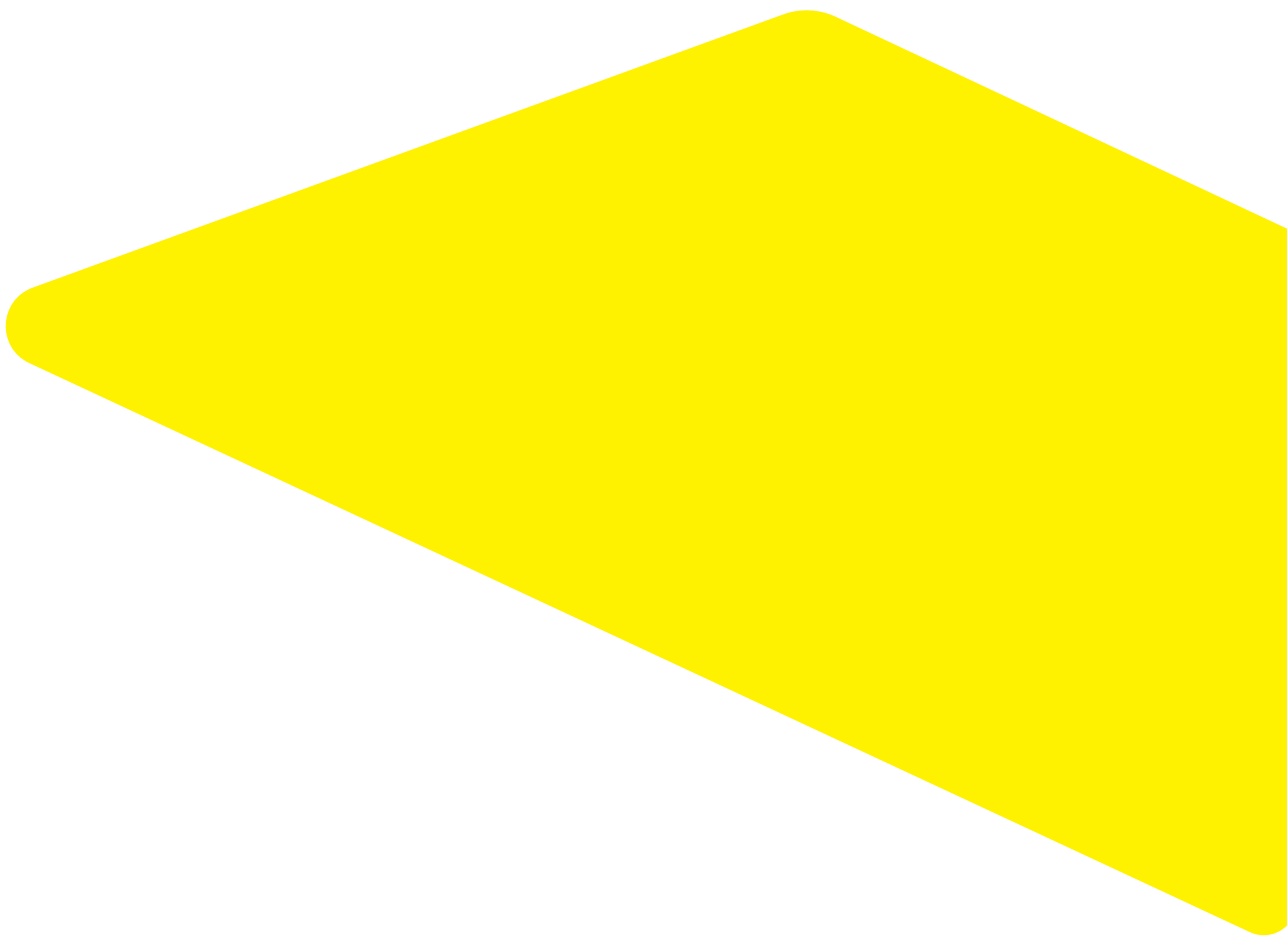


Tutela y usurpación del poder

Nuevos autoritarismos
y la evolución pendiente
del derecho internacional
de los DDHH





INDICE

Tutela y usurpación del poder. Nuevos autoritarismos y la evolución pendiente del derecho internacional de los DDHH

Introducción

Los nuevos autoritarismos y la brecha entre el poder y el derecho internacional

Capítulo I

La legitimidad democrática frente a las nuevas formas de permanencia en el poder

- La legitimidad como fundamento de la democracia
- Legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio
- La erosión gradual de la democracia
- La legitimidad de permanencia como hipótesis analítica
- Venezuela como estudio de caso

Capítulo II

Cuando la excepción deja de ser excepcional

- Los estados de excepción en el derecho internacional

- El principio de temporalidad
- La normalización de la excepcionalidad
- La excepción como forma permanente de gobierno
- Nuevos desafíos para la protección internacional

Capítulo III

Cuando la soberanía formal deja de coincidir con el ejercicio efectivo del poder

- La soberanía en el derecho internacional
- Dependencia política y autonomía estatal
- Rendición de cuentas y libre determinación
- La hipótesis de la tutela política
- Venezuela como caso de reflexión

Capítulo IV

Hacia un desarrollo progresivo del derecho internacional frente a los nuevos autoritarismos

- ¿Qué dicen hoy los estándares internacionales?
- Tutela y usurpación del poder: vacíos conceptuales y respuestas indirectas
- El desarrollo progresivo del derecho internacional
- Innovación jurídica en tiempos de debilitamiento del multilateralismo

Conclusiones

Nombrar para proteger



INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, el sistema internacional de protección de los derechos humanos alcanzó uno de los mayores niveles de desarrollo de su historia. La creación y fortalecimiento de tribunales regionales, procedimientos especiales de Naciones Unidas, mecanismos de monitoreo y estándares cada vez más precisos reflejaron una convicción compartida: la protección de la dignidad humana dejó de ser un asunto exclusivo de los Estados para convertirse en una responsabilidad de la comunidad internacional.

En ese mismo período también pareció consolidarse un consenso más amplio alrededor de la democracia representativa, el Estado de derecho y la separación de poderes como condiciones indispensables para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos. La experiencia del siglo XX había demostrado que las violaciones más graves no eran hechos aislados, sino la consecuencia de la concentración arbitraria del poder. Como respuesta, el derecho internacional desarrolló instrumentos destinados a prevenir esos riesgos y a ofrecer mecanismos de protección frente a ellos.

Sin embargo, las formas mediante las cuales se ejerce el poder han cambiado con mayor rapidez que los estándares diseñados para supervisarlos. Los autoritarismos contemporáneos rara vez se presentan mediante los mecanismos clásicos de ruptura institucional. En muchos casos conservan constituciones, parlamentos, tribunales y procesos electorales, mientras vacían progresivamente de contenido las garantías que esas instituciones deberían proteger. La concentración del poder ya no siempre ocurre mediante una interrup-

ción abrupta del orden constitucional, sino a través de procesos graduales, jurídicamente ambiguos y, con frecuencia, formalmente revestidos de legalidad.

Al mismo tiempo, el contexto internacional también ha experimentado profundas transformaciones. El debilitamiento del multilateralismo, la creciente competencia geopolítica y la dificultad para construir respuestas coordinadas frente a las crisis democráticas han reducido la capacidad de las instituciones internacionales para responder con eficacia a estas nuevas formas de autoritarismo. Como consecuencia, situaciones que hace apenas unas décadas habrían sido consideradas excepcionales hoy tienden a prolongarse en el tiempo, generando escenarios inéditos para el derecho internacional de los derechos humanos.

Estos cambios plantean una pregunta de fondo: **¿los estándares internacionales actualmente disponibles siguen siendo suficientes para responder a las nuevas modalidades de ejercicio y concentración del poder? ¿O existen vacíos normativos frente a fenómenos que no fueron previstos cuando la mayor parte de esos instrumentos fueron elaborados?**

El caso venezolano ofrece un escenario especialmente útil para explorar estas preguntas. Más allá de sus particularidades políticas, en él convergen situaciones que desafían categorías tradicionales del derecho internacional: prolongadas controversias sobre la legitimidad del ejercicio del poder, utilización extensiva de mecanismos excepcionales, debilitamiento progresivo de los controles institucionales y una creciente influencia de actores estatales extranjeros sobre decisiones que corresponden al ámbito soberano del Estado venezolano.

Este documento no pretende ofrecer respuestas definitivas ni proponer nuevas categorías jurídicas cerradas. Su propósito es más modesto y, al mismo tiempo, más ambicioso: identificar áreas en las que la evolución de las prácticas autoritarias parece haber superado el desarrollo de los estándares internacionales existentes. Desde una perspectiva de derechos humanos, busca contribuir a una conversación que probablemente será cada vez más necesaria en los próximos años.

Mientras los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos se consolidaban, las formas de ejercicio del poder autoritario cambiaban. Hoy existe una brecha creciente entre los estándares disponibles y las nuevas modalidades de concentración y ejercicio del poder. Identificar esa brecha constituye el primer paso para fortalecer la protección internacional de los derechos humanos frente a los desafíos del siglo XXI.

CAPITULO 1

La legitimidad democrática frente a las nuevas formas de permanencia en el poder

La legitimidad constituye uno de los pilares de toda democracia. No basta con ejercer el poder; también es necesario que ese poder sea reconocido como jurídicamente válido y políticamente aceptable por la ciudadanía. Sin legitimidad, las instituciones pierden autoridad, las decisiones públicas encuentran crecientes dificultades para ser obedecidas y el Estado comienza a depender, cada vez más, de mecanismos extraordinarios para asegurar su permanencia.

El derecho internacional de los derechos humanos ha incorporado progresivamente esta preocupación. A diferencia de la concepción tradicional de la soberanía, que entendía la forma de gobierno como un asunto reservado a cada Estado, hoy existe un amplio consenso en que la legitimidad democrática guarda una relación directa con la protección de los derechos humanos. La celebración de elecciones auténticas, el respeto al Estado de derecho, la independencia de los poderes públicos y la participación política dejaron de ser únicamente principios de organización constitucional para convertirse también en estándares internacionales de derechos humanos.

Desde esta perspectiva, el derecho internacional ha desarrollado dos grandes dimensiones de la legitimidad democrática.

La primera es la legitimidad de origen, referida a la manera como se accede al poder. Su fundamento reside en la voluntad popular expresada mediante elecciones libres, periódicas y competitivas, así como en los mecanismos constitucionales de sucesión previstos por cada ordenamiento jurídico. Durante las últimas décadas, tanto el Sistema Universal como el Sistema Interamericano han desarrollado criterios relativamente sólidos para evaluar cuándo un gobierno puede considerarse democráticamente constituido.

La segunda es la legitimidad de ejercicio. Obtener el poder conforme a las reglas democráticas no autoriza a ejercerlo de cualquier manera. La protección de los derechos humanos, la separación de poderes, la independencia judicial, el respeto a las libertades públicas y la rendición de cuentas cons-

tituyen condiciones permanentes para conservar esa legitimidad. En otras palabras, la legitimidad democrática no depende únicamente de cómo se llega al gobierno, sino también de cómo se gobierna.

Estas dos dimensiones ofrecen hoy un marco normativo robusto para evaluar la calidad democrática de un Estado. Los estándares internacionales permiten determinar, con un grado razonable de precisión, cuándo un gobierno carece de legitimidad de origen o cuándo pierde legitimidad en el ejercicio del poder como consecuencia de violaciones graves al Estado de derecho o a los derechos humanos.

Sin embargo, la evolución reciente de los regímenes autoritarios plantea una pregunta distinta.

¿Qué ocurre cuando un gobierno mantiene una apariencia de legalidad constitucional, pero las condiciones democráticas que justificaron su acceso y ejercicio del poder se deterioran progresivamente?

¿Resultan suficientes las categorías tradicionales para describir procesos de erosión institucional que no responden a una ruptura abrupta del orden constitucional, sino a una acumulación gradual de decisiones que debilitan la competencia política, los controles institucionales y las libertades públicas?

Este texto parte de la hipótesis de que estas preguntas merecen una reflexión adicional. No porque las categorías tradicionales sean incorrectas o insuficientes en sí mismas, sino porque fueron desarrolladas para responder, principalmente, a situaciones claramente identificables: golpes de Estado, interrupciones del orden constitucional, fraudes electorales manifiestos o violaciones evidentes del Estado de derecho. Los procesos contemporáneos de concentración del poder suelen desarrollarse de manera mucho más lenta, gradual y jurídicamente ambigua.

A partir de esa constatación, este trabajo explora la utilidad de incorporar una dimensión temporal al análisis de la legitimidad democrática, que denomina legitimidad de permanencia.

No se propone este concepto como una nueva categoría jurídica ni como un estándar internacional consolidado. Tampoco pretende sustituir las nociones de legitimidad de origen o legitimidad de ejercicio. Por el contrario, parte

de ellas. La legitimidad de permanencia se plantea únicamente como una hipótesis analítica que permita observar una dimensión que ha recibido menor atención: la conservación, a lo largo del tiempo, de las condiciones democráticas que justifican el ejercicio del poder.

Bajo esta perspectiva, la legitimidad de permanencia no constituye una tercera forma de legitimidad, sino una dimensión temporal de la propia legitimidad democrática. Mientras la legitimidad de origen examina cómo se accede al poder y la legitimidad de ejercicio analiza cómo ese poder es ejercido, la legitimidad de permanencia dirige la atención hacia una pregunta diferente: ¿se preservan, con el paso del tiempo, las condiciones democráticas que justifican la continuidad de ese gobierno?

Esta distinción resulta especialmente útil para analizar los nuevos autoritarismos. En numerosos países las constituciones permanecen formalmente vigentes, las elecciones continúan celebrándose y las instituciones conservan, al menos en apariencia, sus competencias. Sin embargo, de manera gradual se debilitan el pluralismo político, la independencia judicial, la libertad de expresión, la competencia electoral y los mecanismos de control sobre el poder.

En estos contextos, la pérdida de legitimidad no responde necesariamente a un único acontecimiento. Es el resultado de un proceso acumulativo que, sin romper formalmente el orden constitucional, altera progresivamente las condiciones que hacen posible una democracia auténtica. El problema ya no consiste únicamente en determinar si un gobierno nació legítimamente o si determinadas actuaciones durante su mandato vulneran los derechos humanos. También consiste en preguntarse si, con el transcurso del tiempo, continúa preservando las condiciones democráticas que justifican su permanencia en el poder.

El caso venezolano ilustra este desafío. Diversos órganos internacionales han documentado durante años el deterioro de las garantías democráticas, la independencia judicial, el espacio cívico y las condiciones para la competencia electoral. Sin embargo, ese proceso difícilmente puede describirse mediante categorías tradicionales como golpe de Estado o interrupción repentina del orden constitucional. Se trata, más bien, de un proceso acumulativo de concentración del poder que invita a reflexionar sobre si los estándares internacionales actuales ofrecen herramientas suficientes para comprender este tipo de transformaciones.

Más que ofrecer una respuesta definitiva, este capítulo propone abrir esa discusión. Si la hipótesis de la legitimidad de permanencia resulta útil para comprender estos procesos, podría contribuir no a reemplazar los estándares internacionales existentes, sino a fortalecerlos frente a los desafíos que plantean las nuevas formas de ejercicio y conservación del poder en el siglo XXI.

CAPÍTULO II

Cuando la excepción deja de ser excepcional

Desde sus orígenes, el derecho internacional de los derechos humanos ha reconocido que los Estados pueden enfrentarse a situaciones extraordinarias que hagan necesario adoptar medidas excepcionales. Guerras, conflictos armados, desastres naturales o graves amenazas al orden constitucional pueden exigir respuestas que, en circunstancias normales, resultarían incompatibles con el pleno ejercicio de determinados derechos.

Por esa razón, tanto el Sistema Universal como los sistemas regionales admiten que, bajo condiciones estrictamente definidas, los Estados puedan declarar estados de excepción y adoptar medidas extraordinarias. Sin embargo, esa posibilidad nunca ha sido concebida como una autorización ilimitada para concentrar el poder. Por el contrario, el desarrollo del derecho internacional en esta materia ha estado orientado precisamente a evitar que la excepción se convierta en un mecanismo para debilitar la democracia y restringir permanentemente los derechos humanos.

Los estándares internacionales establecen varios principios comunes. Las medidas excepcionales deben responder a una amenaza real y suficientemente grave; ser estrictamente necesarias para enfrentarla; limitarse al tiempo indispensable; respetar el principio de proporcionalidad; no implicar discriminación y preservar un conjunto de derechos que, por su importancia, nunca pueden ser suspendidos. Asimismo, su adopción debe estar sometida a controles institucionales y al escrutinio de la comunidad internacional.

Todos estos principios comparten una misma premisa: la excepcionalidad es, por definición, temporal.

El objetivo de un estado de excepción no es sustituir el funcionamiento ordinario del Estado, sino crear las condiciones necesarias para restablecerlo. La concentración extraordinaria de facultades encuentra su justificación precisamente en su carácter transitorio. Cuanto más prolongada se vuelve una situación excepcional, mayor debe ser el nivel de justificación y control sobre las medidas adoptadas.

Sin embargo, los autoritarismos contemporáneos plantean un desafío diferente.

En distintos países, las facultades excepcionales dejan de responder a una crisis concreta para convertirse, progresivamente, en una forma habitual de gobierno. Las emergencias se prolongan durante años, las prórrogas se suceden sin una evaluación independiente de su necesidad y las medidas extraordinarias terminan normalizando un ejercicio concentrado del poder.

Este análisis parte de la hipótesis de que el derecho internacional ha desarrollado estándares sólidos para controlar la declaración y aplicación de estados de excepción, pero ha prestado menor atención a un fenómeno distinto: la normalización de la excepcionalidad.

No se trata de afirmar que los instrumentos internacionales carezcan de respuestas frente a esta situación. Los principios de temporalidad, necesidad y proporcionalidad continúan siendo plenamente aplicables. La pregunta es otra: ¿cómo deben interpretarse esos principios cuando la excepción deja de ser un episodio limitado y pasa a constituir el marco permanente dentro del cual se ejerce el poder?

En este contexto, la temporalidad deja de ser un elemento accesorio para convertirse en el núcleo mismo del problema. La legitimidad de las medidas extraordinarias no depende únicamente de las razones que justificaron su adopción inicial, sino también de la capacidad del Estado para demostrar que esas razones continúan existiendo y que las restricciones siguen siendo indispensables.

El caso venezolano ofrece un ejemplo útil para esta reflexión. Durante los últimos años, el recurso reiterado a mecanismos extraordinarios y la prolongación de situaciones de excepción han contribuido a ampliar las facul-

tades del Poder Ejecutivo y a reducir los espacios ordinarios de control institucional. Más allá de las particularidades del caso, lo relevante desde una perspectiva internacional es la pregunta que suscita: ¿en qué momento una excepción prolongada deja de ser una respuesta temporal a una crisis para convertirse en una modalidad permanente de ejercicio del poder?

Responder esa pregunta exige ir más allá del análisis formal sobre la legalidad de cada decreto de excepción. Obliga a examinar el efecto acumulativo de las sucesivas prórrogas, la persistencia de las circunstancias que originalmente justificaron la medida y el impacto que la excepcionalidad prolongada produce sobre el funcionamiento ordinario de las instituciones democráticas.

Esta reflexión resulta especialmente relevante porque la excepcionalidad permanente no solo altera el equilibrio entre libertad y seguridad. También modifica la naturaleza misma del poder público. Lo que nació como una facultad extraordinaria corre el riesgo de convertirse en la regla; lo que debía ser temporal comienza a adquirir vocación de permanencia; y los mecanismos concebidos para proteger el orden constitucional pueden terminar debilitándolo.

Al igual que en el capítulo anterior, este informe no propone nuevos límites materiales a los estados de excepción. Propone, más bien, abrir una discusión sobre una dimensión que merece mayor desarrollo en el derecho internacional contemporáneo: la relación entre la temporalidad de las medidas excepcionales y la legitimidad democrática de quienes las ejercen. Si el siglo XX obligó al derecho internacional a definir qué puede hacerse durante una emergencia, quizá uno de los desafíos del siglo XXI consista en precisar cuánto tiempo puede una democracia seguir gobernándose desde la excepción sin poner en riesgo su propia naturaleza.

CAPÍTULO III

Cuando la soberanía formal deja de coincidir con el ejercicio efectivo del poder

La igualdad soberana de los Estados constituye uno de los principios fundamentales del orden internacional contemporáneo. Desde la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional ha afirmado que todos los Estados poseen la misma condición jurídica y que ninguna nación puede imponer coercitivamente su voluntad política sobre otra.

A partir de este principio se ha desarrollado un conjunto de normas ampliamente consolidadas. La prohibición de la intervención en los asuntos internos de otros Estados, el derecho de los pueblos a la libre determinación y la prohibición del uso de la fuerza conforman algunos de los pilares sobre los cuales descansa el sistema internacional contemporáneo.

Estas normas fueron elaboradas, principalmente, para responder a situaciones claramente identificables: invasiones militares, ocupaciones territoriales, protectorados, anexiones o intervenciones directas en los asuntos internos de otros países. En todos estos casos existe un elemento común: la afectación de la soberanía resulta visible y relativamente fácil de identificar.

Sin embargo, la evolución reciente de las relaciones internacionales plantea una pregunta diferente.

¿Qué ocurre cuando un Estado conserva formalmente todos los atributos de la soberanía, pero las principales decisiones políticas de su gobierno dependen, de manera creciente y sostenida, de otro Estado?

No se trata de una ocupación militar. Tampoco de una anexión territorial ni de una administración internacional. Las instituciones nacionales continúan funcionando, la representación diplomática permanece intacta y el Estado conserva su personalidad jurídica internacional. Desde una perspectiva formal, la soberanía parece mantenerse.

La cuestión que surge es otra: ¿la soberanía puede entenderse únicamente como un atributo jurídico del Estado o también debe examinarse a

partir de la autonomía efectiva con la que sus autoridades adoptan las decisiones fundamentales de gobierno?

Este documento parte de la hipótesis de que el derecho internacional ofrece respuestas claras frente a las formas clásicas de intervención entre Estados, pero ha desarrollado mucho menos las herramientas conceptuales necesarias para analizar situaciones de dependencia política prolongada que no implican una ocupación militar ni una sustitución formal de las autoridades nacionales.

No se propone aquí una nueva categoría jurídica. Mucho menos se pretende cuestionar principios consolidados como la soberanía o la libre determinación de los pueblos. La reflexión es más limitada. Consiste en preguntarse si las categorías actualmente disponibles resultan suficientes para describir escenarios en los que un gobierno mantiene formalmente el ejercicio del poder, mientras las decisiones estratégicas del Estado aparecen crecientemente condicionadas por otro gobierno extranjero.

En estos casos, el problema no consiste únicamente en determinar si existe una violación al principio de no intervención. También surge una cuestión directamente relacionada con los derechos humanos y con la democracia: ¿ante quién responde realmente el poder político?

En una democracia, quienes ejercen funciones públicas deben responder, en primer lugar, ante la ciudadanía. La rendición de cuentas, la representación política y la responsabilidad democrática parten del supuesto de que las decisiones fundamentales son adoptadas por autoridades sujetas al control de la población a la que gobiernan.

Cuando una parte sustancial de esas decisiones comienza a depender de otro Estado, esa relación de responsabilidad democrática puede debilitarse. El problema ya no afecta únicamente a la soberanía entendida como un principio del derecho internacional público. También incide sobre el derecho de los pueblos a determinar libremente su organización política y sobre la capacidad de la ciudadanía para controlar efectivamente a quienes ejercen el poder en su nombre.

El caso venezolano permite ilustrar esta reflexión. Durante los últimos años se ha incrementado el debate sobre el grado de influencia que distintos gobiernos extranjeros ejercen sobre decisiones estratégicas adoptadas por las autoridades venezolanas. Más allá de la valoración política de esas relaciones, el interés de este informe reside en una cuestión distinta: si el derecho internacional dispone hoy de categorías suficientemente desarrolladas para analizar situaciones de dependencia política prolongada que no encajan plenamente en las nociones tradicionales de intervención, ocupación o protectorado.

Quizá resulte prematuro afirmar que el derecho internacional necesita una nueva categoría para responder a estos fenómenos. Sin embargo, sí parece razonable sostener que la creciente complejidad de las relaciones entre Estados exige una reflexión más profunda sobre la diferencia entre la soberanía formal y el ejercicio efectivo del poder.

En ese contexto, algunos autores podrían considerar útil explorar, en el futuro, si conceptos como el de tutela política ofrecen una herramienta analítica para describir estas situaciones. Este informe no adopta esa categoría ni pretende definirla. Se limita a señalar que el fenómeno existe, que parece adquirir una importancia creciente en algunos procesos contemporáneos de erosión democrática y que, hasta el momento, ha recibido escasa atención desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos.

CAPÍTULO IV

Hacia un desarrollo progresivo del derecho internacional frente a los nuevos autoritarismos

Los capítulos anteriores no sostienen que el derecho internacional de los derechos humanos carezca de herramientas para enfrentar los desafíos planteados por los nuevos autoritarismos. Por el contrario, muestran que durante las últimas décadas se ha consolidado un cuerpo normativo robusto en torno a la democracia representativa, el Estado de derecho, la separación de poderes, la libre determinación de los pueblos, la temporalidad de los estados de excepción y la protección internacional de los derechos humanos. Estos principios continúan ofreciendo el marco jurídico fundamental para evaluar la legitimidad del ejercicio del poder.

Sin embargo, también ponen de manifiesto una realidad distinta. Las formas contemporáneas de concentración y conservación del poder evolucionan con mayor rapidez que las categorías jurídicas desarrolladas para interpretarlas. No porque los principios internacionales hayan perdido vigencia, sino porque muchos de los fenómenos actuales se sitúan en zonas de ambigüedad que los instrumentos existentes no abordaron expresamente al momento de su elaboración.

El análisis desarrollado en este trabajo parte precisamente de esa constatación. La legitimidad democrática puede erosionarse de manera gradual sin una ruptura abierta del orden constitucional. Las facultades extraordinarias pueden transformarse en mecanismos permanentes de gobierno sin desaparecer formalmente el régimen constitucional. Del mismo modo, un Estado puede conservar todos los atributos jurídicos de la soberanía mientras decisiones esenciales para su conducción política aparecen crecientemente condicionadas por otro Estado.

Surge entonces una pregunta inevitable: **¿dicen algo los estándares internacionales sobre estas situaciones?**

La respuesta es afirmativa, aunque solo de manera parcial. El derecho internacional ya dispone de principios que permiten cuestionar estas prácticas. La protección de la democracia representativa, el derecho de participación política, la independencia judicial, la libre determinación de los pueblos, la prohibición de la intervención en los asuntos internos de los Estados y los principios de necesidad, proporcionalidad y temporalidad que rigen los estados de excepción constituyen herramientas normativas de enorme importancia.

Lo que todavía no existe es un desarrollo suficientemente específico respecto de algunos fenómenos característicos de los autoritarismos contemporáneos. El derecho internacional no ha elaborado aún una doctrina que permita identificar con precisión cuándo la dependencia política respecto de otro Estado deja de ser una relación de cooperación para convertirse en una forma de tutela incompatible con la libre determinación de los pueblos. Tampoco ha desarrollado criterios específicos para analizar las nuevas modalidades de usurpación prolongada del poder cuando estas no adoptan la forma clásica de un golpe de Estado ni de una ruptura abierta del orden constitucional. Del mismo

modo, la normalización de la excepcionalidad como forma permanente de gobierno continúa siendo examinada principalmente mediante categorías concebidas para situaciones transitorias.

Este vacío no debe interpretarse como una debilidad del derecho internacional. Constituye, por el contrario, una expresión de su propia dinámica histórica. El derecho internacional de los derechos humanos nunca ha evolucionado únicamente mediante la aprobación de nuevos tratados. Con frecuencia, su desarrollo ha comenzado cuando la práctica internacional ha revelado fenómenos que las categorías existentes resultaban insuficientes para describir.

Así ocurrió con la desaparición forzada de personas, el desplazamiento interno, la violencia contra las mujeres, los derechos de los pueblos indígenas, los derechos de las personas con discapacidad y muchas otras materias que hoy forman parte del patrimonio jurídico internacional. Antes de convertirse en estándares consolidados, todas ellas fueron objeto de debates doctrinales, informes de organismos internacionales, pronunciamientos jurisprudenciales y procesos graduales de construcción de consensos.

Los fenómenos analizados en este trabajo podrían encontrarse en una etapa similar. La tutela política ejercida sin ocupación territorial, las nuevas modalidades de usurpación del poder o la dimensión temporal de la legitimidad democrática no constituyen hoy categorías jurídicas consolidadas. Sin embargo, ello no disminuye su relevancia. Al contrario, pone de manifiesto la necesidad de estudiarlas con mayor profundidad para determinar si los principios internacionales actualmente vigentes resultan suficientes para responder a estas nuevas formas de concentración del poder o si requieren un desarrollo interpretativo adicional.

Esta reflexión adquiere una complejidad particular en el contexto internacional contemporáneo. A diferencia del período posterior al fin de la Guerra Fría, el desarrollo progresivo del derecho internacional transcurre hoy en un escenario marcado por el debilitamiento del multilateralismo, la creciente competencia geopolítica y la dificultad para alcanzar consensos amplios entre los Estados. En estas condiciones, resulta improbable que las respuestas a los nuevos autoritarismos surjan, al menos en el corto plazo, mediante la negociación de nuevos tratados o profundas reformas institucionales.

Esa circunstancia, sin embargo, no implica que el derecho internacional haya agotado su capacidad de evolucionar. Buena parte de sus transformaciones más importantes no nacieron de grandes acuerdos diplomáticos, sino de procesos acumulativos impulsados por la jurisprudencia internacional, los órganos de tratados, los procedimientos especiales de Naciones Unidas, la academia, la sociedad civil y la práctica de los propios Estados. El desarrollo progresivo del derecho internacional ha dependido, con frecuencia, menos de momentos de consenso político que de la capacidad para construir nuevas interpretaciones sobre fenómenos que anteriormente permanecían invisibles para el derecho.

Precisamente por ello, identificar las limitaciones que presentan hoy las categorías jurídicas frente a los nuevos autoritarismos constituye una tarea que trasciende el interés académico. Toda evolución del derecho internacional comienza cuando determinados fenómenos dejan de ser percibidos como anomalías aisladas y pasan a ser reconocidos como problemas que requieren una elaboración conceptual propia. Antes de convertirse en normas, las nuevas categorías jurídicas son, inevitablemente, preguntas formuladas por la doctrina, por los órganos internacionales y por quienes documentan las transformaciones de la realidad política.

El caso venezolano constituye un ejemplo particularmente útil para esta reflexión, pero no agota el fenómeno. Las preguntas planteadas a lo largo de este documento trascienden sus fronteras y probablemente adquirirán creciente relevancia en otros contextos donde los autoritarismos contemporáneos recurren a mecanismos graduales de concentración del poder, preservando las formas institucionales mientras erosionan progresivamente su contenido democrático.

Este trabajo no propone incorporar de inmediato nuevas categorías al derecho internacional de los derechos humanos. Su propósito es más modesto. Aspira a contribuir a una discusión sobre si las herramientas conceptuales disponibles continúan siendo suficientes para comprender las formas contemporáneas de ejercicio del poder o si el desarrollo progresivo del derecho internacional deberá, como ha ocurrido en otros momentos de su historia, adaptar nuevamente sus categorías para responder a transformaciones que los instrumentos existentes no alcanzaron a prever.

Los períodos de mayor incertidumbre para el orden internacional han sido, con frecuencia, aquellos en los que comenzaron a gestarse las innovaciones jurídicas que posteriormente redefinieron la protección internacional de los derechos humanos. No existe razón para pensar que la etapa actual constituya una excepción. Si los nuevos autoritarismos representan una transformación en la forma de concentrar y conservar el poder, también exigirán, tarde o temprano, una evolución en la manera como el derecho internacional los identifica y los enfrenta. Reconocer esa necesidad constituye, probablemente, el primer paso de ese proceso.







CONCLUSIÓN:

Nombrar para proteger

El derecho internacional de los derechos humanos nunca ha sido una obra terminada. Su historia puede leerse como una sucesión de respuestas frente a formas de abuso del poder que, en distintos momentos, desafiaron las categorías jurídicas existentes. Cada generación ha debido ampliar el alcance de la protección internacional para responder a realidades que anteriormente permanecían invisibles para el derecho.

Así ocurrió con la desaparición forzada de personas, el desplazamiento interno, la violencia contra las mujeres, los derechos de los pueblos indígenas y muchas otras materias que hoy parecen formar parte natural del lenguaje jurídico internacional. Ninguna de ellas nació como una categoría plenamente desarrollada. Todas comenzaron siendo preguntas formuladas por víctimas, organizaciones de la sociedad civil, académicos y órganos internacionales que advirtieron que las herramientas disponibles resultaban insuficientes para describir nuevas formas de vulneración de derechos.

Los nuevos autoritarismos parecen plantear hoy un desafío semejante.

A diferencia de las dictaduras que marcaron buena parte del siglo XX, muchos regímenes contemporáneos no prescinden de las constituciones, de las elecciones o de las instituciones públicas. Con frecuencia las conservan, pero alteran progresivamente las condiciones que permiten su funcionamiento democrático. La concentración del poder deja de producirse mediante rupturas abruptas y comienza a desarrollarse a través de procesos graduales, formalmente legales y políticamente ambiguos.

Las reflexiones desarrolladas en este trabajo parten precisamente de esa constatación. A lo largo de estas páginas se ha sostenido que fenómenos como la erosión gradual de la legitimidad democrática, la normalización de la excepcionalidad y el condicionamiento externo del ejercicio del poder plantean preguntas que todavía no encuentran una respuesta suficientemente elaborada dentro del derecho internacional de los derechos humanos. No porque este carezca de principios aplicables, sino porque las categorías interpretativas disponibles fueron concebidas para responder a formas distintas de concentración del poder.

Surge entonces una pregunta inevitable: **¿qué dicen hoy los estándares internacionales sobre estas situaciones?**

La respuesta es que dicen mucho, aunque todavía no todo. Los principios relativos a la democracia representativa, la libre determinación de los pueblos, el Estado de derecho, la independencia judicial, la prohibición de la intervención entre Estados y la regulación de los estados de excepción ofrecen herramientas valiosas para enfrentar estos procesos. Sin embargo, esos principios aún no han sido desarrollados de manera suficientemente específica para responder a algunas de las modalidades que caracterizan a los nuevos autoritarismos.

Quizá una manera de sintetizar las preguntas planteadas a lo largo de este trabajo consista en observar que los nuevos autoritarismos parecen desafiar al derecho internacional desde dos direcciones distintas, aunque estrechamente relacionadas.

La primera se refiere a la **usurpación del poder**. No entendida únicamente como la ocupación ilegítima de un cargo público o como la consecuencia inmediata de un golpe de Estado, sino como un proceso mediante el cual

quienes ejercen el poder dejan de conservar las condiciones democráticas que originalmente legitimaban su autoridad. En esta perspectiva, la usurpación deja de ser un acontecimiento puntual para convertirse en un fenómeno susceptible de desarrollarse gradualmente, mediante la erosión progresiva del Estado de derecho, de la competencia política y de las garantías democráticas.

La segunda se refiere a la **tutela del poder**. No como una categoría equivalente a la ocupación militar, al protectorado o a la intervención clásica entre Estados, sino como una situación en la que las decisiones fundamentales de un gobierno aparecen crecientemente condicionadas por otro actor —particularmente otro Estado— sin que desaparezcan formalmente la soberanía ni las instituciones nacionales. El problema deja entonces de ser únicamente quién ocupa el poder, para extenderse a una pregunta igualmente relevante: quién decide realmente cómo ese poder es ejercido.

Ambos fenómenos responden a preguntas diferentes, pero complementarias. La usurpación interroga la legitimidad democrática del ejercicio del poder; la tutela interroga su autonomía. La primera dirige la atención hacia la relación entre gobernantes y ciudadanía; la segunda, hacia la relación entre el poder formalmente constituido y los actores que condicionan efectivamente sus decisiones. Juntas permiten describir situaciones que las categorías tradicionales del derecho internacional todavía capturan solo de manera parcial.

Este trabajo no propone que la tutela ni la usurpación del poder sean incorporadas, desde ahora, como nuevas categorías del derecho internacional de los derechos humanos. Esa sería una conclusión prematura. Lo que propone es algo distinto: **reconocer que ambos fenómenos merecen ser estudiados como posibles objetos del desarrollo progresivo del derecho internacional**. Como ocurrió anteriormente con otras materias, el primer paso no consiste en aprobar nuevos tratados, sino en comprender con mayor precisión las transformaciones del poder que esos instrumentos deberán enfrentar.

Esta reflexión adquiere una complejidad particular en el contexto internacional contemporáneo. El debilitamiento del multilateralismo, la creciente competencia geopolítica y la dificultad para construir consensos entre los Estados hacen poco probable que estas discusiones se traduzcan, al menos en el corto plazo, en nuevas normas convencionales. Resulta más verosímil que cualquier evolución provenga, inicialmente, de la doctrina, de la jurisprudencia inter-

nacional, de los procedimientos especiales de Naciones Unidas, de los órganos de tratados, de la academia y de la sociedad civil, como ha ocurrido en otros momentos de la historia del derecho internacional.

Lejos de representar una debilidad, esa ha sido precisamente una de las principales fortalezas del derecho internacional de los derechos humanos. Su evolución rara vez ha comenzado en las mesas de negociación diplomática. Con frecuencia ha empezado mucho antes, cuando nuevas realidades exigieron nuevas formas de interpretación y cuando fenómenos anteriormente dispersos encontraron un lenguaje común que permitió comprenderlos como problemas jurídicos.

Quizá ese sea también el desafío que plantean los nuevos autoritarismos. Si las modalidades mediante las cuales se concentra y conserva el poder han cambiado, también deberán evolucionar las herramientas conceptuales destinadas a identificarlas. El derecho internacional no protege únicamente mediante tratados o sentencias. También protege cuando desarrolla el lenguaje necesario para reconocer nuevas amenazas contra la democracia y los derechos humanos.

La principal aspiración de este trabajo no consiste, por tanto, en ofrecer respuestas definitivas. Aspira a contribuir a una conversación que probablemente apenas comienza. Porque la historia del derecho internacional demuestra que toda evolución jurídica empieza mucho antes de la adopción de nuevas normas: comienza cuando una realidad emergente encuentra las palabras adecuadas para ser comprendida.

