro, denuncia abogado*, in *Boston Herald*, Feb. 26, 2026; M. SANTANA, *Cilia Flores, esposa de Nicolás Maduro, pide unirse a solicitud para desestimar cargos de narcoterrorismo en EE. UU.*, in *CNN EE. UU.*, 4 marzo 2026; L. COHEN, *US prosecutors defend block on Venezuelan state funds for Maduro's defense*, in *Reuters*, March 14, 2026).

¹⁴⁸ Cfr. M. PEDRAZZI, *Irregular apprehension in international criminal law: male captus bene detentus?* in G. VENTURINI, S. BARIATTI (Cur.), *Liber Fausto Pocar. 1, Diritti individuali e giustizia internazionale*, Milano, 2009, pp. 681-694; C.Y.M. PAULUSSEN, *Male Captus Bene Detentus? Surrendering suspects to the International Criminal Court*, Antwerp, Portland, 2010.

¹⁴⁹ Cfr. la sentenza della Corte internazionale di giustizia del 14 febbraio 2002 nel caso relativo al *Mandato d'arresto dell'11 aprile 2000* (Repubblica democratica del Congo c. Belgio); v. anche la risoluzione dell'*Institut de droit international*, adottata nella sessione di Vancouver del 26 agosto 2001, su *Les immunités de juridiction et d'exécution du Chef d'Etat et de gouvernement en droit international*. Sui profili di carattere generale, v. P. GAETA, *Immunità degli Stati e crimini internazionali: la svolta della giurisprudenza contemporanea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2021, pp. 5-34; A. PIGRAU SOLÉ, *La inmunité de los Jefes de Estado ante la justicia penal extranjera*, in *Revista Española de Derecho Internacional*, 2022, pp. 215-242. Sull'immunità eventualmente spettante a Maduro, si sta già formando una specifica letteratura. Senza pretesa di completezza v. M. CHAYKINA, *To Prosecute or Not to Prosecute: Maduro's Indictment, Head-of-State Immunity, and the United States' Instrumentalisation of Non-Recognition*, in *Justice in Conflict*, Jan. 6, 2026; A. BOWER, E. COLUMBUS, M. FEINBERG, N. K. ORPETT, M. ROBERTS, *Inside the Legal Battles Ahead for Nicolás Maduro*, Jan. 7, 2026; A. LIGUSTRO, P. BARGIACCHI, *L'impatto del trumpismo sul diritto internazionale*, cit., pp. 9-10; A. AGENJO, *Which Immunity for Nicolás Maduro? Personal immunity, Inviolability, and the Implausible Exceptions the US Might Claim*, in *EJIL: Talk!*, Jan. 22, 2026; A. PROCACCINO, *Il caso Maduro: alcune questioni di diritto processuale penale statunitense*, in *Sistema Penale*, 2026, pp. 83-119.

Maduro non fosse il presidente legittimo, avendo gli Stati Uniti contestato sia le elezioni del 2019 che quelle del 2024)¹⁵⁰, come pure avevano fatto nei confronti di Noriega¹⁵¹, e sarebbe quindi privo del diritto all'immunità sovrana. In ogni caso, in una situazione del genere, almeno per quanto concerne la giustizia statunitense, trova applicazione la c.d. giurisprudenza *Ker-Frisbie*¹⁵², secondo cui il modo in cui un imputato viene portato davanti alla corte (anche

¹⁵⁰ Cfr. S. ISSACHAROFF, S. VERDUGO, *Standing in the Face of Illiberal Elections Lessons from Venezuela*, in *Verfassungsblog*, June 18, 2025.

¹⁵¹ La tesi del disconoscimento del rango presidenziale per negare l'immunità trova un precedente diretto nella posizione assunta dall'Amministrazione Bush Sr. nei confronti di Noriega. Poiché gli USA riconoscevano Guillermo Endara come legittimo vincitore delle elezioni, Noriega fu trattato come un usurpatore privo delle prerogative sovrane. Nel 2026, il Dipartimento di Stato applica lo stesso schema: il mancato riconoscimento dell'elezione di Maduro nel 2024 funge da premessa necessaria per spogliarlo dell'immunità *ratione personae* e sottoporlo alla giustizia ordinaria.

¹⁵² La giurisprudenza prende il nome da due sentenze della Corte Suprema che hanno creato questo precedente. La prima è *Ker v. Illinois* del 1886. Frederick Ker era un uomo d'affari fuggito in Perù dopo aver commesso una truffa. Un agente inviato dagli USA, invece di attendere la fine delle lunghe procedure di estradizione, lo rapì fisicamente e lo portò a Chicago. La Corte Suprema stabilì che, nonostante l'illegalità del rapimento, Ker non aveva il diritto costituzionale di essere riportato in Perù e doveva rispondere dei suoi crimini in Illinois. La seconda è *Frisbie v. Collins* del 1952 in cui la Corte Suprema riaffermò il principio in un caso interno. Shirley Collins sosteneva di essere stato rapito a Chicago da agenti del Michigan per essere processato lì. La Corte dichiarò che il potere di un tribunale di processare una persona per un crimine non è compromesso dal fatto che sia stata portata entro la giurisdizione del tribunale tramite un rapimento forzato. Ciò detto, il caso più simile a quello dei coniugi Maduro è *United States v. Alvarez-Machain* del 1992, in cui agenti della DEA rapirono il medico messicano Humberto Alvarez-Machain (accusato di aver partecipato alla tortura dell'agente Kiki Camarena) direttamente in Messico. La Corte Suprema stabilì che il rapimento non violava il trattato di estradizione con il Messico poiché il trattato non vietava esplicitamente i rapimenti. Nel caso di specie, la Corte osservò che l'assenza di un trattato di estradizione attivo con il governo di transizione di Caracas (o la sua sospensione di fatto) rende il "silenzio" normativo un'autorizzazione implicita all'esercizio della giurisdizione, in linea con l'interpretazione restrittiva dei vincoli pattizi fornita dalla Corte Suprema nel 1992. Secondo questo precedente il Governo USA può autorizzare catture forzate all'estero senza perdere il diritto di processare il prigioniero. Quindi, anche se il bombardamento di Caracas e la cattura a Fuerte Tiuna costituiscono violazioni della sovranità venezuelana, per il giudice di New York questi fatti sono "esterni" al processo. Una volta che Maduro è a Manhattan, la giurisdizione è valida. Anche il *Due Process* sarebbe rispettato, dato che i diritti degli imputati riguardano lo svolgimento del processo (diritto a un avvocato, prove, giuria), non il modo in cui è stato arrestato. L'unica eccezione alla giurisprudenza *Ker-Frisbie* è il caso *United States v. Toscanino* (1974), peraltro raramente applicato. Tuttavia, la giurisprudenza successiva (cfr. *United States v. Yunis*, 1991) ha interpretato restrittivamente tale eccezione, limitandola a torture fisiche brutali commesse dopo la cattura. Il bombardamento "chirurgico" potrebbe essere considerato un atto di guerra legittimato dall'obiettivo giudiziario ma non certo un maltrattamento dell'imputato. Ora, la Corte d'Appello del Secondo Circuito nel caso *Toscanino* stabilì che un tribunale potrebbe rinunciare alla giurisdizione se questa è stata acquisita tramite una condotta governativa "deliberata, non necessaria e irragionevole" che "scuota la coscienza" (tortura brutale, trattamenti inumani durante il trasporto) equiparati dalla Corte Suprema a violazioni del V emendamento. La difesa ha replicato che l'operazione *Absolute Resolve* non possa essere qualificata come un mero rapimento ma integri una condotta «scioccante per la coscienza» ai sensi del caso *Toscanino*, in quanto il *blackout* cibernetico e il blocco delle infrastrutture civili hanno costituito una forma di tortura collettiva finalizzata a fiaccare la resistenza dell'imputato, violando il V Emendamento. L'invocazione del precedente *Toscanino* appare tuttavia ardua, poiché la giurisprudenza federale richiede la prova di violenze fisiche deliberate e brutali commesse dagli agenti catturatori, non ritenendo sufficienti i danni collaterali di un'operazione.

Il tentativo della difesa di invocare l'eccezione *Toscanino*, basata sulla violenza della cattura si scontra tuttavia con il fallimento dello stesso argomento nel 1990. I legali di Noriega cercarono invano di sostenere che l'invasione militare e il bombardamento del quartiere di El Chorrillo fossero condotte "scioccanti", tali da invalidare il processo. La Corte respinse la tesi, stabilendo che i danni collaterali di un'operazione militare non equivalgono alle torture fisiche mirate previste dal caso *Toscanino*. Sul punto è fondamentale citare *United States v. Noriega*, 746 F. Supp. 1506 (S.D. Fla. 1990), p. 1511: «The Court's jurisdiction to try Noriega is not vitiated by the fact that he was brought to the United States as a result of a military invasion». Questo principio

se tramite rapimento o cattura illegale all'estero) non invalida la giurisdizione del tribunale a processarlo. In pratica, l'arresto può essere illegale per il diritto internazionale, ma il processo resta valido per il diritto interno USA¹⁵³. A ciò la difesa di Maduro controbatte che il silenzio del trattato di estradizione USA-Venezuela, firmato a Caracas il 19 gennaio 1922 ed in vigore dal 15 dicembre 1923, sulla cattura fisica non equivalga a un'autorizzazione implicita, discostandosi dall'interpretazione restrittiva resa dalla Corte Suprema in *Alvarez-Machain*. La giurisprudenza *Ker-Frisbie* opera quindi come una clausola di salvaguardia per la giurisdizione federale. Essa stabilisce che la violazione del diritto internazionale (il sequestro o l'aggressione) è un illecito che impegna la responsabilità dello Stato sul piano internazionale, ma non inficia la capacità del tribunale di giudicare l'individuo. In questo senso, si può ben dire che il processo a Manhattan diventa un'isola giuridica impermeabile alle violazioni commesse dalla *Delta Force* a Fuerte Tiuna.

L'invocazione della giurisprudenza *Ker-Frisbie* contro Maduro ricalca esattamente la strategia processuale adottata nel caso *United States v. Noriega* (1990). Anche allora, la difesa del generale sostenne che l'invasione di Panama (*Operation Just Cause*) e il rapimento forzato dell'imputato costituissero una violazione della sovranità tale da privare la Corte della Florida della giurisdizione. Tuttavia, il Tribunale di Miami, applicando i precedenti di *Ker* e *Frisbie*, stabilì che il modo in cui l'imputato viene portato davanti alla Corte è irrilevante rispetto al potere della stessa di giudicarlo. Nel 2026, la Corte di Manhattan utilizza la medesima teorica: una volta che l'imputato è fisicamente presente nel Distretto Sud di New York, l'illecito internazionale commesso a Caracas diventa un fatto illecito giuridicamente (e politicamente) rilevante ma giudiziariamente neutro.

Inoltre, è stata avanzata la richiesta di applicazione dell'articolo 4 della Terza Convenzione di Ginevra del 1949, reclamando per Maduro lo *status* di prigioniero di guerra¹⁵⁴. Tale mossa punta a sottrarre l'*ex leader* al regime carcerario comune, garantendogli i diritti previsti per i militari catturati in un conflitto armato, qual è stata definita dalla difesa di Maduro l'Operazione *Absolute Resolve*.

Tuttavia, l'obiezione della difesa volta a qualificare Maduro come prigioniero di guerra appare giuridicamente infondata nel quadro del diritto statunitense. Washington rigetta l'applicazione della Terza Convenzione di Ginevra poiché l'intervento non è configurato come un conflitto tra Stati, ma come un'operazione di esecuzione giudiziaria contro un individuo accusato di reati comuni transnazionali¹⁵⁵. Inoltre, il disconoscimento della legittimità di Maduro come Capo di Stato opera come sbarramento per l'attribuzione dello *status* di combattente legittimo, riconducendo la vicenda nell'alveo della giurisdizione penale ordinaria. Infine, Maduro non può essere considerato un legittimo combattente, non avendo

trasforma l'azione militare in una modalità di esecuzione forzata di un mandato di cattura nazionale con efficacia extraterritoriale.

Nel 2026, la Corte di New York sembra orientata sulla stessa linea: il *blackout* e l'uso di droni chirurgici contro Fuerte Tiuna vengono inquadrati come necessità operativa, mantenendo l'eccezione *Toscanino* inapplicabile al di fuori di casi di tortura individuale.

¹⁵³ G. RUTELLI, *Maduro e il diritto internazionale: perché gli USA possono processarlo*, in *Sud e Futuri*, 4 gennaio 2026.

¹⁵⁴ A. MALIK, *De Miraflores a la trinchera: ¿Puede Nicolás Maduro reclamar el estatus de prisionero de guerra?*, Feb. 12, 2026.

¹⁵⁵ Tuttavia, il diritto applicabile all'intervento armato statunitense in Venezuela è il diritto dei conflitti armati internazionali e ciò anche se gli Stati Uniti abbiano negato di essere in guerra con il Venezuela. Sul punto è chiaro l'articolo 2, primo comma, comune alle quattro convenzioni di Ginevra del 1949, che le dichiara applicabili «anche se lo stato di guerra non fosse riconosciuto» da una delle Alte Parti contraenti (Stati Uniti e Venezuela ne sono vincolati).

mai servito nelle forze armate venezuelane ed avendo indossato la divisa solo per il suo rango presidenziale di Comandante in Capo¹⁵⁶. Peraltro, se si inquadra l'Operazione *Absolute Resolve* come un atto di aggressione ai sensi dell'articolo 2, par. 4 della Carta ONU, l'impostazione statunitense del *law enforcement* perde gran parte della sua solidità giuridica. Invero, in base al principio *ex injuria jus non oritur*, la pretesa giurisdizionale di New York non può sanare un atto originariamente illecito. D'altra parte, anche secondo il Manuale del diritto della guerra statunitense¹⁵⁷, l'articolo 2 comune alle convenzioni di Ginevra, include qualsiasi situazione nella quale esiste un'azione ostile tra le forze armate delle Parti contraenti, indipendentemente dalla durata, intensità o portata dei combattimenti. In tale ottica, il rifiuto di concedere a Maduro lo *status* di prigioniero di guerra e il disconoscimento della sua immunità *ratione personae* in quanto Capo di Stato, seppure contestato da buona parte della comunità internazionale¹⁵⁸, configura un ulteriore illecito, trasformando il processo penale in una prosecuzione dell'aggressione militare con mezzi giudiziari. Infine, va rilevata la contraddizione della posizione statunitense. Se Maduro non è un prigioniero di guerra perché non c'è stato un conflitto armato tra i due Stati, allora i militari americani che hanno operato a Fuerte Tiuna potrebbero essere perseguiti dal diritto venezuelano per omicidio o lesioni, non godendo a loro volta del privilegio del legittimo combattente.

La pretesa di Maduro di essere riconosciuto come prigioniero di guerra riapre il dibattito già affrontato per Noriega. In quell'occasione, il giudice Hoeveler concesse effettivamente a Noriega lo *status* di prigioniero di guerra ai sensi dell'articolo 4 della Terza Convenzione di Ginevra del 1949, pur confermando la giurisdizione degli Stati Uniti a processarlo per reati comuni (droga)¹⁵⁹.

Nel 2026, tuttavia, Washington adotta una linea più dura. Negando a Maduro lo *status* di prigioniero di guerra, gli USA cercano di evitare le tutele previste per i militari, trattando

¹⁵⁶ Questa lettura, tuttavia, non coglie nel segno considerato che, secondo l'articolo 236 della Costituzione del Venezuela del 1999, riformata nel 2009, il presidente nella sua qualità di Comandante in Capo esercita la «máxima autoridad jerárquica» sulla Forza Armata Nazionale e ne stabilisce i contingenti, come pure è il Comandante in Capo della Forza Armata, designa gli ufficiali superiori dal grado di colonnello in su, svolgendo quindi compiti non puramente cerimoniali.

¹⁵⁷ Department of Defense, *Law of War Manual*, June 2015, updated July 2023, § 3.4.2.

¹⁵⁸ Sulla legittimità dell'operazione *Absolute Resolve*, la Federazione russa, attraverso il suo rappresentante permanente all'ONU e il ministero degli Esteri, ha formalmente qualificato l'azione statunitense come un «atto di pirateria internazionale e un'aggressione armata che viola i pilastri della Carta delle Nazioni Unite». La Russia rigetta categoricamente la tesi statunitense della *law enforcement*, sostenendo che l'uso della forza e la cattura di un Capo di Stato in carica costituiscano un precedente pericoloso che mina l'istituto dell'immunità diplomatica e la stabilità globale. Mosca ha inoltre sollevato l'obiezione del «doppio *standard*» giuridico, sottolineando come Washington rifiuti lo *status* di prigioniero di guerra per Maduro invocando il reato comune (narcotraffico), pur avendo utilizzato assetti militari di guerra per la sua cattura. Secondo questa prospettiva, se l'operazione è militare, lo *status* del detenuto deve essere militare; se l'operazione è giudiziaria, l'ingresso di truppe speciali in territorio straniero senza consenso è, per definizione, un illecito internazionale che invalida qualsiasi procedura penale successiva. La spaccatura in seno al Consiglio di Sicurezza è stata cristallizzata durante la 9942ª seduta del 5 gennaio 2026 (S/PV.9942), nella quale il rappresentante russo ha invocato l'illegittimità dell'azione statunitense ai sensi della Risoluzione 3314 (XXIX) dell'Assemblea Generale, che definisce l'aggressione come l'uso della forza armata da parte di uno Stato contro la sovranità di un altro. Secondo Mosca, l'incriminazione statunitense non può in alcun modo derogare alle norme della Carta ONU, rendendo la cattura di Maduro un atto di sequestro internazionale sprovvisto di base legale. Si veda inoltre la nota verbale della Missione permanente della Federazione russa presso le Nazioni Unite del 4 gennaio 2026 (S/2026/12), contenente la formale protesta contro la violazione della sovranità venezuelana. La posizione russa è sostenuta anche da Cina e Sud Africa.

¹⁵⁹ *United States v. Noriega et al.*, *Opinion Omnibus Order*, William M. Hoeveler, United States District Judge no. 88-79-CR June 8, 1990, *sub* III. Defendants' Prisoner of War Status.

l'Operazione *Absolute Resolve* esclusivamente come un'azione di polizia ad alta intensità, priva del carattere di conflitto armato internazionale, che fu invece riconosciuto a Panama nel 1989. La negazione dello *status* di prigioniero di guerra è strumentale a privare l'imputato del "privilegio del combattente", impedendo che egli possa invocare l'immunità per gli atti commessi durante l'operazione militare e mantenendolo nel perimetro dei reati comuni gestiti dal *Bureau of Prisons*.

Ancora, nonostante che la legge di amnistia approvata dall'Assemblea Nazionale il 20 febbraio 2026 riguardi reati connessi a "fatti politici" dal 2002 al 2025, periodo nel quale Maduro è stato protagonista della vita politica venezuelana, tale provvedimento produce effetti esclusivamente nel perimetro della sovranità interna venezuelana¹⁶⁰. Per il Dipartimento di Giustizia statunitense e per la Corte penale internazionale, l'amnistia costituisce una *res inter alios acta*, incapace di scalfire la pretesa punitiva statunitense e internazionale per i reati di narcoterrorismo e violazioni dei diritti umani. Inoltre, l'articolo 7 della legge esclude esplicitamente i crimini contro l'umanità, le gravi violazioni dei diritti umani, il traffico di droga, la corruzione e l'omicidio volontario. Appare quindi compatibile con gli *standard* regionali di tutela dei diritti umani. Sebbene l'amnistia sia stata presentata come una *conditio sine qua non* per la pacificazione nazionale e lo smantellamento incruento dell'apparato chavista, la sua validità non può prescindere dal limite invalicabile tracciato dalla giurisprudenza interamericana.

Il tentativo di garantire l'impunità per le condotte funzionali alla repressione politica si scontra, infatti, con la dottrina dell'incompatibilità delle cosiddette "auto-amnistie". In questo senso, la norma venezuelana non opera in un vuoto normativo, ma deve misurarsi con l'obbligo degli Stati di indagare e punire le gravi violazioni dei diritti umani, un dovere che la Corte interamericana dei diritti umani ha elevato a pilastro dell'ordine pubblico continentale, rendendo tali crimini non amnestiabili a prescindere da qualsivoglia esigenza di stabilità politica interna¹⁶¹.

Poiché Maduro è indagato dalla Corte penale internazionale (CPI) proprio per tali crimini, l'amnistia venezuelana è influente sull'indagine in corso a L'Aia. Inoltre, l'amnistia è un atto sovrano interno. Non ha alcun effetto sui tribunali federali degli Stati Uniti che procedono per reati commessi contro la legislazione americana. Con l'articolo 7, Caracas rinuncia alla pretesa punitiva sui reati politici minori, ma accetta la giurisdizione extraterritoriale statunitense per i reati di droga e quella della CPI per i crimini contro

¹⁶⁰ A. FREITAS, *Venezuela passed a law to free hundreds of political prisoners after US pressure. Here's why some welcome it cautiously*, in *CNN World*, Feb. 20, 2026.

¹⁶¹ La giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani (CIDH) ha sancito la radicale nullità delle leggi di amnistia che impediscono l'accertamento delle responsabilità per gravi violazioni dei diritti umani. Il *leading case* è rappresentato dalla sentenza 14 marzo 2001, *Barrios Altos c. Perù*, nella quale ha statuito che le leggi di amnistia sono prive di effetti giuridici in quanto incompatibili con gli articoli 8 e 25 della Convenzione americana dei diritti umani, adottata a San José de Costa Rica il 22 novembre 1969. Tale principio è stato ulteriormente cristallizzato dalla sentenza 26 settembre 2006, *Almonacid Arellano c. Cile*, che ha esteso il divieto ai crimini contro l'umanità e ha imposto ai giudici nazionali il dovere di esercitare il controllo di convenzionalità, disapplicando le norme interne ostative alla giustizia. Nel contesto venezuelano del 2026, ciò implica che qualsiasi disposizione che garantisca l'impunità a funzionari statali per torture o esecuzioni extragiudiziali sarebbe internazionalmente illecita e non opponibile né alle vittime né agli organi di giustizia internazionale. Cfr. C. BINDER, *The Prohibition of Amnesties by the Inter-American Court of Human Rights*, in *German Law Journal*, 2011, pp. 1203-1230. Sul controllo di convenzionalità v. M. HENRÍQUEZ VÍÑAS, M. MORALES ANTONIAZZI (Coords.), *El control de convencionalidad. Un balance comparado a 10 años de Almonacid Arellano vs. Chile*, Ciudad de Santiago, Chile, 2017; C. ZANGHI, *La dottrina del controllo di "convencionalidad" nella giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo*, in *Ordine internazionale dei diritti umani*, 2025, pp. 693-706.

l'umanità, privando Maduro di ogni scudo legale domestico. L'esclusione dei crimini contro l'umanità e del narcotraffico dall'articolo 7 costituisce un esplicito "controllo di convenzionalità" preventivo, volto a evitare che la Corte interamericana dei diritti umani dichiari la legge nulla *ab initio*.

Comunque, l'approvazione unanime della legge di amnistia conferma la metamorfosi del precedente Noriega. Mentre, nel 1989, la transizione fu imposta militarmente, nel 2026 l'Operazione *Absolute Resolve* ha prodotto un'effettività condizionata dove il nuovo Governo utilizza lo strumento legislativo dell'amnistia per negoziare la propria sopravvivenza politica. L'approvazione della legge trasforma il Venezuela da Stato-Mafia a Stato in fase di giustizia transizionale, sebbene l'efficacia di tale metamorfosi sia stata subordinata al riconoscimento dell'effettività del Governo Rodríguez da parte del Dipartimento di Stato.

Ancora, va segnalato che, immediatamente dopo la cattura di Maduro, un gruppo di avvocati venezuelani, rifugiati negli Stati Uniti, ha chiesto al Dipartimento di Giustizia di incriminare Maduro per presunti atti di tortura in un apposito giudizio, che potrebbe portare ad una condanna all'ergastolo o anche alla pena di morte¹⁶².

Infine, vale la pena di ricordare che, il 4 febbraio 2026, la giustizia federale dell'Argentina¹⁶³, che agisce sulla base del principio di giurisdizione universale, applicabile in caso di crimini contro l'umanità (tortura, sparizioni forzate, omicidi mirati), indipendentemente da dove siano stati commessi, ha richiesto agli Stati Uniti, sulla base del trattato firmato a Caracas il 20 maggio 1997 tra i due Paesi¹⁶⁴, l'estradizione di Maduro, nei cui confronti pende un procedimento penale aperto nel 2023 dopo una denuncia presentata dal *Foro Argentino para la Defensa de la Democracia* e dalla *Clooney Foundation for Justice*. Questa richiesta, tuttavia, non pare possa avere un esito positivo nel breve termine per diverse ragioni. Anzitutto, perché gli Stati Uniti hanno la priorità per i reati di narcoterrorismo per cui Maduro è stato catturato. Inoltre, se l'estradizione fosse negata, i giudici argentini potrebbero richiedere, mediante rogatoria, di interrogare Maduro in videoconferenza dal carcere di New York. In questo contesto va pure menzionato che l'Argentina è uno dei pochi Paesi che ha sostenuto apertamente l'Operazione militare USA¹⁶⁵.

¹⁶² *Abogados piden investigar a Maduro por nuevos delitos: ¿podría enfrentar la pena de muerte?* in *el Colombiano*, 8 marzo 2026.

¹⁶³ Richiesta di estradizione emessa dal giudice federale Sebastián Ramos (Corte Penale Federale N°2 di Buenos Aires). Cfr. C. THYKJAER, *L'Argentina chiede agli Stati Uniti di estradare Nicolás Maduro per crimini contro l'umanità*, in *euronews.com*, 4 febbraio 2026; K. PORITZKER, *La Justicia argentina citó al gendarme Nabel Gallo como testigo en causa por delitos de lesa humanidad en Venezuela*, in *infobae*, 4 marzo 2026.

¹⁶⁴ Tra i due Paesi è anche in vigore la convenzione sul trasferimento delle persone condannate, firmata a Buenos Aires il 13 agosto 1996.

¹⁶⁵ Va pure ricordato che il ministro degli Esteri venezuelano Gil, intervenendo a Ginevra, il 23 febbraio 2023 al Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani, ha chiesto «the immediate release by the government of the United States of America of the constitutional president of the Bolivarian Republic of Venezuela, Nicolás Maduro Moros, and his wife, the first lady Cilia Flores» (U. JAMAL, *Venezuela demands immediate release of Maduro from US custody*, in *Al Jazeera*, Feb. 23, 2026).

18. *Il coordinamento tra il giudizio a New York e l'indagine a L'Aia: il protocollo di cooperazione tra il Governo di transizione e la Corte penale internazionale*

Parallelamente al processo di New York, resta aperto il caso aperto a L'Aia presso la Corte penale internazionale¹⁶⁶. Il ristabilimento delle relazioni diplomatiche ha reso urgente un coordinamento tra la pretesa punitiva statunitense (per narcotraffico) e quella internazionale (per crimini contro l'umanità). La CPI indaga Maduro per tortura, persecuzione e sparizioni forzate, secondo l'indagine aperta ufficialmente nel 2021¹⁶⁷. La base è lo Statuto di Roma, di cui il Venezuela è parte¹⁶⁸. Come noto, gli Stati Uniti non hanno ratificato detto Statuto e, storicamente, ne hanno pure ostacolato l'operatività. Quindi, se la CPI emettesse un mandato di cattura per crimini contro l'umanità mentre Maduro è detenuto a Brooklyn, gli USA non avrebbero l'obbligo giuridico di consegnarlo a L'Aia, non essendo vincolati dallo Statuto di Roma. Il possibile conflitto tra un mandato di cattura della CPI e la detenzione a New York si scontra con l'*American Service-Members' Protection Act* (ASPA), che limita drasticamente la cooperazione USA con la Corte. In assenza di un accordo *ad hoc*, gli Stati Uniti potrebbero invocare la preminenza della propria giurisdizione penale interna, trasformando Maduro in una sorta di riserva di sovranità inaccessibile alla giustizia internazionale.

Il rapporto tra la giurisdizione federale statunitense e la CPI nel caso Maduro configura una forma di unilateralismo giudiziario. Sebbene entrambi gli organi mirino alla punizione del *leader* venezuelano, essi operano su binari paralleli, che raramente si incrociano. Gli Stati Uniti hanno di fatto scavalcato la CPI: laddove L'Aia procedeva con i tempi lunghi della giustizia internazionale per crimini contro l'umanità, Washington ha optato per un'operazione di *law enforcement* militare basata sostanzialmente sulle accuse di narcotraffico. Ciò solleva un dubbio sistemico: la cattura di Maduro a New York garantisce giustizia per le vittime delle violazioni dei diritti umani indagate dall'Aia, o finisce per 'oscurare' i crimini internazionali in favore di una condanna per reati comuni contro lo Stato americano?

Questo schema di "sorpasso" della giustizia internazionale da parte di quella statunitense evoca la gestione del caso Noriega. Anche nel 1989, nonostante le denunce per violazioni dei diritti umani e la condanna morale della comunità internazionale, gli Stati Uniti scelsero di processare il *leader* panamense esclusivamente per narcotraffico e associazione a delinquere (*racketeering*). La finalità era duplice. Garantire una condanna rapida basata su

¹⁶⁶ C. MELONI, *Giustizia universale? Tra gli Stati e la Corte penale internazionale: bilancio di una promessa*, Bologna, 2024, pp. 89-90; M. KERSTEN, *The ICC, Trump, and Venezuela: A collision course and Catch-22 over who prosecutes Nicolás Maduro?*, in *Justice in Conflict*, Jan. 5, 2026; T. MOYA SÁNCHEZ, *Venezuela, Narco-Trafficking Narratives, Crimes Against Humanity, and the Rome Statute: Keeping Accountability on Track*, in *Opinio Juris*, Feb. 3, 2026.

¹⁶⁷ Il *referral*, ai sensi degli articoli 13, lett. b) e 14 dello Statuto, è stato presentato il 27 settembre 2018 da Argentina, Canada, Colombia, Cile, Paraguay e Perù con riguardo alla situazione in Venezuela dal 12 febbraio 2014. Il Procuratore ha deciso di aprire l'indagine il 3 novembre 2021 (*Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I* - ICC-02/18).

¹⁶⁸ Peraltro, l'Assemblea Nazionale venezuelana, con voto unanime, ha avviato, il 12 dicembre 2025, la procedura di recesso dalla Corte penale internazionale. Tuttavia, il periodo di 12 mesi previsto prima che il recesso si perfezioni, allo stato, mantiene formalmente il Venezuela vincolato allo Statuto di Roma. Cfr. Associated Press, *Venezuela aprueba ley para derogar adhesión al Estatuto de Roma, base de Corte Penal Internacional*, Dec. 11, 2025. Infatti, nonostante l'avvio della procedura di recesso dallo Statuto di Roma nel dicembre 2025, l'articolo 127 stabilisce che tale atto non pregiudica gli obblighi di cooperazione relativi a indagini già avviate, confermando la piena competenza della Corte penale internazionale sui fatti occorsi durante l'intera presidenza Maduro.

prove schiaccianti fornite dalla DEA e mantenere il controllo totale sulla custodia dell'imputato, evitando che altri tribunali, nazionali nella specie, potessero interferire con gli interessi strategici di Washington. Nel 2026, la storia si ripete: gli USA preferiscono che Maduro risponda a New York di droga e armi piuttosto che a L'Aia di crimini contro l'umanità, poiché la giurisdizione federale garantisce a Washington quella gestione politica del detenuto che lo Statuto di Roma non permetterebbe.

In questo contesto va pure segnalato che il Governo di transizione, nel febbraio 2026, ha firmato un protocollo di cooperazione con l'Ufficio del Procuratore della CPI, impegnandosi a fornire prove documentali e testimonianze sull'apparato repressivo del precedente regime¹⁶⁹. Al riguardo, si può osservare che la cooperazione del Governo di transizione con la CPI agisce anche come una legittimazione internazionale del nuovo Esecutivo, che si pone come *partner* della giustizia globale per distanziarsi dal passato. Il protocollo di cooperazione suggerisce che il nuovo Governo preferisca delegare il perseguimento dei crimini contro l'umanità a un tribunale internazionale per evitare tensioni interne con i militari ancora fedeli al chavismo. Si profila, dunque, un potenziale conflitto di giurisdizione: nel caso in cui Maduro venisse assolto negli Stati Uniti per i reati di droga, scatterebbe l'obbligo internazionale di consegna all'Aia, mettendo alla prova la tenuta del nuovo asse Caracas-Washington rispetto agli obblighi dello Statuto di Roma. Il protocollo di cooperazione del febbraio 2026 trasforma il Venezuela da Stato sotto indagine a Stato collaboratore. Questo spostamento baratta l'impunità per i ranghi militari intermedi (necessaria per la stabilità interna) con la consegna di prove documentali contro la *leadership* apicale del precedente regime. Si realizza così una forma di giustizia transizionale delegata, dove il costo politico della condanna di Maduro viene esternalizzato verso L'Aia, mentre i benefici della pacificazione restano a Caracas.

Tale ricerca di legittimazione ricalca la prassi dei Governi post-intervento. Se, nel 1990, il Governo Endara a Panama dovette dimostrare la sua distanza da Noriega epurando le *Fuerzas de Defensa*, nel 2026, il Governo Rodríguez utilizza la Corte penale internazionale come bollino di moralità democratica. La firma del protocollo di cooperazione serve pure a Washington per silenziare le critiche sull'illegalità dell'Operazione *Absolute Resolve*: trasformando il Venezuela in un *partner* della CPI, l'intervento militare viene retroattivamente presentato non come un'aggressione, ma come l'indispensabile rimozione di un ostacolo alla giustizia universale.

19. *La Public Diplomacy nell'esercizio delle funzioni diplomatico-consolari: la comunicazione istituzionale come atto di qualificazione giuridica*

La cooperazione giudiziaria tra il Governo di transizione e la Corte penale internazionale – così come le iniziative processuali avviate a New York – non deve essere

¹⁶⁹ Questo protocollo di cooperazione sostituisce il precedente *Memorandum of Understanding* del 3 novembre 2018, concluso da Maduro con il procuratore della CPI Karim A.A. Khan, per sostenere e promuovere procedimenti nazionali, stabilire meccanismi per migliorare la cooperazione e facilitare le attività della CPI in Venezuela. Vale la pena di ricordare che, pochi mesi dopo l'apertura delle indagini, il Venezuela ha chiesto a L'Aia la sospensione dell'indagine per permettere alle proprie autorità di condurle in via autonoma. Tuttavia, la richiesta di *deferral* non è stata accolta dal Procuratore, che a giugno 2023 ha ottenuto dalla Camera preliminare l'autorizzazione a riprendere le indagini. Infine, il 1° marzo 2024, la Camera d'appello ha rigettato il ricorso del Venezuela contro la ripresa delle indagini.

interpretata come un mero adempimento tecnico-procedurale avulso dal contesto politico-diplomatico. Tale collaborazione, infatti, ha trovato la sua effettività solo all'interno di una cornice comunicativa, minuziosamente costruita attraverso il ricorso alla *Public Diplomacy*. In questo senso, la trattazione di tale dimensione all'interno di uno studio strettamente giuridico non deve indurre a ritenere che essa si collochi al di fuori dell'alveo del diritto delle relazioni diplomatiche e consolari. Al contrario, la prassi analizzata costituisce una modalità – peraltro sempre più pervasiva – di esercizio delle funzioni di rappresentanza e di protezione degli interessi (codificata all'articolo 3, lett. a) e b), CVRD) e di assistenza consolare (ai sensi degli articoli 5, lett. a) e 36 CVRC). La *Public Diplomacy* nelle relazioni USA-Venezuela non si è dunque caratterizzata come attività di propaganda, bensì ha assunto la valenza di un atto unilaterale di qualificazione giuridica, avendo risposto alla necessità di cristallizzare, mediante dichiarazioni pubbliche ufficiali, lo *status* delle controparti, fornendo la base giustificativa, se del caso, per l'applicazione di norme speciali o derogatorie¹⁷⁰.

In una prima fase, che ha visto l'affievolimento delle relazioni bilaterali (2002-2015), la *Public Diplomacy* si è manifestata principalmente attraverso il declassamento del rango della rappresentanza diplomatica mantenuta a livello di incaricato d'affari nelle rispettive missioni a Caracas e a Washington. Sotto il profilo del diritto diplomatico, tale decisione non è stata soltanto un mero atto di discrezionalità politica, ma ha inteso segnalare, sotto il profilo giuridico-formale, il declassamento delle ambasciate, utilizzando, altresì, l'assenza degli ambasciatori a capo delle rispettive missioni come strumento di pressione. In questo frangente, la comunicazione ufficiale del Dipartimento di Stato, da un lato, e le note verbali del ministero del Potere popolare per le Relazioni estere venezuelano, dall'altro, hanno iniziato a costruire un'architettura di delegittimazione reciproca, ponendo le basi per la successiva contesa sulla titolarità del Governo a Caracas e per le doglianze venezuelane di ingerenza negli affari interni e di violazione del divieto dell'uso della forza da parte degli Stati Uniti.

Questa dinamica ha trovato il suo naturale riverbero nei *fora* multilaterali. Nelle sedi dell'Organizzazione degli Stati Americani e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, la diplomazia pubblica si è trasformata in un esercizio di qualificazione della rappresentanza. In tali consessi, la prassi delle dichiarazioni pubbliche degli organi dei due Stati e dei segretari generali delle due Organizzazioni può essere analizzata soprattutto come atto procedurale di contestazione delle credenziali. Così, la battaglia diplomatica presso il Consiglio permanente dell'OSA e l'Assemblea Generale dell'ONU ha dimostrato che la pubblicità della comunicazione è stata funzionale a sollevare questioni sulla legittimità della rappresentanza. Quando lo Stato sostiene pubblicamente, in sede di organizzazione internazionale, che la delegazione presente non è espressione del popolo o della Costituzione dello Stato, sta compiendo, infatti, un atto formale di disconoscimento, che produce effetti immediati sulla validità dei voti espressi e, in ultima analisi, sulla capacità del relativo Governo di esercitare i diritti derivanti dall'appartenenza all'Organizzazione di cui si tratta. In ambito multilaterale,

¹⁷⁰ Tra l'altro, le costanti dichiarazioni del Dipartimento di Stato sulla mancanza di legittimità di Maduro non sono state solo atti politici, ma possono aver creato una situazione di *estoppel*: una volta dichiarato pubblicamente e ripetutamente che Maduro non è il Capo di Stato, gli Stati Uniti si sono preclusi la possibilità di riconoscergli l'immunità *ratione personae* in sede giudiziaria, vincolando la propria condotta processuale alla propria comunicazione diplomatica. L'*estoppel* derivante dalla *Public Diplomacy* statunitense trasforma quindi la narrazione politica in un vincolo procedurale insuperabile. Se il Dipartimento di Stato ha qualificato per anni Maduro come "già presidente" o "usurpatore" nelle sedi ufficiali, la magistratura federale non può, senza minare la coerenza dell'azione statale (principio di non contraddizione), riconoscergli *ex post* le prerogative sovrane. La comunicazione diplomatica diventa così una "trappola giuridica" che blinda la pretesa punitiva di New York.

la *Public Diplomacy* ha pertanto operato una scissione tra Stato e Governo. Attraverso la contestazione pubblica delle credenziali, la diplomazia statunitense ha promosso una lettura del diritto diplomatico in cui la rappresentanza non spetta a chi detiene il controllo effettivo del territorio (Maduro), ma a chi è depositario della legittimità democratica, trasformando il seggio del Venezuela in un'arena di validazione costituzionale esterna.

La gestione della missione permanente di Caracas all'ONU, ridotta nel periodo più recente a una questione di "limbo" delle credenziali, da una parte, e il seggio del Venezuela rimasto non occupato all'OSA, dall'altro, sono la dimostrazione plastica di come la comunicazione istituzionale pubblica possa paralizzare la funzione di rappresentanza, rendendo incerto chi detenga il titolo giuridico per impegnare lo Stato a livello internazionale.

Simmetricamente, le risposte della presidenza del Venezuela e del ministero del Potere popolare per le Relazioni estere si sono caratterizzate per un uso speculare della comunicazione istituzionale. I due uffici di Caracas hanno sistematicamente utilizzato note verbali e dichiarazioni pubbliche sia nelle relazioni bilaterali sia nelle sedi onusiane di New York o di Ginevra ed in quella dell'OSA a Washington per invocare il principio di non-ingerenza o il divieto dell'uso della forza (*ex* articolo 2, par. 7 e par. 4 della Carta ONU) e la clausola di immunità sovrana (*par in parem non habet imperium*).

La loro *Public Diplomacy* ha mirato a costruire argomentazioni di diritto internazionale da opporre, in sede contenziosa e procedurale, alle tesi statunitensi. Come si è visto nei paragrafi precedenti, ogni dichiarazione pubblica ufficiale ha assunto la valenza di un atto unilaterale teso a contestare la validità internazionale delle misure restrittive e a consolidare una prassi di vittima di aggressione giuridica, prima, e militare poi, opponibile *erga omnes*.

L'efficacia giuridica di tale prassi è giunta a compimento nel triennio 2023-2026, con la gestione statunitense della *Venezuela Affairs Unit* e il successivo avvio dei procedimenti penali a New York e a L'Aia. In questa fase, la comunicazione istituzionale è divenuta parte integrante della procedura giudiziaria. Si consideri, a tal fine, come le note ufficiali e le conferenze stampa dei vertici diplomatici statunitensi siano serviti da *speech act* istituzionale¹⁷¹, in grado di delimitare il perimetro di liceità dell'operazione *Absolute Resolve*. La tesi della legalità condizionata, posta a fondamento del nuovo Governo di transizione, è stata veicolata al di fuori dei canali riservati proprio per dotarla di pubblicità e, dunque, di opponibilità *erga omnes*.

¹⁷¹ Sotto il profilo della filosofia del linguaggio applicata alle relazioni internazionali, le dichiarazioni ufficiali del Dipartimento di Stato e della VAU configurano dei veri e propri atti performativi. Secondo la teoria classica di J.L. AUSTIN, *How to Do Things with Words*, Oxford, 1962 e di J.R. SEARLE, *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language*, Cambridge, 1969, l'enunciazione non si limita a descrivere uno stato di cose (funzione constatativa), ma produce una modificazione della realtà (funzione performativa). Nel diritto internazionale contemporaneo, questa "forza illocutoria" è stata analizzata come strumento di costituzione della soggettività: la parola ufficiale dello Stato "fa" ciò che dice (es. disconoscere un Governo), trasformando la narrazione politica in una pretesa giuridica opponibile. Per un approfondimento sulla performatività nel diritto internazionale e sulla capacità del linguaggio diplomatico di generare obblighi e *estoppel*, si vedano: N. ONUF, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, 1989, pp. 66 ss., che definisce il diritto internazionale come un insieme di *speech acts*; J. BRUNNÉE, S.J. TOOPE, *Legitimacy and Legality in International Law: An Interactional Account*, Cambridge, 2010; nonché J. D'ASPREMONT, *Formalism and the Sources of International Law. A Theory of the Ascertainment of Legal Rules*, Oxford, 2011; C. A. MILES, *The Role of Texts in the Formation of Customary International Law*, in *Cambridge International Law Journal*, 2017, pp. 165-188. In tale prospettiva, il disconoscimento di Maduro non è un'opinione, ma un atto di "chirurgia ontologica" che rimuove la qualità di Capo di Stato dal soggetto, rendendo la sua cattura un atto di *law enforcement* anziché un'aggressione.

In tal modo, la *Public Diplomacy* ha operato come integrazione dell'esercizio della potestà d'imperio: essa ha fornito la cornice giustificativa necessaria per tentare di superare le norme consuetudinarie sull'immunità *ratione personae* e per legittimare, nel diritto internazionale generale, la deroga temporanea alla sovranità del Venezuela. In questo contesto, la VAU, operando come "ambasciata virtuale" ha esercitato le funzioni previste dall'articolo 3 CVRD (protezione degli interessi e negoziazione) senza presenza fisica sul territorio, scardinando il nesso tradizionale tra missione diplomatica e territorialità e creando una "sovranità comunicativa" opposta a quella effettiva di Caracas.

In definitiva, nel caso di specie, la diplomazia pubblica ha costituito l'architettura formale che ha preceduto e giustificato l'azione coercitiva. Gli organi giurisdizionali, sia interni che internazionali, non hanno operato in un vuoto comunicativo, ma si sono confrontati con una prassi statale che, attraverso la comunicazione ufficiale, aveva già ridefinito lo *status* giuridico dei soggetti in causa. La funzione diplomatica si è dunque trasformata. Essa non è utilizzata più soltanto per mantenere rapporti di cortesia o negoziali, ma per costruire la fattispecie giuridica sulla quale il diritto internazionale viene chiamato a pronunciarsi. Tale prassi conferma come, nell'ordinamento internazionale contemporaneo delle relazioni diplomatico-consolari, la distinzione tra "politico" e "giuridico" tenda a sfumare laddove l'atto unilaterale di riconoscimento (o disconoscimento) è affidato alla parola ufficiale dello Stato, la quale diviene, a tutti gli effetti, fonte di obblighi e di pretese opponibili *erga omnes*.

20. Verso il pieno ristabilimento delle relazioni diplomatico-consolari

Il processo di normalizzazione dei rapporti bilaterali ha raggiunto una tappa fondamentale nei giorni 5 e 6 marzo 2026, con la visita ufficiale a Caracas di Douglas James Burgum, segretario dell'Interno degli Stati Uniti e presidente del *National Energy Dominance Council*. La scelta di Burgum, in luogo del segretario di Stato Rubio, come emissario di alto livello della Casa Bianca – che segue di poche settimane la missione del segretario all'Energia Wright – conferma come la strategia diplomatica statunitense verso il Venezuela sia ormai indissolubilmente legata alla gestione delle risorse petrolifere e minerarie nonché alla sicurezza.

A Palazzo Miraflores, Burgum, che era accompagnato dai rappresentanti di oltre due dozzine di aziende minerarie e metallurgiche statunitensi interessate a riprendere le operazioni nel Paese, ha incontrato la presidente *ad interim* Rodríguez e i massimi vertici del Governo di transizione. I colloqui, svoltisi in un clima di pragmatica cooperazione, hanno portato all'annuncio storico del «pieno ristabilimento delle relazioni diplomatico-consolari»¹⁷², che, come si ricorderà, erano state rotte il 23 gennaio 2019, quando gli Stati

¹⁷² Cfr. U.S. Department of State, *Media Note: Joint Statement on the Resumption of Full Diplomatic and Consular Relations Between the United States and Venezuela*, March 5, 2026. La nota sottolinea come il pieno ristabilimento delle relazioni sia strumentale al «potenziamento dei meccanismi di monitoraggio sui flussi migratori e sulla sicurezza delle catene di approvvigionamento di minerali critici». La logica è quella della sovranità assistita, finalizzata a far progredire la riconciliazione politica attraverso un processo graduale che crei le condizioni per una transizione democratica. Per la prospettiva venezuelana, cfr. Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, *Comunicado Oficial: Venezuela y Estados Unidos acuerdan boja de ruta para el pleno restablecimiento de relaciones diplomáticas y consulares*, 6 marzo 2026. A differenza della nota di Washington, quella di Caracas enfatizza il principio di reciprocità e la protezione dei cittadini all'estero, tentando di inquadrare la sovranità

Uniti avevano riconosciuto Guaidó come presidente¹⁷³. Il detto ristabilimento potrà essere considerato completato quando i due Stati decideranno di procedere all'accreditamento formale dei rispettivi ambasciatori.

Sotto il profilo dei contenuti, il vertice ha prodotto risultati che eccedono la semplice formalità cerimoniale. La presidente Rodríguez si è impegnata a presentare all'Assemblea Nazionale una proposta di riforma della legge mineraria. Tale iniziativa, caldeggiata da Burgum, mira a tagliare la burocrazia, ad aprire ai privati e a creare un quadro legale certo per gli investimenti stranieri, garantendo agli Stati Uniti l'accesso a minerali critici (come l'oro¹⁷⁴, i diamanti, la bauxite, il coltan, il rame ed altri minerali rari di regola utilizzati nella produzione di *computer* e *smartphone*)¹⁷⁵ in funzione anti-cinese. Burgum ha dichiarato pubblicamente che il Venezuela si è mostrato pronto a fornire «il giusto tipo di sicurezza» per le aziende estere, un'affermazione che, nel linguaggio diplomatico, prefigura una forma di coordinamento tra le forze di sicurezza locali e gli *standard* operativi richiesti da Washington. La riforma della legge mineraria venezuelana, sollecitata da Burgum, configura un'ipotesi di «legislazione eterodiretta». Sotto il profilo del diritto internazionale, ciò solleva interrogativi sulla reale autonomia del Governo di transizione. Tuttavia, nel caso di specie, la prassi del 2026 suggerisce che la sovranità non risieda più nel rifiuto dell'ingerenza, ma nella capacità del Venezuela di integrarsi normativamente nelle catene del valore della Potenza egemone per garantire la propria sopravvivenza economica¹⁷⁶.

monitorata come una cooperazione sovrana tra eguali. Il comunicato sottolinea, in particolare, che il ristabilimento delle relazioni avviene nel quadro del «rispetto assoluto della sovranità e dell'autodeterminazione del popolo venezuelano», cercando di presentare l'intesa non come una sottomissione, ma come un atto di dignità nazionale e riconoscimento dell'autorità del Governo Rodríguez. Viene dato ampio risalto alla riapertura dei consolati venezuelani nelle principali città americane (Miami, New York, Houston), presentandola come una vittoria per la «protezione dei diritti dei concittadini residenti all'estero», un tema sensibile per la legittimazione interna del Governo. Inoltre, il comunicato conferma l'impegno a stabilire «nuove forme di cooperazione strategica nel settore degli idrocarburi e dei minerali critici», citando esplicitamente la necessità di «nuovi investimenti tecnologici per il potenziamento della capacità produttiva nazionale». Infine, molto significativamente, la nota venezuelana omette qualsiasi riferimento ai procedimenti penali contro la precedente *leadership*, preferendo parlare di una «nuova era di stabilità e pace diplomatica». In proposito v. S. JIMÉNEZ VALENCIA, *¿Qué significa que Venezuela y EE.UU. hayan restablecido sus relaciones diplomáticas después de 7 años?*, in *CNN Venezuela*, 6 marzo 2026; I. SEISDEDOS, F. SINGER, *Estados Unidos y Venezuela reanudan sus relaciones diplomáticas, rotas desde 2019*, in *El País*, 6 marzo 2026. Sulle forze politiche venezuelane, J. TALAVERA, *Venezuela: mucho ruido, poco cambio*, in *Foreign Affairs Latinoamérica*, marzo 2026.

¹⁷³ V., *supra*, par. 4.

¹⁷⁴ Cfr. *El gobierno de Trump autoriza la venta de oro de Venezuela a EEUU*, in *SWI SwissInfo*, 6 marzo 2026.

¹⁷⁵ L'attività mineraria è concentrata su un territorio di 112.000 kmq, denominato *Arco minero* dell'Orinoco, una zona molto instabile considerata la presenza di gruppi armati e organizzazioni criminali (cfr. D. BATTISTESSA, *Non solo Maduro e petrolio: nel mirino di Trump in Venezuela ci sono anche le terre rare dell'Arco Minero dell'Orinoco*, in *il Fatto Quotidiano*, 22 gennaio 2026).

¹⁷⁶ Sulla trasformazione della sovranità in ambiti di crisi e sulla sua scomposizione in funzioni amministrative monitorate dall'esterno, v. A. CHAYES, A. HANDLER CHAYES, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, 1995, pp. 26-28, dove la sovranità non è più intesa come isolamento (esclusione di interferenze), ma come *status* derivante dalla partecipazione a regimi normativi internazionali. Per l'analisi dell'esercizio di poteri sovrani da parte di attori esterni in funzione di stabilità economica e sicurezza, v. E. DE WET, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford, 2004, pp. 311-315, che, sebbene riferito al Consiglio di Sicurezza, definisce i limiti della delega di funzioni sovrane a Potenze regionali in territori post-conflitto. Infine, sul ruolo della diplomazia economica come strumento di istituzionalizzazione dei rapporti di forza, v. B. KINGSBURY, *The Concept of 'Compliance' as a Function of Public International Law*, in *Michigan Journal of International Law*, 1998, pp. 345-360.

L'intesa prevede altresì la riapertura dei consolati venezuelani negli Stati Uniti e delle rappresentanze americane in Venezuela, sotto la supervisione dell'attuale rappresentante USA a Caracas, Laura Dogu. Questa rete non servirà solo alla gestione dei flussi migratori, ma fungerà da piattaforma logistica per la cooperazione giudiziaria necessaria ai processi contro l'ex *leadership* chavista. Essi diventano quindi *hub* di cooperazione giudiziaria, ai sensi dell'articolo 5, lett. j) CVRC, facilitando l'acquisizione di prove e testimonianze per i processi in corso a New York e a L'Aia, e agendo come "sensori" per il monitoraggio delle reti finanziarie residue del precedente regime negli Stati Uniti.

In conclusione, la missione di Doug Burgum dimostra che la *Public Diplomacy* del 2026 ha smesso di essere uno strumento di pressione per diventare un'architettura di integrazione operativa. Il ristabilimento delle relazioni diplomatiche non è dunque un "premio" alla democrazia venezuelana, ma il sigillo formale su un accordo che, chiudendo il cerchio del chavismo, riporta il Venezuela al suo antico ruolo di *partner* strategico del sistema energetico e minerario nordamericano, consolidando l'effettività del Governo Rodríguez attraverso la sua capacità di produrre nuove norme (per ora la riforma mineraria) in linea con gli interessi della Potenza egemone.

21. Osservazioni conclusive: dalla diplomazia del riconoscimento all'effettività condizionata, verso la normalizzazione

Il ristabilimento di relazioni diplomatiche, per il momento non piene, non segna ancora il ritorno alla normalità paritaria tra i due Stati, ma l'avvio di una "diplomazia sotto tutela".

Sotto questo profilo, l'Operazione *Absolute Resolve* del 2026 rappresenta il perfezionamento sistemico del modello già sperimentato dagli Stati Uniti a Panama nel 1989. Se, allora, l'Operazione *Just Cause* fu l'archetipo della decapitazione per via giudiziaria di un regime nemico, il caso venezuelano ne codifica la prassi definitiva, trasformando l'intervento militare in un atto di esecuzione forzata di mandati di cattura nazionali. Mentre, nel 1989, l'Operazione *Just Cause* fu giustificata come un intervento per "ripristinare la democrazia", l'Operazione *Absolute Resolve* del 2026 completa la transizione verso il paradigma della polizia internazionale. Nell'ottica statunitense, l'impiego della forza militare non è più un atto di guerra *stricto sensu*, ma un mezzo necessario per l'esecuzione di un *indictment* penale, trasformando il Pentagono nel braccio operativo del Dipartimento di Giustizia.

La riapertura delle ambasciate di Valle Arriba e di Washington, sebbene necessaria per la stabilità regionale e la gestione dei flussi petroliferi¹⁷⁷ e migratori, rimane condizionata

¹⁷⁷ In questo contesto vanno pure menzionati i provvedimenti statunitensi in forza dei quali sono state bloccate le proprietà del Venezuela negli Stati Uniti e i beni personali di Maduro e della sua famiglia. Anzitutto, l'*executive order* 13884 del 2019 ha equiparato il Governo Maduro a un'entità sanzionata, il che rende illegale per qualsiasi cittadino o azienda USA fare affari con le autorità di Caracas. Inoltre, il *Kingpin Act* (*Foreign Narcotics Kingpin Designation Act*), adottato nel 1999 dall'Amministrazione Clinton, consente al Tesoro USA di congelare i beni di individui accusati di narcotraffico internazionale (Maduro è stato indicato come *Specially Designated Narcotics Trafficker* nel febbraio 2017 e, poi, formalmente incriminato per narcoterrorismo nel 2020). Ancora, ai sensi del *National Emergencies Act* del 1976, il Venezuela è stato preso in considerazione dall'*executive order* 13692 del 2015 sotto l'Amministrazione Obama e la crisi venezuelana è stata dichiarata una «minaccia insolita e straordinaria alla sicurezza nazionale degli Stati Uniti», permettendo poteri di sanzione straordinari. A seguito della cattura di Maduro, per i beni precedentemente bloccati è iniziato il procedimento di sequestro giudiziario finalizzato alla confisca, sotto l'autorità del Dipartimento di Giustizia. Infine, i profitti della controllata americana della

dall'esito del processo a New York e dalla capacità del Governo di transizione di legittimarsi senza l'ausilio costante degli Stati Uniti¹⁷⁸. Il caso venezuelano resta quindi un monito sulla fragilità del sistema della CVRD di fronte alla giurisdizionalizzazione della politica estera operata da una Potenza egemone. Come accadde con Noriega, Washington ha dimostrato che la sovranità di un Paese terzo cessa di essere un ostacolo insormontabile nel momento in cui il suo *leader* viene “declassificato” da attore politico a imputato per reati comuni.

Questa transizione non segna ancora la piena normalizzazione, che comunque è *in itinere*, ma una tregua pragmatica. La permanenza delle relazioni a livello di incaricato d'affari testimonia che il riconoscimento della legittimità resta parziale ed è, allo stato, sottoposto ad una vera e propria clausola di salvaguardia politica. Washington mantiene ancora le relazioni a un livello inferiore per segnalare che la sovranità venezuelana rimane “in prova”, esattamente come avvenne nel post-1989 panamense, dove il riconoscimento del Governo Endara fu la validazione di un'effettività costruita *ex ante* dall'intervento statunitense. Il Venezuela di Delcy Rodríguez si muove su un filo sottilissimo: deve compiacere Washington per sbloccare le risorse energetiche, mentre le aule di Manhattan preparano il “processo del secolo”.

Sotto il profilo dogmatico, i primi mesi del 2026 sanciscono il passaggio definitivo da una diplomazia del riconoscimento a una diplomazia dell'effettività condizionata. Se, nel 2019, il riconoscimento di Guaidó fu un atto di “legalismo astratto”, quello del 2026 è l'istituzionalizzazione di un nuovo equilibrio in cui la CVRD funge da cornice formale per un rapporto di tutela politica e vigilanza giudiziaria. L'effettività del Governo Rodríguez non scaturisce dal controllo autonomo del territorio, ma dal riconoscimento funzionale di Washington. In questo schema, la CVRD non protegge più la sovranità dello Stato inteso come ente *superiorem non recognoscens*, ma diventa il protocollo di gestione di un'entità amministrativa la cui legittimità è revocabile in caso di violazione della conformità finanziaria o giudiziaria. In ultima analisi, il Venezuela di oggi non è più un attore pienamente autonomo del sistema di Vestfalia, ma un prototipo di Stato a sovranità funzionale, i cui attributi internazionali sono esercitati sotto il monitoraggio costante dell'OFAC e del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti. Di più, la sovranità del Governo Rodríguez non è solo in prova, ma è una sovranità monitorata. Invero, l'uso degli *escrow accounts*¹⁷⁹ vale a dire conti di deposito in

compagnia petrolifera venezuelana PDVSA sono stati bloccati in conti di garanzia (*escrow accounts*) e circa 3 miliardi di dollari di proventi petroliferi, depositati presso banche americane, sono ora destinati al risarcimento delle vittime del regime e per finanziare il nuovo governo di transizione, sotto stretto monitoraggio USA. L'uso sistemico degli *escrow accounts* trasforma PDVSA da *asset* sovrano a *trust* sotto sorveglianza. Giuridicamente, ciò configura una deroga permanente al principio di immunità dell'esecuzione sui beni dello Stato, poiché la disponibilità della ricchezza nazionale venezuelana è subordinata al vaglio di legittimità operato dall'OFAC, equiparando di fatto lo Stato venezuelano a un soggetto in regime di amministrazione controllata. La transizione dei beni dal congelamento (sotto l'autorità dell'OFAC) al sequestro giudiziario (sotto l'autorità del Dipartimento di Giustizia segna pure il passaggio definitivo dalla sanzione diplomatica alla sanzione penale. Questo processo, noto come *civil forfeiture*, permette agli USA di ridistribuire la ricchezza sovrana venezuelana secondo criteri di “risarcimento vittime”, cristallizzando l'idea che la sovranità economica sia soggetta alla responsabilità penale del *leader*.

¹⁷⁸ M. STEFANINI, *Il Venezuela di Delcy*, in *Il Foglio*, inserto 7 marzo 2026, p. 19.

¹⁷⁹ Sinteticamente, i proventi delle vendite di greggio, che sono gestite sotto licenza USA, non vanno al Tesoro del Venezuela ma vengono depositati su conti di garanzia (*escrow accounts*) gestiti dal Dipartimento del Tesoro USA, che agisce in qualità di custode e commercializza il greggio tramite il Dipartimento dell'Energia. Questa modalità consente che i ricavi delle vendite restino disponibili per la transizione politica. I fondi ottenuti vengono rilasciati a Caracas per scopi precisi, quali pagamenti certificati relativi all'acquisto di alimenti e medicinali per la popolazione, per la manutenzione della rete elettrica nonché per l'acquisto di beni prodotti negli USA. L'OFAC verifica che ogni transazione sia conforme alle licenze e non favorisca entità sotto sanzione.

garanzia per i proventi petroliferi e il controllo dell'OFAC sulle transazioni di PDVSA rendono l'autonomia finanziaria di Caracas una concessione amministrativa di Washington, svuotando di fatto l'articolo 2, par. 1 della Carta ONU (uguaglianza sovrana) in favore di una gerarchia di conformità finanziaria. Nel frattempo i due Stati, come detto, lavorano per il pieno ristabilimento delle relazioni diplomatico-consolari dopo sette anni di interruzione.

Proprio come il precedente di Noriega ha plasmato la giurisprudenza statunitense degli ultimi trent'anni, il caso Maduro fissa lo *standard* per il futuro dei rapporti emisferici. La sovranità non è più un dato assoluto, ma un diritto condizionato alla conformità verso i parametri di sicurezza e legalità definiti dalla Potenza egemone.

Il successo di questa transizione non dipende solo dal rientro dei *Marine Security Guards* a Caracas e dal ritorno, il 14 marzo 2026, della bandiera a stelle e strisce sull'ambasciata di Valle Arriba, esattamente sette anni dopo essere stata ammainata¹⁸⁰, ma dalla capacità di trasformare una relazione basata sulla forza in un nuovo, seppur fragile, equilibrio post-vestfaliano. Se questo modello dovesse consolidarsi con la piena normalizzazione delle relazioni diplomatiche a livello di ambasciatori, ci troveremmo di fronte a una trasformazione irreversibile – o quanto meno a un precedente paradigmatico – del diritto internazionale. La transizione da un ordine fondato sul reciproco riconoscimento a una gerarchia di conformità, dove il regime della CVRD cessa di essere un limite al potere per diventarne lo strumento tecnico di abilitazione e la cornice normativa entro cui si esplica la rinnovata agibilità internazionale del Venezuela nei rapporti con gli USA.

Una quota dei ricavi può essere utilizzata per compensare i costi operativi sostenuti dagli Stati Uniti per le attività di stabilizzazione nella regione. In proposito v. N. SCHERMAN, *US will control Venezuela oil sales 'indefinitely', official says*, in BBC, Jan. 7, 2026; M. GFOELLER, T. GFOELLER, *Profiting from the Lessons of Iraq in Venezuela*, in *The Jerusalem Strategic Tribune*, Jan. 2026.

¹⁸⁰ V. VIRGILIO, *La bandiera Usa torna a sventolare in Venezuela dopo 7 anni*, in AGI, 14 marzo 2026.