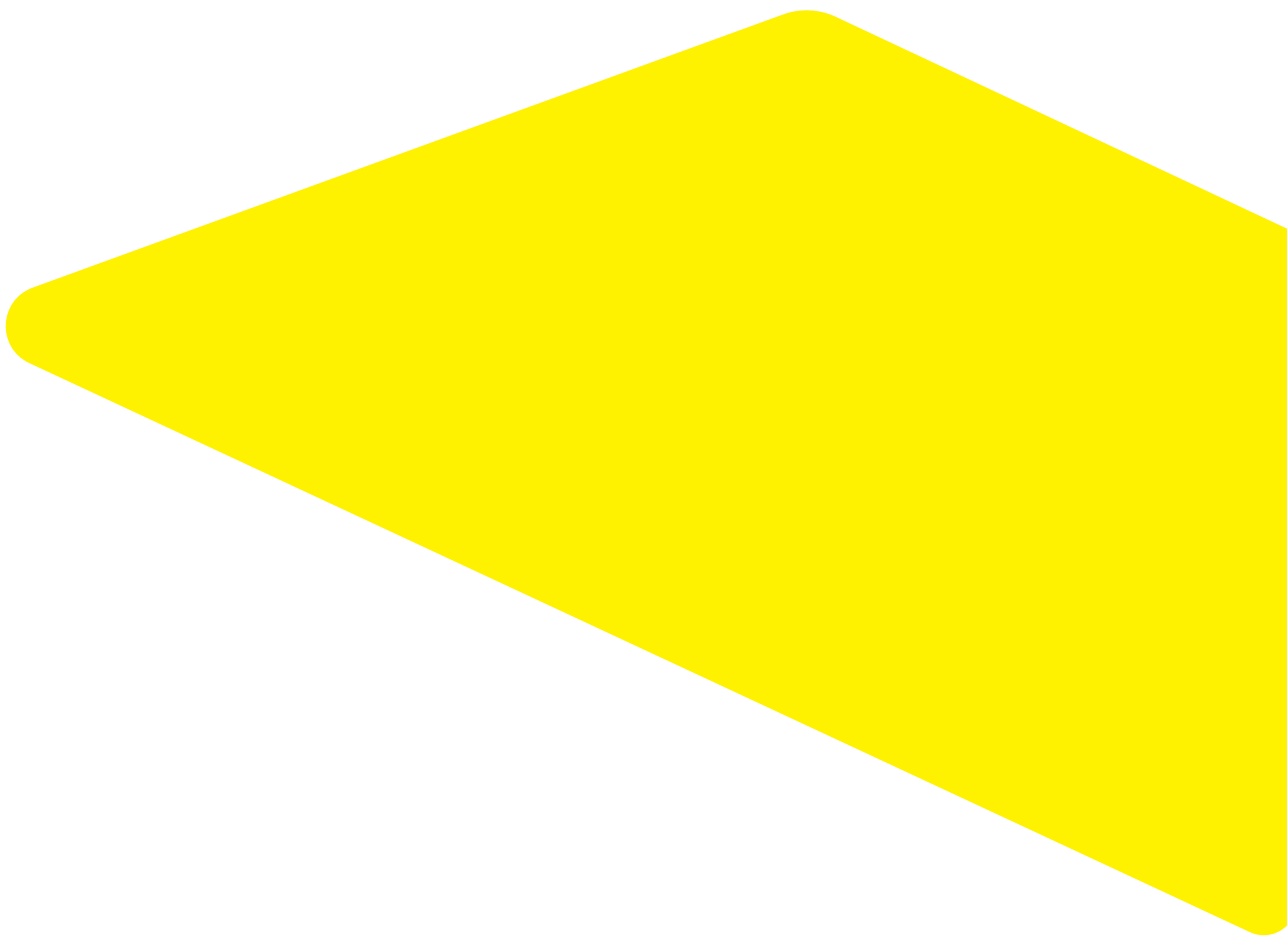




Reconstruir con legitimidad

¿Por qué importa el vencimiento del plazo constitucional de la presidencia encargada?





INDICE

Introducción

Reconstruir también es una decisión democrática

Primera parte. El desafío

La reconstrucción también es una tarea institucional

Segunda parte. El problema constitucional

2. Cuando la Constitución enfrenta lo inesperado
3. El tiempo también protege la democracia

Tercera parte. La experiencia democrática

4. Lo que las democracias aprendieron de las emergencias

Cuarta parte. Las consecuencias para la reconstrucción

5. La reconstrucción también necesita confianza
6. Cuando el Estado de derecho protege a las personas

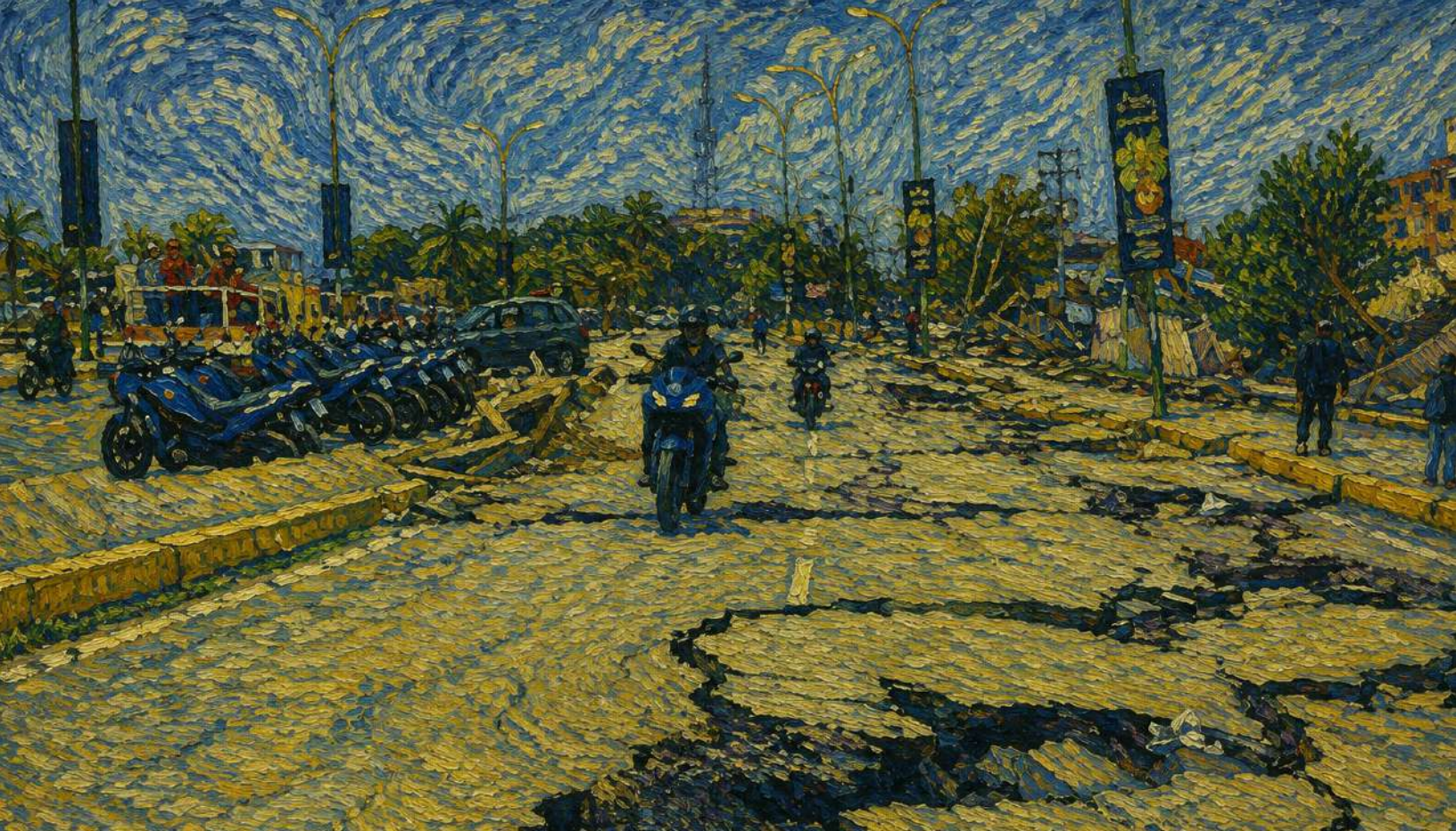
Quinta parte. Lo que realmente está en juego

7. Más allá de una controversia constitucional

Conclusión

Reconstruir con legitimidad





INTRODUCCIÓN

Mientras miles de familias venezolanas intentan reconstruir sus vidas después del terremoto del 24 de junio de 2026, el país enfrenta otra reconstrucción menos visible, pero igualmente decisiva: la de la legitimidad de las instituciones que conducirán ese proceso.

Como ocurre después de toda gran catástrofe, la atención pública se ha concentrado, con razón, en las tareas más urgentes. Salvar vidas, atender a las personas heridas, ofrecer refugio a quienes perdieron su vivienda y restablecer los servicios esenciales son prioridades que no admiten demora.

Pero toda emergencia evoluciona.

Cuando concluyen las labores de rescate comienza una etapa diferente, marcada por decisiones que influirán durante años en la vida de millones de personas. Habrá que reconstruir viviendas, hospitales, escuelas e infraestructura; administrar importantes recursos públicos; coordinar la cooperación nacional e internacional; y garantizar que la recuperación llegue primero a quienes más la necesitan.

La reconstrucción exigirá recursos económicos, capacidad técnica y voluntad política. Pero también necesitará algo menos visible: confianza.

Es precisamente en este momento cuando Venezuela enfrenta otra circunstancia de enorme relevancia institucional: el vencimiento del plazo máximo que la Constitución establece para una falta temporal de la Presidencia de la República.

A primera vista, ambos acontecimientos parecen pertenecer a debates distintos. El terremoto remite a una tragedia humanitaria; el vencimiento del plazo constitucional parece una discusión reservada a juristas y actores políticos.

Este documento parte de una premisa diferente. Las condiciones bajo las cuales se ejerce el poder durante una emergencia influyen directamente en la manera en que un país podrá reconstruirse. La legitimidad institucional no constituye un asunto ajeno a la recuperación. Forma parte de las condiciones que permiten generar confianza, reducir la incertidumbre y proteger los derechos de las personas en un momento especialmente vulnerable.

Por ello, las páginas que siguen no pretenden defender una posición partidista ni sostener que exista una única respuesta constitucional frente a la situación que vive Venezuela. Su propósito es anterior a ese debate: explicar por qué cualquier respuesta institucional debe construirse desde la Constitución y no al margen de ella.

A lo largo del texto se argumentará que el respeto al Estado de derecho no representa un obstáculo para la reconstrucción. Al contrario, constituye una de sus principales garantías. Las democracias no se fortalecen suspendiendo sus reglas cuando enfrentan una crisis. Se fortalecen cuando demuestran que esas reglas son capaces de orientar el ejercicio del poder precisamente en los momentos de mayor incertidumbre.

Ésa es la pregunta que orienta este cuaderno: ¿Cómo puede una sociedad reconstruirse después de una tragedia sin debilitar las instituciones llamadas a proteger los derechos de las personas?

Responder esa pregunta exige mirar la reconstrucción desde una perspectiva poco habitual. No sólo como un desafío de ingeniería, financiamiento o capacidad administrativa, sino también como un desafío de legitimidad democrática.



CAPÍTULO 1

La reconstrucción también es una tarea institucional

La reconstrucción de un país no depende únicamente de recursos materiales. También requiere instituciones legítimas, capaces de generar confianza, adoptar decisiones transparentes y garantizar que la recuperación se realice con pleno respeto por los derechos humanos.

¿Qué necesita un país para reconstruirse?

Cuando se habla de reconstrucción después de un desastre, es natural pensar en maquinaria, materiales de construcción y recursos financieros. Son elementos indispensables. Sin ellos no será posible reparar viviendas, recuperar hospitales, reconstruir escuelas o restablecer los servicios públicos.

Pero ninguna sociedad se reconstruye únicamente con cemento. Toda reconstrucción exige miles de decisiones públicas. Es necesario definir prioridades, administrar recursos escasos, coordinar a distintas instituciones, celebrar contratos, organizar la cooperación internacional y garantizar que la ayuda llegue primero a quienes más la necesitan. Cada una de esas decisiones influye directamente en la vida de las personas y, por esa razón, constituye también una cuestión de derechos humanos.

Para lograrlo no basta con disponer de recursos materiales. También es necesario contar con instituciones capaces de generar confianza.

Las familias necesitan confiar en que la distribución de la ayuda responderá a criterios de necesidad y no de discriminación. Las comunidades necesitan confiar en que las obras prometidas llegarán efectivamente a ejecu-

tarse. Los organismos internacionales y los cooperantes necesitan confiar en que los recursos serán administrados con transparencia y conforme al marco jurídico vigente. Y quienes asuman la tarea de invertir en la reconstrucción necesitan tener certeza sobre la estabilidad de las decisiones adoptadas por el Estado.

Esa confianza no depende únicamente de la voluntad de las autoridades. Depende, sobre todo, de la fortaleza de las instituciones. Por esa razón, la reconstrucción nunca constituye un desafío exclusivamente técnico. Es también un desafío institucional.

Después de una catástrofe, la ciudadanía espera que el Estado actúe con rapidez. Pero también espera que actúe con imparcialidad, transparencia y responsabilidad. Ambas exigencias son inseparables. La rapidez pierde legitimidad cuando se ejerce sin controles. Los controles pierden sentido si impiden responder oportunamente a la emergencia.

Precisamente allí adquiere importancia el Estado de derecho.

Con frecuencia se presenta la Constitución como un conjunto de reglas destinadas únicamente a organizar el funcionamiento de los poderes públicos. Sin embargo, su función es mucho más amplia. La Constitución establece las condiciones bajo las cuales puede ejercerse legítimamente el poder, precisamente para proteger a las personas frente a decisiones arbitrarias y garantizar que las instituciones rindan cuentas de sus actuaciones.

Esa es la razón por la cual el debate sobre el vencimiento del plazo constitucional previsto para una presidencia encargada trasciende una discusión entre especialistas.

No se trata únicamente de determinar quién ejerce el poder. Se trata de comprender cuáles son las condiciones institucionales que permitirán que la reconstrucción del país se desarrolle sobre bases de legitimidad, seguridad jurídica y respeto por los derechos humanos.

Porque después de un desastre natural las personas no sólo necesitan recuperar sus viviendas. También necesitan recuperar la confianza en las instituciones llamadas a conducir esa recuperación.

CAPÍTULO 2

Cuando la Constitución enfrenta lo inesperado

Las constituciones no necesitan prever todas las situaciones posibles. Su fortaleza reside en ofrecer principios que permitan enfrentar incluso las circunstancias más extraordinarias sin abandonar el Estado de derecho. Cuando la realidad plantea un problema no previsto, el deber de las instituciones no es apartarse de la Constitución, sino interpretarla de manera coherente con sus principios.

¿Qué ocurre cuando aparece una situación que nadie previó?

Toda Constitución nace en un momento determinado de la historia, pero está llamada a gobernar una realidad que cambia constantemente. Por esa razón, ninguna puede anticipar todos los acontecimientos que enfrentará una sociedad.

Los constituyentes pueden prever algunas circunstancias y establecer reglas para responder a ellas. Sin embargo, siempre existirán situaciones nuevas que pondrán a prueba el funcionamiento de las instituciones. La historia cambia más rápido que las constituciones.

Eso no constituye una debilidad del constitucionalismo. Es precisamente la razón por la cual las constituciones no se limitan a enumerar soluciones para casos concretos. También establecen principios que orientan el ejercicio del poder cuando la realidad plantea desafíos inesperados.

En otras palabras, las constituciones no necesitan prever todas las crisis; necesitan ofrecer criterios para enfrentarlas sin abandonar el Estado de derecho.

Interpretar no significa sustituir la Constitución

Cuando aparece una situación no prevista, la Constitución no deja de aplicarse. Ocurre exactamente lo contrario: aumenta la importancia de interpretarla de manera coherente con sus principios.

Interpretar una constitución no significa inventar reglas nuevas ni sustituir la voluntad del constituyente. Significa buscar, dentro del propio texto constitucional, la respuesta que mejor preserve los valores sobre los cuales descansa el orden democrático. Por ello, las situaciones extraordinarias no autorizan

a dejar de aplicar la Constitución. Obligan a interpretarla con mayor responsabilidad.

Ésta es una idea ampliamente aceptada por el constitucionalismo contemporáneo. Las constituciones no son manuales de instrucciones capaces de resolver cada problema imaginable. Son marcos normativos que distribuyen competencias, establecen límites al poder y ofrecen principios para resolver los conflictos que inevitablemente surgirán con el paso del tiempo.

El caso venezolano

La situación que atraviesa Venezuela ilustra precisamente este desafío. La Constitución regula las faltas temporales y absolutas de la Presidencia de la República. Sin embargo, no contempla expresamente el supuesto de un Presidente privado de libertad por una potencia extranjera.

Ante esa circunstancia han surgido distintas interpretaciones sobre la forma de preservar la continuidad del Estado. Lo importante, desde una perspectiva constitucional, no es determinar si el constituyente utilizó o no determinadas palabras para describir este supuesto. La cuestión de fondo es otra: ¿Cómo debe responder el Estado cuando enfrenta una situación extraordinaria que la Constitución no reguló expresamente?

La respuesta no consiste en actuar al margen de la Constitución, sino en interpretar sus disposiciones de manera coherente con los principios que la inspiran.

Precisamente porque el caso no fue previsto, adquieren mayor relevancia los límites que la propia Constitución establece para el ejercicio del poder.

Una Constitución demuestra su fortaleza cuando enfrenta lo inesperado

Las constituciones son puestas a prueba, precisamente, cuando la realidad presenta situaciones excepcionales. Si sólo pudieran aplicarse a los casos expresamente previstos, perderían gran parte de su utilidad.

Su verdadera fortaleza consiste en ofrecer un marco estable para resolver conflictos nuevos sin renunciar a los principios que garantizan la democracia y el Estado de derecho.

Por ello, el debate constitucional que hoy enfrenta Venezuela no debe comenzar preguntándose si existe una norma que describa exactamente la situación actual. Debe comenzar con una pregunta diferente: ¿Cuál es la inter-

pretación que mejor preserva los principios constitucionales en una circunstancia extraordinaria?

CAPÍTULO 3

El tiempo también protege la democracia

El artículo 234 no establece únicamente un plazo. Expresa un principio constitucional: las situaciones excepcionales deben tener un límite. El tiempo también protege la democracia, porque impide que las respuestas concebidas para una emergencia se transformen, sin revisión constitucional, en una nueva forma de ejercer el poder.”

¿Por qué las constituciones ponen límites a las situaciones excepcionales?

Toda democracia necesita mecanismos para enfrentar circunstancias extraordinarias: Una enfermedad grave del Presidente; Una crisis institucional; Un desastre natural. O cualquier otra situación que impida el funcionamiento ordinario de las instituciones.

Por esa razón, las constituciones suelen prever mecanismos que permitan asegurar la continuidad del Estado. Sin embargo, casi todas introducen una segunda preocupación. ¿Cómo evitar que una solución concebida para responder a una emergencia termine convirtiéndose en una nueva forma de ejercer el poder?

La respuesta ha sido establecer límites. Entre ellos, uno especialmente importante: los límites temporales.

El tiempo también tiene efectos constitucionales

Con frecuencia se piensa que el paso del tiempo constituye un dato meramente cronológico. Desde una perspectiva constitucional ocurre algo distinto. El tiempo transforma el significado de las instituciones.

Una medida que resulta plenamente justificada durante las primeras semanas de una crisis puede requerir una evaluación diferente cuando esa situación comienza a prolongarse durante meses. No porque la emergencia

haya desaparecido. Sino porque la excepcionalidad no puede convertirse indefinidamente en normalidad.

Por ello, las constituciones no sólo regulan quién puede ejercer determinadas funciones. También regulan durante cuánto tiempo pueden ejercerse bajo un régimen excepcional. El tiempo no aparece como un detalle administrativo. Forma parte de los mecanismos mediante los cuales el derecho limita el ejercicio extraordinario del poder.

El sentido del artículo 234

La Constitución venezolana sigue esa misma lógica. El artículo 234 permite que una falta temporal de la Presidencia de la República se prolongue hasta noventa días, prorrogables por otros noventa mediante decisión de la Asamblea Nacional.

Más allá del número concreto, la disposición expresa un principio constitucional de enorme importancia: Las situaciones temporales deben conservar su carácter temporal. El constituyente pudo optar por no establecer ningún límite. No lo hizo. Decidió fijar un plazo máximo porque entendió que incluso las soluciones necesarias durante una emergencia deben estar sometidas a una revisión institucional.

Ésa es la función del artículo 234. No impedir que el Estado continúe funcionando. Sino evitar que una situación excepcional permanezca indefinidamente sin que el orden constitucional exija una nueva respuesta.

¿Qué ocurre cuando el plazo termina?

Llegados a este punto surge una pregunta inevitable: ¿Qué consecuencias produce el vencimiento del plazo? La Constitución no responde expresamente esa cuestión. Y este documento tampoco pretende sostener que exista una única respuesta jurídicamente posible. Lo que sí puede afirmarse es algo distinto: El vencimiento del plazo no puede carecer de consecuencias constitucionales.

Si el transcurso del tiempo no produjera ningún efecto jurídico, el límite previsto por el constituyente perdería buena parte de su sentido.

Aceptar esa conclusión equivaldría, en la práctica, a convertir una medida concebida como temporal en una situación potencialmente indefinida. Precisamente aquello que la Constitución buscó evitar. Por ello, una vez agotado el plazo previsto en el artículo 234, el Estado tiene el deber de ofrecer una respuesta compatible con el conjunto de la Constitución.

Podrá existir debate sobre cuál es esa respuesta. Lo que resulta mucho más difícil sostener es que el límite temporal pueda ignorarse sin afectar el propio significado de la norma.

El tiempo protege a las personas

Los límites temporales suelen entenderse como reglas destinadas únicamente a organizar el funcionamiento del Estado. En realidad cumplen una función mucho más amplia: Protegen a la ciudadanía.

Cuando el ejercicio extraordinario del poder tiene una duración claramente definida, las personas saben que esa situación deberá ser revisada, que las instituciones deberán justificar su continuidad y que las reglas constitucionales seguirán marcando el funcionamiento del Estado.

Desde esta perspectiva, el tiempo constituye una garantía democrática. No porque resuelva por sí mismo las controversias constitucionales. Sino porque impide que la excepción deje de ser excepcional.

Ésta es la razón por la cual el plazo previsto en el artículo 234 debe entenderse como algo más que una cifra. Expresa un principio fundamental del constitucionalismo democrático: el poder extraordinario necesita límites temporales para conservar su legitimidad.

CAPÍTULO 4

Lo que las democracias aprendieron de las emergencias

Las emergencias ponen a prueba la capacidad de los Estados para actuar. La democracia se pone a prueba cuando esas respuestas extraordinarias permanecen sometidas a la legalidad, la temporalidad, la proporcionalidad y el control. Ésa es la principal lección que el constitucionalismo democrático ha extraído de las grandes crisis del último siglo.

¿Por qué el derecho limita el poder precisamente cuando más se necesita?

A primera vista, puede parecer contradictorio que las constituciones impongan límites al ejercicio del poder precisamente durante las grandes crisis.

Cuando una sociedad enfrenta una guerra, una pandemia, un desastre natural o una grave crisis institucional, lo natural es reclamar decisiones rápidas y autoridades capaces de actuar con eficacia ¿Por qué, entonces, insistir en límites, controles y plazos precisamente cuando la urgencia parece exigir lo contrario? La respuesta no se encuentra únicamente en los textos constitucionales. Se encuentra, sobre todo, en la experiencia histórica.

Las democracias aprendieron que las emergencias no sólo ponen a prueba la capacidad de los gobiernos para actuar. También ponen a prueba su disposición para devolver el ejercicio del poder a la normalidad una vez superada la crisis.

Buena parte de las experiencias autoritarias del siglo XX comenzaron invocando situaciones extraordinarias. Medidas concebidas como transitorias terminaron prolongándose durante años, mientras que poderes excepcionales fueron sustituyendo progresivamente a las instituciones ordinarias.

Esa experiencia dejó una enseñanza duradera: las emergencias requieren instrumentos extraordinarios, pero también límites extraordinariamente claros.

Cinco principios para enfrentar una emergencia sin debilitar la democracia

A partir de esa experiencia, el constitucionalismo democrático fue consolidando un conjunto de principios que hoy forman parte del patrimonio común de las democracias constitucionales. Toda medida excepcional debería cumplir, al menos, cinco condiciones fundamentales:

Principio	¿Por qué es importante?
Legalidad	La actuación del Estado debe encontrar fundamento en el ordenamiento jurídico y no depender únicamente de la voluntad de quienes ejercen el poder.
Necesidad	Las medidas excepcionales sólo se justifican cuando responden a una emergencia real.
Proporcionalidad	Las restricciones deben limitarse a lo estrictamente indispensable para enfrentar la crisis.
Temporalidad	La excepcionalidad debe durar únicamente mientras existan las circunstancias que la justifican.
Control	Toda medida extraordinaria debe permanecer sometida al escrutinio de las instituciones y de la sociedad.

Estos principios no buscan dificultar la respuesta del Estado. Buscan impedir que la excepción termine convirtiéndose en una nueva forma de gobierno. En otras palabras, protegen el regreso a la normalidad democrática.

El consenso del derecho internacional

El derecho internacional de los derechos humanos refleja ese mismo aprendizaje.

El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos permite a los Estados adoptar medidas excepcionales cuando una emergencia pública amenaza la vida de la nación. Sin embargo, esas medidas deben ser estrictamente necesarias, compatibles con las demás obligaciones internacionales del Estado y mantenerse únicamente mientras subsistan las circunstancias que las justifican.

Al interpretar esta disposición, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha recordado que incluso durante una emergencia el Estado permanece sometido al principio de legalidad y que las medidas extraordinarias no pueden convertirse en una forma permanente de ejercicio del poder.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sus Opiniones Consultivas OC-8/87 y OC-9/87, sostuvo igualmente que los estados de excepción no suspenden el Estado de derecho. Por el contrario, precisamente durante las crisis adquieren mayor importancia los controles destinados a proteger a las personas frente al ejercicio arbitrario del poder.

La misma orientación puede encontrarse en los trabajos de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, que insiste en la necesidad de preservar la temporalidad, la proporcionalidad y el control democrático de las medidas extraordinarias.

No se trata de coincidencias aisladas. Se trata de un consenso construido por la experiencia constitucional de numerosas democracias.

Una lección para Venezuela

La discusión que hoy enfrenta Venezuela forma parte de ese mismo debate. El terremoto exige respuestas rápidas. La reconstrucción demandará decisiones complejas. Nada de ello está en discusión.

Lo que el constitucionalismo democrático recuerda es que la eficacia y la legitimidad no son objetivos incompatibles. Al contrario.

Las instituciones generan mayor confianza cuando actúan con rapidez dentro del marco del Estado de derecho que cuando lo hacen al margen de él.

Ésa es la razón por la cual el principio de temporalidad desarrollado en el capítulo anterior no constituye una singularidad de la Constitución venezolana.

Forma parte de una convicción compartida por las democracias contemporáneas: incluso en las circunstancias más difíciles, el ejercicio extraordinario del poder debe permanecer sometido a límites.

CAPÍTULO 5

La reconstrucción también necesita confianza

“La reconstrucción de un país necesita algo más que recursos materiales. También necesita instituciones que generen confianza. La seguridad jurídica protege esa confianza y crea las condiciones para que la cooperación, la inversión pública y las decisiones del Estado puedan sostener una recuperación estable y respetuosa del Estado de derecho.”

¿Qué permite que un país pueda reconstruirse?

Después de una catástrofe, la atención suele concentrarse en aquello que resulta más visible: viviendas destruidas, hospitales dañados, carreteras interrumpidas y servicios públicos afectados. Sin embargo, existe otra condición para que la reconstrucción pueda avanzar: La confianza.

Toda reconstrucción depende de la capacidad del Estado para coordinar recursos, celebrar contratos, administrar fondos públicos, organizar la cooperación internacional y adoptar decisiones que influirán durante muchos años en la vida de la población. Nada de eso puede hacerse únicamente con voluntad política. También requiere que quienes participan en ese proceso tengan confianza en la estabilidad y la legitimidad de las decisiones públicas.

Las comunidades necesitan confiar en que la distribución de la ayuda responderá a criterios objetivos. Los organismos internacionales necesitan confiar en que la cooperación podrá ejecutarse con reglas claras. Las empresas que reconstruyan infraestructura necesitan confiar en la estabilidad de los compromisos que asume el Estado. Y la ciudadanía necesita confiar en que las decisiones adoptadas hoy conservarán su validez mañana. En una palabra, la reconstrucción necesita seguridad jurídica.

¿Qué significa seguridad jurídica?

Aunque suele utilizarse en el lenguaje de los abogados, la idea es sencilla. La seguridad jurídica significa que las personas pueden prever razonablemente cómo actuará el Estado y confiar en que sus decisiones se adoptarán conforme a la Constitución y la ley. No elimina todas las controversias. Pero reduce la incertidumbre. Y cuando disminuye la incertidumbre aumenta la confianza.

Por esa razón, la seguridad jurídica constituye una condición para que la reconstrucción avance con estabilidad. No protege únicamente intereses económicos. Protege también a quienes esperan recuperar una vivienda, reabrir una escuela o reconstruir su comunidad.

El papel del artículo 138

La Constitución venezolana incorpora una garantía estrechamente vinculada con esa idea. El artículo 138 dispone que toda autoridad usurpada es ineficaz y que sus actos son nulos. Esta disposición suele citarse únicamente en el contexto de los conflictos políticos. Sin embargo, su finalidad trasciende las controversias coyunturales. Busca preservar la integridad del orden constitucional y ofrecer certeza sobre el ejercicio legítimo del poder. No protege solamente a las instituciones. Protege también a quienes dependen de la estabilidad jurídica de las decisiones estatales.

La incertidumbre también tiene consecuencias

Este documento no pretende afirmar que toda decisión adoptada por las autoridades actuales quede automáticamente comprendida dentro de los supuestos previstos por el artículo 138. Ésa es una cuestión que corresponde resolver mediante los mecanismos propios del orden constitucional. Lo que sí puede afirmarse es algo distinto. Cuando existen dudas razonables sobre la legitimidad constitucional de quien ejerce la Presidencia de la República, también aumenta la incertidumbre respecto de la estabilidad futura de determinadas decisiones públicas.

Esa incertidumbre puede afectar la cooperación internacional: Puede retrasar inversiones destinadas a la reconstrucción; Puede aumentar el costo de determinados proyectos. Y puede generar controversias jurídicas que dificulten la recuperación del país. La legitimidad constitucional no elimina todos esos riesgos. Pero contribuye decisivamente a reducirlos.

La legitimidad también es infraestructura

Con frecuencia se afirma que la reconstrucción dependerá del cemento, del acero o de los recursos financieros. Todo ello será indispensable. Pero existe otra infraestructura, menos visible y no menos importante. La infraestructura institucional: Las reglas; La previsibilidad; La confianza; La seguridad jurídica.

Sin ellas, la reconstrucción será más lenta, más costosa y más incierta. Ésta es la razón por la cual la legitimidad constitucional no constituye un debate paralelo a la reconstrucción. Forma parte de las condiciones que permiten hacerla posible.

CAPÍTULO 6

Cuando el Estado de derecho protege a las personas

“Después de un desastre, el Estado de derecho deja de ser una cuestión exclusivamente institucional. Se convierte en una garantía para que la reconstrucción respete la igualdad, la transparencia, la participación y la dignidad de las personas. Los derechos humanos necesitan instituciones capaces de hacerlos efectivos”.

¿Qué cambia para una familia que perdió su vivienda?

Los capítulos anteriores han explicado por qué la legitimidad constitucional resulta importante para la reconstrucción del país. Pero todavía queda una pregunta fundamental: ¿Qué diferencia representa todo esto para las personas que hoy viven las consecuencias del terremoto?

La respuesta es sencilla. Representa la diferencia entre que la reconstrucción se convierta en un proceso guiado por reglas conocidas o en uno dependiente exclusivamente de la voluntad de quienes ejercen el poder.

Después de un desastre natural, las personas no necesitan únicamente ayuda. Necesitan también garantías: Garantías de que recibirán un trato igualitario; Garantías de que podrán conocer las decisiones que afectan su futuro; Garantías de que existirán mecanismos para reclamar cuando esas decisiones sean arbitrarias; Garantías de que los recursos públicos serán utilizados para atender las necesidades de la población y no otros intereses. En otras palabras, necesitan que la emergencia no suspenda sus derechos.

La reconstrucción también es un proceso de derechos humanos

Con frecuencia se piensa que los derechos humanos aparecen únicamente cuando se producen violaciones graves. Sin embargo, también están presentes en las decisiones cotidianas que deben adoptarse durante una reconstrucción: Cada vez que una autoridad decide dónde construir viviendas temporales; Cada vez que determina qué comunidad recibirá primero agua potable; Cada vez que define cómo distribuir la ayuda humanitaria; Cada vez que adjudica un contrato para reconstruir una escuela o un hospital. Cada una de esas decisiones tiene consecuencias sobre derechos humanos. No porque toda decisión sea una violación. Sino porque todas afectan la manera en que las personas podrán recuperar una vida digna.

Por ello, la reconstrucción no consiste únicamente en levantar infraestructura. Consiste también en restablecer el ejercicio efectivo de derechos.

Los derechos necesitan instituciones

Los derechos humanos no se protegen solamente mediante declaraciones. Necesitan instituciones capaces de hacerlos efectivos: Una vivienda adecuada requiere políticas públicas; La educación necesita escuelas funcionando; La salud depende de hospitales operativos; La igualdad exige que la ayuda llegue según las necesidades y no según criterios políticos o discriminatorios; La participación requiere información pública y espacios para que las comunidades puedan expresar sus prioridades.

En consecuencia, fortalecer las instituciones no constituye un objetivo distinto de la protección de los derechos humanos. Es una de sus principales condiciones.

La legitimidad también protege frente a la arbitrariedad

Después de un desastre, las autoridades disponen de amplios márgenes para tomar decisiones urgentes. Precisamente por ello aumentan también los riesgos de arbitrariedad: La distribución desigual de la ayuda; La utilización partidista de los recursos públicos; La falta de transparencia en la contratación; La exclusión de determinadas comunidades; La ausencia de mecanismos para presentar reclamos. Todos esos riesgos aumentan cuando disminuyen los controles institucionales.

El Estado de derecho no elimina esos riesgos por sí solo. Pero crea herramientas para reducirlos: La publicidad de los actos públicos; La rendi-

ción de cuentas; Los mecanismos de control; La posibilidad de exigir responsabilidades; La participación ciudadana. Todas estas garantías existen para proteger a las personas precisamente cuando el poder dispone de mayores facultades.

Reconstruir también significa recuperar la confianza

Después de un terremoto las personas necesitan reconstruir mucho más que sus viviendas: Necesitan recuperar la confianza; Confianza en que la ayuda llegará; Confianza en que las instituciones actuarán con imparcialidad; Confianza en que podrán reclamar cuando una decisión resulte injusta; Confianza en que las reglas serán iguales para todos. Esa confianza no nace de los discursos. Se construye mediante instituciones que respetan la Constitución, actúan con transparencia y aceptan rendir cuentas por sus decisiones.

Por eso, la legitimidad institucional no constituye un objetivo abstracto. Es una condición para que la reconstrucción fortalezca la democracia en lugar de debilitarla.

Una oportunidad para reconstruir mejor

Las grandes catástrofes dejan enormes pérdidas. Pero también obligan a las sociedades a revisar la manera en que funcionan sus instituciones. La reconstrucción puede limitarse a recuperar lo que existía antes. O puede convertirse en una oportunidad para fortalecer la transparencia, ampliar la participación ciudadana y consolidar mecanismos de control que continúen funcionando cuando la emergencia haya terminado. Desde una perspectiva de derechos humanos, ésta debería ser la aspiración. No volver simplemente al punto de partida. Sino reconstruir un país con instituciones más sólidas, más confiables y más respetuosas de la dignidad de las personas.

Porque reconstruir edificios es indispensable. Pero reconstruir la confianza entre la ciudadanía y sus instituciones será igualmente decisivo para el futuro de Venezuela.

CAPÍTULO 7

Lo que realmente está en juego

El verdadero debate no consiste únicamente en quién ejerce el poder, sino en cómo se ejerce. La fortaleza del Estado de derecho no se mide cuando todo funciona con normalidad, sino cuando las instituciones son capaces de responder a una crisis sin abandonar los principios que les dan legitimidad.

Más allá de una controversia constitucional

Al llegar a este punto, resulta evidente que el debate sobre el vencimiento del plazo previsto para una falta temporal de la Presidencia de la República trasciende una discusión entre especialistas en derecho constitucional. Tampoco se reduce a una controversia política sobre quién debe ejercer el poder. En realidad, plantea una pregunta más profunda: ¿Cómo puede una democracia enfrentar una situación extraordinaria sin debilitar las reglas que precisamente existen para protegerla?

Ésa es la cuestión que ha recorrido estas páginas.

El terremoto obligó a Venezuela a entrar en una etapa de reconstrucción que exigirá decisiones públicas de enorme trascendencia. Al mismo tiempo, el vencimiento del plazo previsto en el artículo 234 abrió un debate sobre la continuidad de una situación concebida constitucionalmente como temporal. Ambos procesos coinciden en el tiempo. Y precisamente por ello resulta necesario analizarlos conjuntamente.

La legitimidad no compite con la eficacia. Con frecuencia se presenta una falsa disyuntiva. Como si el país tuviera que escoger entre actuar con rapidez o respetar la Constitución. La experiencia democrática demuestra que esa oposición es artificial. Las instituciones más eficaces no son aquellas que actúan sin límites. Son aquellas que logran responder con rapidez dentro de un marco de legalidad que genera confianza.

La legitimidad no retrasa la acción del Estado. La fortalece. Porque facilita la cooperación. Reduce la incertidumbre. Favorece la rendición de cuentas. Y aumenta la confianza de la ciudadanía en las decisiones públicas.

La reconstrucción también es una decisión sobre el futuro

Las viviendas podrán reconstruirse. Los hospitales volverán a abrir. Las escuelas podrán recuperar su funcionamiento. Pero la reconstrucción dejará también un legado institucional. Las decisiones adoptadas durante la emergencia influirán sobre la manera en que el Estado ejercerá el poder mucho después de que los escombros hayan desaparecido.

Por ello, toda reconstrucción plantea una elección: Limitarse a recuperar la infraestructura perdida. O aprovechar la oportunidad para fortalecer las instituciones democráticas y la protección de los derechos humanos.

Desde esa perspectiva, el respeto a la Constitución no constituye una carga adicional para la reconstrucción. Forma parte de la reconstrucción misma.

Una discusión sobre el método, no sobre el resultado

Este documento no ha pretendido demostrar que exista una única respuesta constitucional frente a la situación que atraviesa Venezuela. Esa discusión corresponde a las instituciones competentes y seguirá formando parte del debate público. Su propósito ha sido otro. Sostener que cualquiera sea la respuesta institucional, ésta debe construirse desde la Constitución y no al margen de ella.

Las constituciones no fueron escritas para los momentos de tranquilidad. Fueron concebidas precisamente para orientar el ejercicio del poder cuando las circunstancias ponen a prueba la democracia. Ésa es, en definitiva, la principal lección que deja este debate.

No se trata únicamente de determinar cómo termina una situación excepcional. Se trata de decidir cómo una sociedad democrática quiere enfrentar sus momentos más difíciles.



CONCLUSIONES: RECONSTRUIR CON LEGITIMIDAD

Los terremotos destruyen edificios, carreteras y viviendas. Pero también ponen a prueba la capacidad de una sociedad para organizar su recuperación.

En los meses que siguen a una catástrofe, las decisiones públicas adquieren una importancia extraordinaria. De ellas dependerá cómo se distribuirán los recursos, qué comunidades serán atendidas primero, cómo se reconstruirán las escuelas y los hospitales, qué papel desempeñará la cooperación internacional y, en definitiva, qué tan justa y sostenible será la recuperación.

Por eso, reconstruir no consiste únicamente en levantar infraestructura. Consiste también en fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones encargadas de conducir ese proceso.

Ésta ha sido la preocupación que recorre las páginas de este documento.

El debate sobre el vencimiento del plazo constitucional previsto para una falta temporal de la Presidencia de la República no debe entenderse únicamente como una controversia jurídica o política. Tampoco como una discusión reservada a especialistas. En realidad, plantea una pregunta más amplia: ¿cómo puede un Estado enfrentar una situación extraordinaria sin debilitar las reglas que garantizan la legitimidad del ejercicio del poder?

La respuesta que ofrece el constitucionalismo democrático es clara. Las emergencias pueden exigir decisiones excepcionales. Pero no justifican que el poder deje de estar sometido a la Constitución.

Por el contrario, cuanto mayor es la crisis, mayor es también la importancia de preservar las reglas que limitan el ejercicio del poder, garantizan la rendición de cuentas y protegen los derechos de las personas.

Ésta no es únicamente una lección jurídica. Es también una lección democrática.

Las sociedades no fortalecen sus instituciones cuando abandonan sus principios durante una emergencia. Las fortalecen cuando demuestran que esos principios son capaces de orientar la acción pública precisamente en los momentos de mayor incertidumbre.

Venezuela enfrentará durante los próximos años uno de los procesos de reconstrucción más complejos de su historia reciente. Ese desafío exigirá recursos, capacidad técnica y cooperación nacional e internacional. Pero también exigirá instituciones capaces de generar confianza, ofrecer previsibilidad y actuar con la legitimidad que demanda un Estado constitucional de derecho.

Quizá ésa sea la principal enseñanza que deja este momento histórico. Las emergencias ponen a prueba la capacidad de un Estado para actuar. La reconstrucción pone a prueba su legitimidad para hacerlo. Los edificios podrán volver a levantarse. Las carreteras podrán repararse. Los servicios públicos podrán restablecerse. Pero la confianza en las instituciones sólo puede reconstruirse si las decisiones que marcarán el futuro del país se adoptan dentro de la Constitución, con respeto al Estado de derecho y con la dignidad de las personas como su principal referencia.