



De LEGIBUS



9

Julho de 2025



POLÍTICA DE PODER SIN CONTRAPESOS: EL RETO AUTORITARIO AL DERECHO INTERNACIONAL

POWER POLITICS WITHOUT COUNTERWEIGHTS
AUTHORITARIAN CHALLENGES TO INTERNATIONAL LAW

ELSA CARDOZO



REVISTA DE DIREITO
LAW JOURNAL

EDIÇÃO ESPECIAL
DIREITO, ESTADO E DEMOCRACIA

Faculdade de Direito — Universidade Lusófona
<https://revistas.ulusofona.pt/index.php/delegibus>

POLÍTICA DE PODER SIN CONTRAPESOS: EL RETO AUTORITARIO AL DERECHO INTERNACIONAL

POWER POLITICS WITHOUT COUNTERWEIGHTS
AUTHORITARIAN CHALLENGES TO INTERNATIONAL LAW

ELSA CARDOZO*

SUMÁRIO: 1. Expansión autoritaria, recesión democrática y orden internacional; 2. Legalidad del orden internacional: relaciones de poder y legitimidad internacional; 3. Legalidad del orden internacional: relaciones de poder y legitimidad internacional; 4. Los autoritarismos del siglo XXI ante la institucionalidad en derechos humanos; Comentario final.

RESUMO: Este artigo caracteriza a natureza e o alcance dos desafios que a expansão dos regimes autoritários desde o início do século XXI impõe às normas e instituições internacionais que pareciam consolidadas no final do século passado. As mudanças que esta expansão produz nas relações internacionais incluem rejeições e desconhecimento das bases de legitimidade da ordem internacional, em particular o seu regime de proteção dos direitos humanos. São desafios que este estudo apresenta, caracteriza e analisa combinando a perspectiva política das Teorias das Relações Internacionais com as de legalidade do Direito Internacional, para finalmente ilustrar as suas manifestações com as posições e argumentos de uma seleção de regimes autoritários perante a Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

PALAVRAS-CHAVE: Ordem Internacional, Autoritarismo, Direito Internacional, Teorias das Relações Internacionais, Direitos Humanos, Exame Periódico Universal.

ABSTRACT: This article characterizes the nature and scope of the challenges that the expansion of authoritarian regimes since the beginning of the 21st century poses to international norms and institutions that seemed consolidated at the end of the last century. The changes that this expansion produces in international relations include rejections and ignorance of the bases of legitimacy of the international order, particularly its regime for protection of human rights.

* Internacionalista, doctora en Ciencias Políticas, Profesora titular, jubilada y honoraria, de la Escuela de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela. E-mails: elsacardozo@gmail.com; elsa.cardozo@ucv.ve

These are challenges that this study introduce, characterizes and analyzes by combining the political perspective of the Theories of International Relations with the normative of International Law, to finally illustrate their manifestations with the positions and arguments of a selection of authoritarian regimes before the Universal Periodic Review of the Human Rights Council of the United Nations.

KEYWORDS: International Order, Authoritarianism, International Law, Theories of International Relations, Human Rights, Universal Periodic Review.

En un momento de grandes conmociones en el orden internacional se han hecho cada vez más visibles las presiones de las razones de poder frente a los principios y procedimientos de la institucionalidad internacional. Son muy diversos los factores que lo propician: desde las transformaciones del poder, sus medios y su distribución multipolar, hasta las dificultades de renovación y ampliación de los alcances de los acuerdos y procedimientos multilaterales. La presión ha aumentado desde inicios del siglo XIX en medio de la difusión de prácticas autoritarias que, dentro y fuera de los países en que se producen, debilitan principios y normas sobre las que, si bien con grandes altibajos, se enriqueció la dimensión liberal del orden internacional desde mediados del siglo pasado.

Como parte de un proyecto de investigación sobre “Derecho y autoritarismo”¹, este ensayo se propone caracterizar la naturaleza y alcances de los desafíos que la expansión de regímenes autoritarios plantea políticamente a la institucionalidad internacional desarrollada desde finales de la Segunda Guerra Mundial. Los cambios que esa expansión produce en las relaciones internacionales vienen acompañados por rechazos y desconocimientos de las bases de legitimidad del orden mundial: de allí que sea pertinente evaluar la naturaleza de tales desafíos tanto desde la perspectiva política de las Teorías de las Relaciones Internacionales como desde la jurídica del Derecho Internacional. Se trata de una conjunción de visiones que ha resultado históricamente tan compleja como ineludible,

1 En desarrollo como parte del grupo de investigación que, bajo esa designación, está inscrito en la Universidad Metropolitana de Caracas, Venezuela, coordinado por el profesor Rogelio Pérez Perdomo.

particularmente en tiempos en los que la exacerbación de la *realpolitik* empobrece y debilita contrapesos liberales al ejercicio doméstico e internacional del poder.

Con el propósito de precisar los modos y argumentos con los que los regímenes autoritarios debilitan esos contrapesos, este artículo se centra en la introducción, caracterización e ilustración de los desafíos autoritarios a ese orden, por ser los que más sostenida y frontalmente se han manifestado, aunque sin dejar de reconocer y recordar los que plantean una cantidad creciente de liderazgos populistas nacionalistas y democracias con rasgos iliberales.

El empobrecimiento y debilitamiento del marco jurídico-político liberal por los regímenes autoritarios abarca todos los ámbitos, incluso los que en materia económica y de seguridad responden a razones de interdependencia. Afecta especialmente al sistema de protección de derechos humanos, componente esencial del orden liberal, por los valores que lo sustentan y por la integración que supone entre el derecho interno y el internacional. Abandonadas o apenas asumidas formalmente estas referencias desde la oleada autoritaria, la cuestión conceptual de fondo que guía estas páginas es si en esos términos es posible un orden internacional, y cómo se perfila.

En términos metodológicos, este trabajo es de naturaleza fundamentalmente exploratoria y se desarrolla a partir de una amplia revisión bibliográfica y de la documentación de posiciones y propuestas de regímenes autoritarios en materia de derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas. La exposición que sigue se organiza en tres aproximaciones a la caracterización de los autoritarismos contemporáneos y su incidencia internacional, particularmente sobre el régimen de protección de los derechos humanos.

La primera introduce la naturaleza de la expansión autoritaria, acompañada por la recesión de la democracia, con sus impactos geopolíticos e institucionales.

La segunda, conjugando las perspectivas jurídica y política, caracteriza el reto autoritario a los criterios de legitimidad y las relaciones de poder que sostuvieron la legalidad y estabilidad del orden internacional entre los siglos XX y XXI.

Finalmente, para perfilar la naturaleza de ese reto en el ámbito de la legitimidad liberal del orden internacional, la tercera aproximación ilustra empíricamente las interpretaciones y reservas sobre la institucionalidad internacional en materia de derechos humanos. Para ello identifica y describe lo común en las posiciones de seis regímenes autoritarios – Rusia, China, Irán, Cuba, Nicaragua y Venezuela – ante sus más recientes evaluaciones en el Examen Periódico Universal que administra el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La exploración de estos casos, con regímenes autoritarios tan diversos en historia e institucionalidad, obedece al interés del proyecto, del que este estudio es parte, sobre las afinidades internacionales del régimen venezolano con los otros cinco regímenes en su tránsito al autoritarismo². Aparte de los rasgos que ubican a los seis países en los lugares inferiores de índices de democracia e institucionalidad, todos mantienen en su inocultable diversidad rasgos comunes en sus vínculos y modos de asumir compromisos internacionales. Es común encontrarlos, entre muchos más, en la literatura sobre desarrollos, aprendizajes y resiliencia de los autoritarismos en el siglo XXI³. El análisis de sus posiciones más recientes en el Examen Periódico Universal apunta a identificar los frenos y reinterpretaciones autoritarias en un ámbito especialmente significativo entre los principios y normas liberales, a la vez que a complementar la reflexión conceptual sobre el orden internacional que así se perfila desde el presente.

2 Tratado en trabajos precedentes de la autora: “La autocratización del orden internacional: desafío para los demócratas y las democracias”, *Democratización* 3, no. 11 (marzo, 2021): 21-46, <https://red-forma.com/revista-democratizacion/>; “Cultivar resiliencia democrática: entorno, vínculos y aprendizajes internacionales”, Benigno Alarcón (ed.), *Consolidación de una transición democrática. La Venezuela de 2025* (Caracas: ABediciones-UCAB, 2024), 121-174. También argumentado en el conjunto de estudios presentados por Paola Bautista de Alemán (ed.), *Autocracias del siglo XXI. Caso Venezuela* (Caracas: editorial Dahbar, 2019).

3 Entre esos estudios, destacan los de Steven Levitsky y Lucan Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War* (New York: Cambridge University Press, 2010); Rachel Vanderhill, “Learning to Be Bad: How Autocratic Leaders Adopt Strategies from Abroad to Maintain Power”, *APSA 2012 Annual Meeting Paper* (2012), <https://ssrn.com/abstract=2108791>; Oisín Tansey, *International Politics of Authoritarian Rule* (Great Britain: Oxford University Press, 2016); Anne Applebaum, *Twilight of Democracy. The Failure of Politics and the Parting of Friends* (London: Penguin Books, 2020); Michael Coppedge y otros, *Why Democracies Develop and Decline* (UK: Cambridge University Press, 2022), <https://www.cambridge.org/core/books/why-democracies-develop-and-decline/99318985151863CC8839E9E056DEF81B>

1. EXPANSIÓN AUTORITARIA, RECESIÓN DEMOCRÁTICA Y ORDEN INTERNACIONAL

Recordadas desde la tercera década del siglo XXI lucen lejanas las previsiones sobre la expansión global de la democracia⁴ con las que se vislumbraba el triunfo del liberalismo⁵ y su efecto constructivo de acuerdos fundamentales, cooperación y estabilidad en las relaciones internacionales. En esa perspectiva, el final de la Guerra Fría había ajustado y fortalecido el orden internacional institucionalizado al final de la II Guerra Mundial.

Desde los enfoques políticos liberales de las relaciones internacionales, el sustento de ese orden fue entendido como un conjunto de principios y normas sobre el ejercicio de la soberanía estatal, equiparables a una especie de constitución internacional⁶ que incorporó principios y responsabilidades nacionales e internacionales en los ámbitos político y económico, de seguridad y de derechos humanos⁷. En términos políticos, la estabilidad de ese orden derivó en parte de que “...los beneficios de poder son relativamente bajos y los beneficios de la institucionalidad son relativamente altos (...) precisamente las condiciones que caracterizan a los gobiernos constitucionales más desarrollados”⁸. Pero también precisamente, en términos que acercaron la perspectiva política a la jurídica. Esa estabilidad no solo se debía apoyar en razones instrumentales – es decir, en intereses y cálculos de costos y beneficios –, sino en razones normativas: de legitimidad y convergencia de expectativas que sustentaran el

4 Samuel P. Huntington, “Democracy’s Third Wave”, *Journal of Democracy* (Primavera, 1991): 12-34, <https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>

5 Francis Fukuyama, (1992). *The end of History and the Last Man* (Londres: Penguin Books, 1992), <https://archive.org/details/endofhistorylast0000fuku/page/n5/mode/2up>

6 Daniel Philpott, “Sovereignty: An Introduction and Brief History”, *Journal of International Affairs* 48, no. 2 (Invierno, 1995): 353-368, <https://www.jstor.org/stable/24357595>.

7 G. John Ikenberry, “The Future of the Liberal World Order”, *Foreign Affairs*, (mayo-junio, 2011): 56-68; Hans Kundnani, “The Future of the Liberal International Order”, en Yuhichi Hosoya y Hans Kundnani (eds.), *The Transformation of the Liberal International Order. Evolutions and Limitations* (Japón: The International House of Japan, 2024), 127-132.

8 G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2001), 257. Texto original: “Stable orders are those in which the returns to power are relatively low and the returns to institutions are relatively high. These are precisely the circumstances that characterize the most fully developed constitutional polities.”

respeto a la legalidad⁹. Una legalidad internacional que en cantidad creciente de asuntos fue incorporando límites de diverso alcance a la soberanía de los Estados¹⁰ y aumentando la densidad normativa¹¹ del derecho internacional en tres sentidos: la diversidad de asuntos en torno a los cuales se fueron desarrollando regímenes internacionales¹²; la fortaleza en legitimidad y eficacia de sus principios, normas y procedimientos y, de muy especial importancia para la argumentación que sigue, la vinculación directa e integral entre el estado de derecho interno y el derecho internacional “a través de valores y normas sustantivas fundamentales para el orden legal tanto doméstico como internacional”¹³.

Sobre los alcances de la conjunción de razones instrumentales y normativas – o de eficacia y legitimidad –, desde comienzos del siglo XXI se han manifestado fuertes tensiones entre ellas. A esto han contribuido la difusión de rasgos iliberales en las democracias¹⁴ y los avances del autoritarismo, a la vez que la perseverancia y escalamiento de conflictos internacionales que alientan la polarización entre realismo y legalidad¹⁵ en medio de tradiciona-

9 Robert O. Keohane, “International relations and international law: two topics”, Robert O. Keohane (ed.), *Power and Governance in a Partially Globalized World* (Londres, Nueva York: Routledge, 2002), 117-131.

10 Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter y Duncan Snidal, “The Concept of Legalization”, Robert O. Keohane (ed.), *Power and Governance in a Partially Globalized World* (Londres, Nueva York: Routledge, 2002), 132-151.

11 La idea de “densidad” traduce la distinción hecha por Kenneth W. Abbott y Duncan Snidal, –“Hard and Soft Law in International Governance”, *International Organization* 54, no. 3 (verano 2000): 421-456– entre dos tipos ideales de legalidad internacional: “dura” o “densa” (*hard law*) en la que obligación, precisión y delegación son máximas, y la legalización “suave” o débil (*soft law*) en las que son mínimas.

12 Stephen D. Krasner, *International Regimes* (New York: Cornell University Press, 1983).

13 Wayne Sandholtz, “Resurgent Authoritarianism and the International Rule of Law”, *KFG Working Paper* 38, Berlin Postdam Research Group (septiembre 2019): 485. <https://www.swlaw.edu/sites/default/files/2023-05/13%20-%20Sandholtz.pdf>. Texto original: “domestic rule of law is directly and integrally connected to international rule of law, through substantive values and norms that are foundational to both domestic and international legal orders”.

14 Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs* 76, no. 6 (noviembre-diciembre 1997): 22-43, <https://doi.org/10.2307/20048274>; Steven Levitsky y Lucan Way, “Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy* 13, no. 2 (abril 2002): 51-65; Larry Diamond, *The Spirit of Democracy. The Struggle to Build Free Societies Throughout de World* (New York: Times Books, 2008) y “Facing up to the democratic recession”, *Journal of Democracy* 261, no. 1 (enero 2015): 141-155; Anna Lüthmann y Staffan Lindberg, “A third wave of autocratization is here: what is new about it?”, *Democratization* 26, no.7 (2019): 1.095-1.113; y Coppedge y otros, *Why Democracies Develop and Decline*.

15 John Mearsheimer, “The false promise of international institutions”, *International Security* 19, no. 3 (invierno 1994): 5-49, <https://doi.org/10.2307/2539078>; también su participación en el debate con la profesora Mary Ellen O’Connell: “Symposium Debate Transcript: The Promise of International

les, nuevas y más complejas aspiraciones geopolíticas¹⁶. Los rezagos y obstáculos en la renovación de la institucionalidad internacional son parte de ese cuadro de tensiones¹⁷.

Desde la perspectiva de la densidad normativa, en la que la legalidad internacional y su ampliación a múltiples ámbitos incorpora criterios valorativos de legitimidad y expectativas compartidas entre los Estados, es indispensable considerar la magnitud y los efectos de la regresión democrática mundial sobre el orden internacional.

La expansión de regímenes autoritarios y el debilitamiento de las democracias han sido bien identificados y caracterizados en respetables índices¹⁸. Es de añadir, como advierten los estudios de V-Dem a partir de su especialmente refinada metodología, que hay una creciente zona gris entre las democracias iliberales – entre ellas las gobernadas por populismos nacionalistas – y los autoritarismos electorales¹⁹.

En años recientes, estos informes e índices fueron incorporando datos y análisis sobre el impacto internacional de una ola que ya suma cerca de veinte años. Se encuentran allí advertencias no solo sobre el cambio en la distribución del poder económico mundial, que se refleja en el peso creciente de los vínculos comerciales entre y con las autocracias²⁰. Son también incluidas observaciones sobre el predominio de esos regímenes en iniciativas desde el llamado Sur Global, tales como el grupo BRICS *plus*, que tienden a debilitar los esfuerzos en defensa de la democracia y los derechos humanos en el

Law: Realism versus Legalism”, *Notre Dame Journal of International & Comparative Law* 11, no. 1 (2021): 91-106, <https://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1132&context=ndjicl>

16 Samuel P. Huntington, “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs* 72, no.3 (verano 1993): 22-49; Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams* (New York: Alfred A. Knopf, 2008); Robert D. Kaplan, *The Revenge of Geography* (New York: Random House, 2012).

17 Jeff D. Colgan y Robert O. Keohane, “The liberal order is rigged”, *Foreign Affairs* (mayo-junio 2017): 36-44.

18 Freedom House hace seguimiento sobre el estado de la democracia en el mundo desde 1941, The Economist Democracy Index desde 2006 y V-Dem desde 2014, aunque con documentación que remonta a 1789. En esos índices han sido identificadas las gradaciones en esa tendencia durante los últimos 18 años a partir de reconocidas referencias académicas.

19 Teniéndolas en cuenta, en 2023 fueron identificadas entre 93 y 78 democracias y entre 82 y 101 autocracias en el mundo. V-Dem, *Democracy Report 2024. Democracy Winning and Losing at the Ballot*, 12 https://www.v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf

20 V-Dem. *Democracy Report 2023. Defiance in the Face of Autocratization*, 35-38, https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf

mundo²¹. A ello se añade el análisis sobre el hecho de que la mayoría de las guerras y los conflictos internacionales presentes fueron iniciados, han recibido apoyos o involucran directamente a regímenes autoritarios – o a democracias con rasgos iliberales o ya en la zona gris –, que abandonan o interpretan a su antojo los medios y las instancias institucionales para su resolución pacífica, incluyendo extremas violaciones al derecho internacional humanitario²². Otra de las dimensiones en las que los autoritarismos coinciden en el reto a principios de orden internacional es la violación del principio de autodeterminación de los pueblos: sea que a través de amenazas, agresión y anexión, o mediante la dominación *de facto* a través de la injerencia en procesos electorales nacionales²³ y en la gestión gubernamental²⁴.

Es cierto, valga insistir, que no solo en el presente ni únicamente los autoritarismos han confrontado y violado, principios y normas de orden internacional, a la vez que promovido los más convenientes a sus intereses económicos, geopolíticos o de seguridad²⁵. Sin embargo, los impulsos iliberales y autoritarios actuales resultan especialmente graves por sus irrespetos y cuestionamientos a instituciones internacionales en cuyo desarrollo fueron ganando importancia acuerdos y sistemas de normas en ámbitos tan diversos como la seguridad y la guerra, el comercio y las finanzas internacionales. Pero también, y particularmente, en materia de derechos humanos, cuyo régimen de protección se fue haciendo cada vez más denso

21 V-Dem, *Democracy Report 2024*, 29. El grupo BRICS ampliado incluye como miembros a Brasil, Rusia, China, Suráfrica y desde 2024 a Egipto, Etiopía, Irán y Emiratos Árabes Unidos, aparte de trece países asociados: Argelia, Bielorrusia, Bolivia, Cuba, Indonesia, Kazajistán, Malasia, Nigeria, Tailandia, Turquía, Uganda, Uzbekistán y Vietnam.

22 The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2023. Age of conflict*, 23-33, https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy-Index-2023-Final-report.pdf?version=0&mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGTAus2q84AFujbtI85ofQ4Zd79KTRFStFc198nP5AbUrsSZAaOHKpBpbi1rseB5JGS1h1fwyhzucm2IAV4R4r34lqSZJgSAKs-MXaoSP54R1iTuW

23 Freedom House, *Freedom in the World 2024: The Mounting Damage of Flawed Elections and Armed Conflict*, 12-19, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-02/FIW_2024_Digital-Booklet.pdf

24 Freedom House, *Freedom in the World 2025: The Uphill Battle to Safeguard Rights*, 26-29, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2025-02/FITW_World_2025_Feb.2025.pdf

25 Así lo ilustran, en tiempos y situaciones diversos, la restauración conservadora codificada por el Congreso de Viena en 1815, la legalidad internacional que rodeó a las políticas colonialistas e imperialistas, los desafíos del llamado “internacionalismo proletario” o los apoyos a regímenes autoritarios en las zonas de influencia de Estados Unidos durante la Guerra Fría. Tom Gingsburg, “How Authoritarians Use International Law”, *Journal of Democracy* 31, no. 4 (octubre 2020): 233.

en obligaciones, precisiones e institucionalidad, aunque no tanto en su instrumentación.

En suma, los autoritarismos del siglo XXI son en general muy activos en sus relaciones internacionales: procuran que sus vínculos con el mundo favorezcan la consolidación autoritaria interior y su proyección exterior²⁶. Para ello cultivan relaciones con regímenes afines y con iniciativas, acuerdos y foros que los protejan y promuevan su modo de concebir el orden internacional. Así ha sido especialmente después de las grandes movilizaciones democráticas de los primeros años del siglo XXI – las llamadas Revoluciones de Colores (2000-2005) y la Primavera Árabe (2010-2012) –, cuando aprendieron y difundieron nuevos modos de resistir las presiones y compromisos democratizadores internos y externos, a través de la manipulación electoral y de influencias y recursos internacionales de control político²⁷.

Desde su disposición y aprendizajes autoritarios, a partir de reinterpretaciones, revisiones y alteraciones de la constitución, las leyes y las instituciones nacionales²⁸, han privilegiado la defensa de la soberanía nacional, desplazando, reinterpretando o violando el pacto constitucional. Lo mismo ocurre en relación con el derecho internacional: con miras a su sostenimiento en el poder, han estado cada vez más abiertamente dispuestos a reinterpretar y limitar los alcances de la institucionalidad internacional²⁹.

26 Levitsky y Way, *Competitive Authoritarianism* y “The New Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy* 31, no. 1 (enero 2020): 52–65; Larry Diamond, Mark F. Plattner y Christopher Walker (eds.), *Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press: 2016).

27 Andreas Schedler, “Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation”, *Journal of Democracy* 13, no. 2 (abril 2002): 36-50; Vanderhill, “Learning to Be Bad”; Laurence Whitehead, “Antidemocracy Promotion. Four Strategies in Search of a Framework”, *Taiwan Journal of Democracy* 10, no. 2 (2014): 1-24; Andrea Kendall-Taylor y Erika Frantz, “How Autocracies Fall”, *The Washington Quarterly* 37, no. 1 (marzo 2014): 35-47; Diamond, Plattner y Walker, *Authoritarianism Goes Global*.

28 No sobra recordar que cuatro de los seis países a considerar están en la mitad inferior del índice de estado de derecho: Venezuela (142), Irán (128), Rusia (113) y China (93), Cuba, en régimen con más estrecha relación con Venezuela, no se encuentra entre los 142 evaluados. World Justice Project, *Rule of Law Index 2024*, 11-12, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIndex2024.pdf>.

29 Gingsburg, “How Authoritarians”, 44-58; Tom Gingsburg, “Authoritarian International Law?”, *American Journal of International Law* 114, no. 2 (febrero 2020): 221-260, <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/authoritarian-international-law/FEE3604900EE3E-F547B5A87BEA265571>; Weiner, Allen S., “Authoritarian International Law, the Use of Force, and Intervention.” *AJIL Unbound* 114 (agosto 2020): 220–225, <https://doi.org/10.1017/aju.2020.46>; Christina Cottiero y Stephan Haggard, “The Rise of Authoritarian Regional International”, *IGCC Working Paper* 1 (agosto 2021), <https://escholarship.org/uc/item/1360q3g4>

Para ello, tales regímenes se aíslan y debilitan el alcance de ciertas normas y procedimientos internacionales, mientras que, a la vez, participan a conveniencia en ciertos acuerdos y foros: en los creados por ellos mismos, pero también en aquellos desde los que se han propuesto influir en la definición o revisión de normas y procedimientos internacionales. Ese desafío se extiende a principios fundamentales del derecho internacional que desde mediados del siglo XX acompañan a las normas que obligan a los Estados, hayan o no ratificado los tratados internacionales que las contienen, tales como: igualdad soberana, respeto a la integridad territorial e independencia política de los Estados; prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza de modo incompatible con los propósitos y principios de las Naciones Unidas; solución pacífica de las diferencias conforme a los principios de justicia y del derecho internacional; libre determinación de los pueblos bajo dominación colonial u ocupación extranjera; no intervención en los asuntos internos de otros Estados; respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin discriminación; cooperación internacional ante problemas internacionales en los ámbitos económico, social, cultural o humanitario, y cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas³⁰.

En ese conjunto, el peso decisivo que los regímenes autoritarios confieren al principio de no intervención parte de una interpretación de la soberanía que desconoce o reinterpreta, según convenga a sus intereses, las obligaciones internacionales.

En suma, el cambio en los balances de poder, intereses e institucionalidad entre las democracias y los regímenes iliberales y autocráticos ha frenado los avances hacia un orden político y jurídico internacional de mayor densidad – especialmente en el ámbito de la legitimidad de origen y de ejercicio del poder – ³¹ que aparte de las necesidades instrumentales de coexistencia y

30 Antonio Remiro Brotons y otros, *Derecho Internacional. Curso general* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2010), 234.

31 Sandholtz, “Resurgent Authoritarianism”; Gingsburg, “Authoritarian International Law” y precisando empíricamente los límites de un derecho internacional prodemocrático: Tom Gingsburg, “Democracies and International Law”, *Paper* Cambridge University Press (diciembre 2021), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4086997

seguridad, pueda también sostenerse en otros valores que lo legitimen, vinculados a la justicia internacional³².

El desafío conceptual por explorar es el de la posibilidad de orden internacional en medio y como resultado de la tensión entre una institucionalidad internacional fundada en criterios liberales de legitimidad – en lo económico, jurídico y político – y el abandono o mera instrumentalización legalista de esos criterios de legitimidad por parte de una cantidad creciente de regímenes autoritarios, a los que se van sumando las democracias en la franja gris.

El panorama conceptual y material de los choques entre de poder y legitimidad que esto plantea sobre el presente y futuro del orden internacional – con instituciones formalmente adoptadas pero cada vez más contrariadas en los hechos – se presenta en la aproximación que sigue. En ella se aborda la complejidad del reto autoritario presente en el marco de la evolución de las tensiones y los solapamientos entre las concepciones y las prácticas de la política y el derecho internacional sobre las que se ha sostenido el orden internacional entre los siglos XX y XXI.

2. LEGALIDAD DEL ORDEN INTERNACIONAL: RELACIONES DE PODER Y LEGITIMIDAD INTERNACIONAL

El orden internacional ha sido concebido de diferentes modos según el peso relativo que en su configuración han tenido los impulsos de lucha (confrontación, poder y voluntad) y los de orden (paz, justicia y razón): “dos concepciones límites que en el despliegue de las ideas y de las creencias políticas no siempre se dan ni en toda su pureza ni sin contradicciones internas, sino frecuentemente armonizadas en síntesis o distendidas en complejas relaciones dialécticas”³³. Esas dos dimensiones, que pudieran resumirse en las de poder y legitimidad, han sido consideradas en las más diversas concepciones contemporáneas sobre el orden internacional: sea que privilegien las razones

32 Hedley Bull, “Order *versus* Justice in International Society”, *Political Studies* 19, no.3 (septiembre 1971): 269-283; G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2001); Martha Nussbaum, *La tradición cosmopolita. Un noble e imperfecto ideal* (trad. Albino Santos Mosquera) (Barcelona: Paidós, 2020).

33 Manuel García Pelayo, *Idea de la Política* (Caracas: UCV, 1968), 10-11.

realistas de la política de poder³⁴, las liberales con sus valoraciones de la legitimidad³⁵ o alguna combinación de ambas³⁶.

Conviene recordar que en la evolución de los órdenes internacionales previos al que conocemos³⁷ fue particularmente relevante el lento movimiento de la edad media a la edad moderna: con sus grandes cambios en las fuentes y modalidades del poder y la legitimidad, dentro y entre las sociedades, a medida que los imperios iban dando paso a los Estados. Allí se encuentra el nacimiento del Derecho de Gentes moderno, con los aportes sucesivos y complementarios de Francisco de Vitoria (1485-1546)³⁸ y, tras casi un siglo, Hugo Grocio (1583-1645)³⁹, a los que se añadieron los de muchos otros juristas de entonces y después⁴⁰.

34 Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf, 1948); Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster: 1994; John Mearsheimer, "The false promise of international institutions", *International Security* 19, no. 3 (invierno 1994-1995): 5-49.

35 Norman Angell, *The Great Illusion. A Study of Military Power to National Advantage* (4a edición) (New York: G. Putnam's & Sons.: 1913/1909), <https://ia601305.us.archive.org/29/items/cu31924007365467/cu31924007365467.pdf>; Woodrow Wilson "Discurso ante la sesión conjunta del Congreso de EE.UU. sobre la declaración de guerra a Alemania" (2 de abril 1917), <https://www.archives.gov/milestone-documents/address-to-congress-declaration-of-war-against-germany>; G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press: 2011).

36 Martin Wight, *International Theory. The Three Traditions*. Gabrielle Wight y Brian Porter (eds.) (Londres: Leicester University Press, 1996/1991), <https://archive.org/details/international-the0000wight>; Bull, "Order versus Justice" y *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York, Columbia University Press, 1977), <https://archive.org/details/anarchicalsociety00bull/page/n4/mode/1up?ref=ol&view=theater&q=roman+empire>

37 De los órdenes pre-internacionales de vasallaje en torno a un poder imperial, son ejemplos el Imperio Romano en relación con sus vecinos; Bizancio con sus vecinos menores; el Califato abasida con las potencias menores vecinas, o China imperial con sus estados tributarios. En todos los casos estaba presente la relación cambiante entre fuerza y legitimidad, en vínculos diversamente formalizados en reglas. Su más conocida expresión fue el *ius gentium* del derecho romano que se aplicaba a los tratos de los extranjeros con el Imperio y con los ciudadanos romanos, para quienes regía el *ius civile*. García Pelayo, *Idea*, 11-13.

38 *Relecciones teológicas del P. Francisco de Vitoria* (tres tomos) (trad.) D. Jaime Torrubiano Ripoll. (Madrid: Librería Religiosa Hernández, 1917). Son de particular interés, su segundo tomo, *De potestate civili* (1528), <https://archive.org/details/releccionesteol02vito/page/n13/mode/2up>, y el tercero, *De indis* y *De jure belli* (1539) y *De jure belli* (1539), <https://archive.org/details/releccionesteol01vito/page/n405/mode/2up>

39 *Mare Liberum* (1608), [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/7b/Grotius_Hugo_The_Freedom_of_the_Sea_\(v1.0\).pdf](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/7b/Grotius_Hugo_The_Freedom_of_the_Sea_(v1.0).pdf) y *De jure belli ac pacis* (1625), traducido y publicado por D. Jaime Torrubiano Ripoll, *Del derecho de la guerra y de la paz* (Madrid: Editorial Reus, 1925), particularmente el Libro Primero y los tres primeros capítulos del Libro Segundo, <https://archive.org/details/texts?tab=collection&query=del+derecho+de+la+guerra+grocio>

40 Thomas Alfred Walker, *A history of the law of nations*, vol I (Londres: Cambridge University Press, 1899), <https://archive.org/details/historyoflawofna01walk>

En los hechos, a medida que se fue configurando un sistema mundial cada vez más interdependiente, la soberanía de los Estados – brevemente reconocida en los acuerdos de Münster y Osnabruk, suscritos al final de la Guerra de los Treinta Años (1618-1648), conocidos como la paz de Westfalia⁴¹ – fue admitiendo limitaciones. Así fue, por motivos funcionales o prácticos, de relaciones y negociaciones entre gobiernos en materia de comercio, navegación, tráfico postal o control de epidemias; también por motivos humanitarios y de derecho de guerra. Más lento y complejo sería en adelante el desarrollo y sostenimiento de acuerdos e instituciones internacionales con alcances sobre el desempeño doméstico de los gobiernos en materias como comercio, finanzas, seguridad, medio ambiente, derechos humanos o democracia.

En ese recorrido, para comprender e integrar en perspectiva más contemporánea los encuentros y desencuentros entre el derecho y la política internacional, es útil la caracterización del orden internacional a partir de tres tradiciones de pensamiento propuestas desde las Teorías de las Relaciones Internacionales⁴². Su breve referencia puede contribuir a la comprensión de las orientaciones políticas que han propiciado los alejamientos y acercamientos entre las concepciones instrumentales y normativas del orden internacional.

En la llamada corriente maquiavélica o, más adecuadamente, hobbesiana⁴³, descrita también como realista o de *realpolitik*, prevalece la visión de la soberanía absoluta desde la que los Estados ignoran o limitan a su mínima expresión al derecho, los instrumentos de la diplomacia y los compromisos internacionales ajenos a la seguridad. En la tradición kantiana⁴⁴ el centro de atención

41 Leo Gross, "The Peace of Westphalia, 1648-1948", *The American Journal of International Law* 42, no.1 (enero 1948): 20-41, <https://doi.org/10.2307/2193560>; Philpott, "Sovereignty: An Introduction".

42 Wight, *International Theory*; Bull, "Order versus Justice", 103-104; Bull, *Anarchical Society*.

43 A partir de la defensa de la soberanía absoluta e indivisible del soberano que introdujo Jean Bodin (1530-1596) *Les Six Livres de la République* (1576) y de modo más preciso y absoluto expuso Thomas Hobbes (1588-1679) en *Leviathan, or The Matter, Forme and Power of a Common-Wealth Ecclesiastical and Civil* (1651).

44 Con antecedentes en el proyecto de paz internacional de Charles-Irénée Castel de Saint-Pierre en *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe* (1713), esta tradición parte de la obra de Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf* (*Sobre la paz perpetua*, 1795), escrita en tiempos en los que una creciente interdependencia comercial internacional vinculaba a la legalidad internacional, sostenida en una federación de estados libres, con la adopción de constituciones republicanas en las que la separación de poderes y la debida representación y respeto a los ciudadanos, propiciaría la paz y la cooperación.

es la humanidad, las relaciones entre las personas y la posibilidad de un orden comunitario en el que prevalezca el respeto a normas de amplia legitimidad. Entre ambas – si bien el ya citado aporte de Hugo Grocio precede e influye el pensamiento de Immanuel Kant – se encuentra conceptualmente la llamada tradición grociana o racionalista, que abre espacio a la visión del orden internacional como el de una sociedad que acuerda normas, a la vez que mantiene rasgos anárquicos. Es importante insistir, pese a lo evidente, en que estas tradiciones, orientaciones y sus expresiones políticas y jurídicas están siempre presentes y, pese al predominio de una u otra en diferentes tiempos, se manifiestan sobre el “núcleo westfaliano” del orden internacional, cambiante pero constante⁴⁵. Sobre él se fue construyendo el orden liberal desde finales del siglo XIX, en la tensión entre sus componentes de poder y de legitimidad.

Entre el siglo XX y lo que va del XXI, la recurrencia del predominio de la tradición realista ha conducido a décadas de distanciamiento y tensión, entre las perspectivas política y jurídica sobre el orden internacional. Así se ha manifestado en el debate teórico de las Teorías de las Relaciones Internacionales y en su difícil engranaje con el Derecho Internacional⁴⁶, dificultad que se acentuó en el período entre las dos guerras mundiales y en los años de la Guerra Fría: en los dos tiempos bajo el impacto del desafío de regímenes totalitarios.

Entre 1945 y 1948 la preeminencia de la orientación grociana entre los vencedores impulsó inicialmente la creación de regímenes internacionales en lo político y de seguridad, financiero y comercial. Pese a la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, su institucionalización fue más lenta y accidentada, especialmente en los años de la Guerra Fría.

La gran ola democrática mundial de la primera década de la post Guerra Fría dio nuevo impulso a acuerdos internacionales y a la densificación normativa a partir de crecientes coincidencias en valoraciones y expectativas sobre el fortalecimiento de la legalidad de las relaciones internacionales. Esa ampliación fue incorporando mayor densidad en obligaciones, precisiones y

⁴⁵ Ikenberry, *Liberal Leviathan*, xii.

⁴⁶ Jeffrey L. Dunoff y Mark A. Pollack, “International Law and International Relations: Introducing an Interdisciplinary Dialogue”, *European Journal of International Law* 24, no.3 (septiembre 2013): 987-991.

controles de cumplimiento⁴⁷, como se manifestó en acuerdos y regímenes de protección de la democracia y de los derechos humanos. Prevalcieron en ello referencias y aspiraciones cosmopolitas, que se aproximan a las orientaciones kantiana y grociana, y aportan legitimidad al orden internacional basado en reglas:

(1) el reconocimiento de la soberanía nacional como expresión fundamental de la autonomía humana, (2) el acento en que el sujeto fundamental de justicia moral y política es el individuo, que goza de ciertos derechos sea cual sea el lugar en el que le haya tocado vivir, y (3) la imagen de una “sociedad internacional” (...) imbuida de normas morales que, pese a ello, respeta la soberanía y la autodeterminación nacionales⁴⁸.

En el desarrollo de las relaciones internacionales, estas expectativas se hicieron cada vez más compartidas tras el colapso del bloque soviético y en medio de la creciente ola democrática de finales del siglo XX, lo que contribuyó a la revalorización política del derecho internacional y de un orden liberal más allá de occidente, acompañada con el discurso, los intereses y las realidades de interdependencia de la globalización. En medio de la resaca autoritaria que ha seguido después, la necesidad y la conveniencia de legalidad internacional se han mantenido, pero acompañadas por una suerte de legalismo internacional autoritario concebido sobre un renovado sustrato de realismo.

En efecto, en el siglo XXI los regímenes autoritarios han hecho muy suyo el discurso que demanda un orden internacional basado en reglas. Así lo ejemplifican las declaraciones del llamado “Grupo de Amigos Defensores de la Carta de las Naciones Unidas”, creado en 2021. En su Primera Declaración Ministerial, de septiembre de ese año, sostuvieron que

...la Carta de las Naciones Unidas y sus propósitos y principios permanecen atemporales, universales, y que todos son indispensables no solo para preservar y promover la paz y la seguridad internacionales, el Estado de derecho, el desarrollo económico y el progreso social, así como los derechos humanos de todos,

47 Kenneth W. Abbott y Duncan Snidal, “Hard and Soft Law”.

48 Nussbaum, *La tradición cosmopolita*, 109-110.

pero también para lograr un mundo más pacífico, próspero, justo y equitativo; un sistema con base, precisamente, en las reglas establecidas en ese instrumento universal y jurídicamente vinculante, el cual constituye un logro para la humanidad y un verdadero acto de fe en lo mejor de la humanidad⁴⁹.

Es revelador de la orientación de fondo de esta declaración que todos los gobiernos participantes en este grupo lo son de regímenes autoritarios, autoritarios electorales o, en algunos casos, de democracias con rasgos iliberales⁵⁰: Argelia, Belarús, Bolivia, China, Cuba, República Popular Democrática de Corea, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Irán, Laos, Malí, Nicaragua, Palestina, Rusia, San Vicente y las Granadinas, Siria, Venezuela y Zimbabue.

Cada uno de los enunciados de este grupo de países ha sido objeto de reinterpretación política desde el principio fundamental que alegan defender con su “llamado al pleno respeto del derecho inalienable de los pueblos a la libre determinación”. De modo más preciso, en otros discursos y declaraciones unilaterales o conjuntas han definido como sustento de ese orden al principio de no injerencia, que contrasta con la demostrada disposición a legitimar iniciativas de expansión territorial e intervenciones abiertas o encubiertas en elecciones y decisiones de otros países.

A partir de ese enunciado, han reinterpretado, redefinido o rechazado los principios, reglas y procedimientos internacionales que constituyen la esencia valorativa liberal del orden internacional y sus reglas. Pero no se trata solo, defensivamente, de encubrir sus violaciones de acuerdos y normas con el escudo de la no injerencia. También “ven al derecho internacional como medio para cultivar sus propios proyectos iliberales, extendiendo nuevas normas legales autoritarias, que existen junto a principios democráticos y compiten con ellos”⁵¹.

Lo cierto es que la multiplicación de acuerdos e instituciones

49 Primera Declaración Ministerial del Grupo de Amigos en defensa de la Carta de las Naciones Unidas (23 de septiembre 2021), <https://misionverdad.com/18-paises-emiten-declaracion-en-defensa-de-la-carta-de-la-onu>

50 V-Dem, *Democracy Report 2024*, 12.

51 Ginsburg, “How Authoritarians”, 44. En el texto original: “No longer content to approach international law as means of fostering their own illiberal projects from a defensive posture, authoritarians view international law as means of fostering their own illiberal projects, extending new authoritarian legal norms that exist alongside and compete with democratic principles.”

internacionales en casi todos los ámbitos de interés internacional fue haciendo muy difícil e inconveniente a los Estados permanecer fuera de ellos y de los límites que suponen a su soberanía.

Ahora bien, en medio de la tendencia mundial a la legalización de las relaciones internacionales, la cantidad, la densidad y la efectividad de los compromisos asumidos han sido significativamente mayores en el caso de las democracias que en el de los autoritarismos⁵², lo que va acompañado con rasgos de mucho interés como los que se resumen a continuación⁵³.

Los regímenes autoritarios, a partir de una renovada orientación realista sobre la política internacional, a la vez que prefieren en muchos asuntos, defensivamente, el retorno a un derecho internacional westfaliano (es decir, fuertemente limitado por la soberanía, la no intervención y la neutralidad respecto a los asuntos internos), no dan la espalda al hecho de la interdependencia y la consecuente necesidad, así como las oportunidades, de la legalización de sus relaciones internacionales en múltiples ámbitos. Sin embargo, mientras convienen en acuerdos que fortalecen su seguridad y permanencia en el poder, limitan o rechazan la cooperación y los acuerdos e instituciones que puedan proteger o favorecer a quienes, nacional e internacionalmente, objetan su legitimidad de origen o de desempeño.

En su adaptación a la creciente legalización internacional, los regímenes autoritarios prefieren mantener flexibilidad en los compromisos: con enunciados limitados de las obligaciones a las que quedan legalmente comprometidos; con imprecisiones o ambigüedades en su definición de lo que es requerido, está autorizado o prohibido, y con débil o ausente delegación de autoridad independiente para interpretar, implementar y aplicar lo acordado, para resolver disputas y eventualmente hacer futuros acuerdos⁵⁴.

Prefieren también, por tanto, negociar acuerdos antes que adoptar principios, normas y procedimientos ya institucionalizados. Esto es especialmente

52 Gingsburg, "Authoritarian international" y "How Authoritarians"; Sandholtz, "Resurgent Authoritarianism"; Oona A. Hathaway, "Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties", *Journal of Conflict Resolution* 51, no. 4 (agosto 2007): 588-621.

53 Gingsburg, "Authoritarian international", 221-260.

54 A partir del citado contraste desarrollado por Abbott y Snidal - "Hard and Soft Law", 147 - los autoritarismos se mueven en el espectro entre densidad y debilidad normativa, cerca del segundo extremo, en el que obligación, precisión y delegación tienden a ser mínimas.

importante en materia de protección de derechos humanos, de escrutinio sobre política interna y de procesos judiciales internacionales y, en general, ante instancias internacionales de resolución de disputas.

Tales rasgos y tendencias se han fortalecido y extendido en el primer cuarto del siglo XXI en detrimento la dimensión liberal del orden internacional y su evolución institucional, particularmente en cuanto a la protección supranacional de los derechos humanos⁵⁵. Allí se manifiesta la complejidad de un desafío en el que la preeminencia del realismo en la orientación y accionar exterior confronta, debilita y redefine elementos fundamentales de la legitimidad liberal internacional⁵⁶.

A continuación, se introducen las modalidades y los alcances de las interpretaciones, desplazamientos y violaciones autoritarias de los principios, normas y procedimientos que desde inicios del siglo XXI debilitan crecientemente la legalidad y los sustentos de legitimidad del orden internacional en el ámbito de los derechos humanos. Tras una breve referencia a esa institucionalidad serán presentadas, como fue propuesto inicialmente, las posiciones y respuestas de seis regímenes autoritarios en sus más recientes comparecencias ante el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

3. LOS AUTORITARISMOS DEL SIGLO XXI ANTE LA INSTITUCIONALIDAD EN DERECHOS HUMANOS

Los avances del derecho internacional desde mediados del siglo XX, no obstante sus altibajos, se manifestaron de modo especialmente significativo a partir de la ya mencionada Declaración Universal de Derechos Humanos de diciembre de 1948, precedida en meses, valga recordar, por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Desde entonces, a la par del establecimiento del sistema universal y de sistemas regionales de

55 Haass, Richard, "World Order 2.0", *Foreign Affairs*, (enero-febrero 2017), <https://www.foreignaffairs.com/world/world-order-20>

56 Kundnani, "The Future of the Liberal Order"; Sandholtz, "Resurgent Authoritarianism"; Ikenberry, *Liberal Leviathan*.

protección⁵⁷, una decena de tratados y protocolos complementarios configuraron lo esencial del régimen internacional de protección de derechos humanos, sus sistemas de control y órganos de supervisión. Así se fueron ampliando las obligaciones y precisiones e incluso instancias de escrutinio, seguimiento, evaluación y hasta el enjuiciamiento⁵⁸ disponibles para quienes buscan protección, justicia, reparación y garantías de no repetición cuando los sistemas nacionales no las ofrecen. Este régimen se centra en la responsabilidad de los Estados en la protección de los derechos de sus ciudadanos. Luego, con el desarrollo del derecho penal internacional, se hizo personal la responsabilidad de la comisión de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio, sea que por acción u omisión, al facilitarlos, encubrirlos, planificarlos o instigarlos.

Es ineludible preguntarse en qué medida y condiciones y por qué razones los autoritarismos participan en este régimen, para luego caracterizar su participación en el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En general, en el afán legalista internacional autoritario, la firma, ratificación y permanencia en estos tratados ha obedecido a razones de legitimación interna y exterior, así como, en alguna medida, a la reducción o manejo de presiones domésticas e internacionales en medio del fortalecimiento del escrutinio y denuncias, a las que se fueron sumando transnacionalmente organizaciones no gubernamentales de creciente activismo, respetabilidad y proyección mundial. Más proactivamente, la vinculación autoritaria a la institucionalidad de protección de los derechos humanos se ha ido ajustando: a través del desarrollo de relaciones y coincidencias proautoritarias y pragmáticas⁵⁹, a la vez que conjugando los recursos de fuerza, persuasión e

57 En Europa (1950), América (1959), África (1981) y, si bien más débiles, la Liga Árabe (2004), y la Asociación de Naciones del sudeste de Asia (2009).

58 La Corte de Justicia Centroamericana creada en 1907 y pero disuelta en 1918, la Corte Europea de Derechos Humanos desde 1959, la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde 1979 y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos desde 1981.

59 Laurence Whitehead, "Antidemocracy Promotion. Four Strategies in Search of a Framework," *Taiwan Journal of Democracy* 10, no. 2 (diciembre 2014): 1-24; Diamond, Plattner y Walker, *Authoritarianism Goes Global*; Levitsky y Way, *Competitive Authoritarianism* y "The New Competitive Authoritarianism"; Tansey, *International Politics*.

injerencia⁶⁰ con los de la instrumentalización política-realista del derecho y las instituciones internacionales⁶¹. Allí se inscriben sus desafíos e iniciativas frente a las exigencias internacionales de responsabilidad en la materia que nos ocupa⁶².

En cuanto a la participación en el Consejo de Derechos Humanos y sus evaluaciones, lo diverso de los casos seleccionados⁶³ – Rusia, China, Irán, Cuba, Nicaragua y Venezuela – confluye en sus modos de responder al régimen internacional de derechos humanos.

Todos han firmado y ratificado – salvo pocas excepciones⁶⁴ – tratados fundamentales, algunos de ellos cuando eran regímenes democráticos – como son los casos de Venezuela entre 1958 y 1999 y Nicaragua entre 1979-1980 y 1990-2007 – pero formalmente mantenidos hasta el presente.

Entre los tratados suscritos se encuentran los primeros cinco compromisos en los que se sustenta este régimen de obligaciones, procedimientos y exigencias: Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966); Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984). A estas Convenciones fundamentales se añade la más reciente Convención para la Protección de

60 Joseph Nye, *The Future of Power* (New York: Public Affairs, 2011); Walker, Christopher “Dealing with the Authoritarian Resurgence”, en Diamond, Plattner y Walker, *Authoritarianism Goes Global*, 304-328; Christopher Walker y Jessica Ludwig, “The Meaning of Sharp Power. How Authoritarian States Project Influence”, *Foreign Affairs* (noviembre, 2017).

61 Thomas Ambrosio, “Authoritarian Norms in a Changing International System”, *Politics and Governance* 6, no. 2 (junio 2018): 120-123, <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/download/1474/823>; Gingsburg, “How Authoritarians”.

62 Diamond, Plattner y Walker, *Authoritarianism Goes Global*; Weiner, “Authoritarian International Law”; Kundnani, “The Future of the Liberal Order”.

63 Aunque en su selección ha pesado la cercanía y relevancia para el estudio del caso venezolano – Paola Bautista de Alemán (ed.), *Autocracias del siglo XXI. Caso Venezuela* (Caracas: editorial Dahbar, 2019) –, su escogencia también se sustenta en su ubicación en los índices mundiales sobre institucionalidad y democracia, así como en las posiciones que comparten ante situaciones críticas en materia de derechos humanos (en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU) y de seguridad internacional (ante la guerra en Ucrania). A la ya citada ubicación en el índice de estado de derecho del World Justice Project, *Rule of Law Index 2024*, 11-12, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIndex2024.pdf> se suma que los seis países se encuentran en el conjunto de regímenes autocráticos en The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2023*, 12-13.

64 China y Cuba no ratificaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y Cuba tampoco el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Políticos.

Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006), de la que ninguno de los seis países es parte, así como la mayoría no lo es de los protocolos optativos que añaden precisiones en obligaciones y procedimientos al Pacto y a las Convenciones⁶⁵. Más allá de la formalidad de la ratificación y los diversos procesos de legalización nacional de esos tratados, en estos países se han producido graves incumplimientos: sostenidamente y de modo crecientemente documentado.

Súmese el desarrollo del régimen penal internacional en materia de las más graves violaciones de derechos humanos que, tras la experiencia de tribunales penales especiales – para juzgar crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de agresión –, dio lugar a la creación de la Corte Penal Internacional, en funcionamiento desde la entrada en vigor del Estatuto de Roma en julio de 2002. Su punto de partida es que la responsabilidad a investigar, juzgar y sentenciar es la de las personas responsables de los crímenes “más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto” y que para evitar su impunidad “hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidos a la acción de la justicia”⁶⁶.

La revisión de las ratificaciones y denuncias de este Estatuto ofrecen un mapa más amplio de los compromisos internacionales sobre derechos humanos en cuanto a la orientación política y a la disposición efectiva a limitar la soberanía en esta dimensión: 125 ratificaciones y 29 firmas sin ratificación⁶⁷. De los países aquí considerados, solo Venezuela es parte del Estatuto, (2000), Rusia e Irán solo lo firmaron (2000), mientras que Cuba, Nicaragua y China – que votó contra la aprobación del Estatuto en 1998⁶⁸ –, nunca lo firmaron⁶⁹.

65 Ver datos en United Nations Human Rights / Office of the High Commissioner, “Status of Ratification Interactive Dashboard”, <https://indicators.ohchr.org/>

66 “Preámbulo”, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (2002), [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

67 Posteriormente, Estados Unidos retiró su firma, Burundi y Filipinas también lo hicieron y Hungría inició el procedimiento de salida.

68 Junto con Estados Unidos, China, Irak, Israel, Libia, Qatar y Yemen.

69 Conviene recordar que también en este ámbito regímenes democráticos de rasgos iliberales han alegado razones de seguridad y soberanía nacional, no solo en la decisión de no hacerse parte o retirarse del Estatuto de Roma, sino también en la descalificación de las decisiones de la Corte Penal

La autoexclusión o la violación de acuerdos son opciones que los autoritarismos mantienen abiertas, pero también en este ámbito, las de modificar acuerdos internacionales desde adentro y crear sus propios foros⁷⁰. Desde esos foros y acuerdos, y a través de la participación en espacios institucionales ya establecidos – en el Sistema de Naciones Unidas, organizaciones internacionales regionales y foros económicos como el de Davos o de seguridad como el de Munich – Rusia y China, han sido particularmente activos en hacer sus propuestas y defender sus posiciones: sobre materias específicas y, en general, sobre el derecho internacional, en términos semejantes a los de la ya citada declaración del Grupo de Amigos en Defensa de la Carta de la ONU.

Entre sus estrategias – autoexclusión, proyectos propios o incidencia desde dentro de la institucionalidad internacional – conviene destacar un gran denominador común. Los autoritarismos contemporáneos alegan constantemente razones de derecho. Nacionalmente esto se evidencia en sus constituciones, en las reformas para constitucionalizar la centralización del poder y en iniciativas que ajustan el marco legal a las necesidades del régimen⁷¹. En las constituciones de China, Rusia, Irán, Nicaragua, Cuba y Venezuela se encuentran muy extensas secciones de artículos dedicados a los derechos humanos y sus garantías. A la vez, su acumulación de violaciones a esos derechos y a los principios y procedimientos para su protección es acompañada por justificaciones de

Internacional, como en los casos de Israel, Hungría y Estados Unidos, cuyo gobierno anunció en 2025 sanciones contra jueces y fiscales de esa instancia.

70 Son ilustrativas las decisiones de los gobiernos de Venezuela y Nicaragua de retirarse de la Organización de Estados Americanos y el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. De la creación de foros regionales alternativos, son ejemplos la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (Alba) y, con mucho interés y presión desde Venezuela, el impulso y la deriva iliberal de la Unión de Naciones Suramericanas que produjo el abandono de casi todos sus miembros (2008-2019). En torno a Rusia, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (desde 1994, renovada en 2002) y la Unión Económica Euroasiática (2015) impulsada desde Moscú son también ejemplos de foros alternativos. En Asia se encuentran iniciativas menos recientes como la Organización de Cooperación de Shanghai (2001) o la más amplia y políticamente diversa Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (1967). Bajo el liderazgo de Xi Jinping el alcance de la institucionalidad alternativa se ha extendido en sus ámbitos temáticos y alcances geográficos, como en los casos de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta (desde 2013), el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (2014) y la Asociación Económica Regional Integral firmada a mediados de noviembre de 2020 junto a 14 países del Asia Pacífico, el más grande pacto comercial del mundo con casi un tercio de la producción económica mundial.

71 Tom Ginsburg y Alberto Simpser (eds.) “Introduction”, *Constitutions in Authoritarian Regimes* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 1-18.

ornamento jurídico, ocultamiento de información, consideraciones de seguridad nacional y acusaciones sobre la ilegalidad de los denunciantes, usualmente acusados de amenazar la seguridad y la soberanía nacionales.

Esto se ha venido manifestando tanto frente al núcleo westfaliano del orden internacional como al de su institucionalidad liberal. Sobre lo primero, en materia de soberanía e integridad territorial, cuentan en lo más reciente de este registro la expansión marítima de China, la anexión de Crimea y la guerra de invasión de Ucrania por Rusia, así como las agresiones en Gaza, Líbano, Irak y Yemen de las milicias armadas por Irán. Son prácticas a las que se aproximan, en su propia escala, las decisiones y medidas del régimen venezolano sobre su legítimo reclamo territorial ante Guyana tras su descuido de las vías diplomáticas y judiciales en esa materia de interés nacional, o las denuncias sobre su injerencia en otros países en apoyo a movimientos y grupos políticos antidemocráticos.

Valga insistir en el efecto debilitador que sobre esa institucionalidad han estado teniendo los regímenes democráticos iliberales, especialmente por el surgimiento y fortalecimiento de movimientos, tendencias partidistas y liderazgos nacionalistas y populistas en Europa y, cada vez más abiertamente, desde el gobierno de Estados Unidos⁷², a lo que se suman las graves violaciones del derecho internacional y humanitario por Israel en la guerra en Gaza.

En ese cuadro de desafíos en los ámbitos de seguridad y de legalidad, China y Rusia tienen especial influencia, habiendo compartido desde finales del siglo XX su inconformidad con el orden mundial y su lugar en él, con la propuesta de un renovado multilateralismo y con expresiones sobre la necesidad de democratizarlo a partir del fortalecimiento del derecho internacional, pero siempre desde una perspectiva predominantemente westfaliana. La confluencia de los liderazgos de Vladimir Putin y Xi Jinping en este ámbito se ha manifestado en su Declaración sobre la Protección del Derecho Internacional (2016)⁷³. Entonces, a dos años de la anexión de Crimea por Rusia y en medio de la reafirmaciones de China acerca de su unidad

72 Diamond, Larry, *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition and American Complacency* (Nueva York: Penguin Press, 2019); Applebaum, *Twilight of Democracy*.

73 Declaración de la Federación Rusa y la República Popular China sobre la Protección del Derecho Internacional (julio 2016), <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n16/215/32/pdf/n1621532.pdf>

territorial y voluntad de reunificación de Taiwán, defendieron los principios de la Carta de las Naciones Unidas y los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica⁷⁴. En febrero de 2022, pocos días antes de la agresión militar rusa contra Ucrania, los presidentes de Rusia y China suscribieron la Declaración Conjunta sobre las Relaciones Internacionales Entrando en una Nueva Era y el Desarrollo Sostenible Global⁷⁵. Es un documento que resume, en buena medida con las formas discursivas de China, las concepciones autoritarias sobre el orden y el derecho internacional al que aspiran, incluidas consideraciones expresas sobre derechos humanos. Así se lee en tres de sus párrafos:

“No existe un modelo único que sirva para orientar a los países en el proceso de instauración de la democracia. Cada nación puede elegir las formas y métodos de implementación de la democracia que mejor se adapten a su Estado particular...”

“... el carácter universal de los derechos humanos debe verse a través del prisma de la situación real de cada país en particular, y los derechos humanos deben protegerse de acuerdo con la situación específica de cada país y las necesidades de su población”.

“...reafirman su firme apoyo mutuo para la protección de sus intereses fundamentales, la soberanía estatal y la integridad territorial, y se oponen a la interferencia de fuerzas externas en sus asuntos internos”.

Si bien es importante el peso que les confiere a estos dos países el derecho a veto en las materias que son discutidas en el Consejo de Seguridad, su influencia en los criterios de legitimidad y eficacia de la institucionalidad internacional es mucho más amplia. Inciden en espacios y agencias especializadas del sistema de la ONU donde son revisadas o creadas reglas en materias tan diversas como telecomunicaciones, corrupción, propiedad

74 Formulados inicialmente por China, India y Birmania en 1954: soberanía e integridad territorial, no agresión mutua, no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuo, y coexistencia pacífica.

75 Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development (febrero 2022) <http://www.en.kremlin.ru/supplement/5770>

intelectual o ciberseguridad. Pero es especialmente importante su actuación en el Consejo de Derechos Humanos, en el que – al igual que otros regímenes autoritarios – no se han negado a participar y han hecho campaña por votos de la Asamblea General para formar parte de ese Consejo de 47 miembros⁷⁶.

Merecen atención tanto la presencia y reacciones de China en esa instancia como las extensas reinterpretaciones que ha venido presentando en su libro blanco sobre democracia de 2021⁷⁷ y en los sucesivos sobre derechos humanos, especialmente en los publicados desde 2019⁷⁸. Sus conceptos se manifiestan, con frecuencia de modo literal, en muchas de las posiciones y declaraciones de gobiernos que se han ido sumando al discurso sobre el sur global en medio del acercamiento económico de y hacia China.

Así puede constatarse en los informes y respuestas ante las evaluaciones de que han sido objeto autoritarismos – como los de China y Rusia, pero también los de Irán, Cuba, Nicaragua y Venezuela – como parte del Examen Periódico Universal que desde 2008 hace el Consejo de Derechos Humanos a todos los miembros de la ONU. Sus intervenciones nacionales y las que han hecho durante las evaluaciones a otros Estados, particularmente las que tratan sobre regímenes afines, también ofrecen importante evidencia: sobre la brecha entre lo que dicen sus constituciones y los acuerdos internacionales que han suscrito, por una parte y, por la otra, sobre las prácticas gubernamentales que los incumplen y niegan. Pero esa

76 Sobre el interés y los apoyos para su participación es significativo que China ha sido elegida seis veces, desde 2006 y solo ha estado fuera del Consejo al renunciar durante el escrutinio por la represión en Xinjiang. Cuba también ha sido miembro en seis ocasiones. Rusia lo ha sido tres veces, fue suspendida en 2022 por su guerra de invasión contra Ucrania y fracasó en el intento de reelección en 2023. Venezuela ha sido elegida dos veces, perdiendo su tercera postulación. Nicaragua lo fue una vez al igual que Irán, que luego se postuló dos veces pero sin contar con los votos necesarios

77 China: Democracy That Works (diciembre 2021), https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202112/04/content_WS61ae34fc6d0df57f98e6098.html

78 Dos de los más recientes – de 2019 y 2021 – ilustran no solo la concepción de los derechos humanos – ligados fundamentalmente al desarrollo económico del país – sino el propósito de extender al mundo esa concepción: Seeking Happiness for People: 70 Years of Progress on Human Rights in China (septiembre 2019), https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/22/content_WS5d87752fc6d0bcf8c4c13d32.html; Moderate Prosperity in All Respects: Another Milestone Achieved in China's Human Rights (agosto 2021) <https://www.mps.gov.cn/n2255079/n6865805/n7355748/n7355818/c8058738/content.html>

participación también es reveladora de las limitaciones y reinterpretaciones que estos regímenes defienden y promueven en el sistema de protección de los derechos humanos. Para ese propósito, hay tres documentos de especial interés en cada una de las rondas del EPU: el Informe Nacional que el país examinado presenta sobre los avances respecto a las evaluaciones previas, el Informe final en el que el Grupo de Expertos recoge todas las recomendaciones hechas sobre el lapso evaluado, y – especialmente – el Anexo en el que el gobierno examinado responde a las recomendaciones, indicando las que acepta, acepta parcialmente y rechaza.

La aproximación a esas tres fuentes sobre las evaluaciones más recientes en cada caso⁷⁹ permite resumir las objeciones y reinterpretaciones de los acuerdos e instituciones de protección de derechos humanos que han quedado manifiestas en las posiciones de los seis países. Sus gobiernos no solo han procurado ser elegidos por la Asamblea General de la ONU para participar en el Consejo: en sus informes y respuestas lo valoran, mencionan los acuerdos internacionales de los que son parte, así como las leyes, normas y garantías constitucionales en esa materia, con referencia especial a sus reformas y enmiendas constitucionales recientes⁸⁰. Los matices, en reinterpretaciones y rechazos de principios, normas y procedimientos se encuentran en sus justificaciones y reacciones ante las recomendaciones.

Sobre el Consejo y el EPU, las apreciaciones de los seis países comienzan por demarcar el alcance de las propuestas y recomendaciones en términos que excluyen el escrutinio en materia de derechos políticos y civiles. De ese modo, ellos mismos politizan la discusión sobre derechos humanos al privilegiar las razones de soberanía y seguridad nacional y el recurso al principio de no injerencia en todo el espectro de los derechos humanos. Así lo ilustra esta selección de consideraciones sobre el papel del Consejo, al que se reclama:

79 Siendo evaluaciones que se hacen desde 2008 cada cinco años, hasta el presente se han desarrollado cuatro ciclos. Aquí serán considerados tres casos que completaron su evaluación por cuarta vez – China (2024), Rusia (2023) y Cuba (2023) – y tres que solo han completado el tercer ciclo, a saber, Venezuela (2022), Nicaragua (2019) e Irán (2019).

80 En China (2018 y 2022), Nicaragua y Cuba (2019), y Rusia (2020).

- Actuación objetiva, transparente, que evite la confrontación y la politización. No aplicar expresiones y juicios que tienen un carácter eminentemente político⁸¹.

- Imparcialidad y respeto ante la soberanía de los Estados para mejorar la protección de los derechos humanos⁸².

- “Acabar con el doble rasero” y con los intentos de utilizar los derechos humanos como pretexto para injerirse en los asuntos internos de Estados soberanos⁸³.

- Respeto a la participación de cada país no solo en tratados internacionales de alcance mundial, sino en iniciativas regionales y alternativas de protección de derechos humanos⁸⁴.

- Reconocimiento de la importancia de que el trabajo de los mecanismos de protección de los derechos humanos de la ONU sea justo, objetivo, no selectivo y no politizado⁸⁵.

- Protección de los derechos humanos a través de la seguridad, para promoverlos a través de la cooperación y avanzar en la construcción de una comunidad de futuro compartido para la humanidad⁸⁶.

Esas posiciones, expuestas en los Informes Nacionales sobre sus desempeños, suelen ir acompañadas por consideraciones sobre el contexto a partir del cual defienden sus logros en materia de derechos humanos, a la vez que limitan el radio de actuación del Consejo, sus misiones y relatorías. Así lo manifiestan los siguientes argumentos:

81 Nicaragua: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Adición: Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado (13 de septiembre 2019), <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/272/73/pdf/g1927273.pdf>

82 Irán: Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Addendum: Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review (20 febrero 2020), <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g20/044/46/pdf/g2004446.pdf>

83 Rusia: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Adición: Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado (19 de diciembre 2023), <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/264/36/pdf/g2326436.pdf>

84 Rusia: Informe del Grupo de Trabajo. Compromisos voluntarios y respuestas (19 de diciembre 2023).

85 China: Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Addendum: Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review (31 de mayo 2024), <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/upr/cn-index>

86 China: Report of the Working Group. Voluntary commitments and replies (31 de mayo 2024).

- Justificación de las carencias en derechos humanos como efecto de medidas coercitivas internacionales⁸⁷.
- Rechazo a la tendencia a la utilización del escrutinio sobre los derechos humanos como pretexto para intervenir en los asuntos internos de otros Estados⁸⁸.
- Denuncia de sanciones unilaterales como violación masiva, flagrante y sistemática de los derechos humanos⁸⁹.
- Razones para la limitación de visitas y misiones internacionales de escrutinio e información por razones de soberanía y no injerencia política; aprobación selectiva de visitas de Relatores⁹⁰.

En las consideraciones para rechazar las recomendaciones hechas en cada evaluación, se encuentran no solo mayores precisiones sobre los límites que las razones de seguridad y soberanía imponen a la protección internacional de los derechos humanos, sino las redefiniciones de esos derechos y los medios aceptables para protegerlos. Los argumentos se presentan esquemáticamente para cada uno de los seis países, a partir de sus respuestas a las observaciones y recomendaciones contenidas en los informes respectivos presentados por los grupos de trabajo del Consejo de Derechos Humanos⁹¹.

87 Irán: National report submitted pursuant to Human Rights Council resolutions 5/1 and 16/21 (5 de noviembre 2024), <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/203/11/pdf/g2420311.pdf>; Cuba: Informe nacional presentado en virtud de las resoluciones 5/1 y 16/21 del Consejo de Derechos Humanos (12 septiembre 2023), <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/184/86/pdf/g2318486.pdf>; Venezuela: Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos (9 de noviembre 2021), <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/320/38/pdf/g2132038.pdf>

88 Rusia: Informe nacional, presentado con arreglo a las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 5/1 y 16/21 (24 de agosto 2023), <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/172/11/pdf/g2317211.pdf>

89 Cuba: Informe nacional presentado en virtud de las resoluciones 5/1 y 16/21 del Consejo de Derechos Humanos (12 septiembre 2023), <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/184/86/pdf/g2318486.pdf>

90 Venezuela: Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos (9 de noviembre 2021), <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/320/38/pdf/g2132038.pdf>; Irán: National report submitted pursuant to Human Rights Council resolutions 5/1 and 16/21 (5 de noviembre 2024), <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/203/11/pdf/g2420311.pdf>

91 Resumidos a partir de los ya citados informes nacionales, en los que se recogen también los compromisos voluntarios y réplicas de los países ante sus más recientes evaluaciones: Irán en 2020, Rusia en 2024, China en 2024, Cuba en 2024 y Venezuela en 2022.

Irán

- Incompatibilidad con las leyes del país.
- Lenguaje inapropiado.
- Alegaciones infundadas.
- Propuestas contrarias a la promoción de los derechos humanos.
- Recomendaciones inaceptables por las conductas de violación sistemática de derechos humanos y del derecho internacional en el Estado que formula las observaciones.

Rusia

- Ilegalidad de su exclusión del Consejo, sin consenso, por la Asamblea General en 2022.
- Observaciones que no se ajustan a las disposiciones de la legislación vigente, a la práctica policial o a las principales orientaciones de la política estatal en los ámbitos pertinentes.
- Afirmaciones falsas o incorrectas desde un punto de vista fáctico.
- Recomendaciones que no se ajustan a las disposiciones de su Constitución, incluidas las relativas a los fundamentos del orden constitucional de la Federación de Rusia y a su integridad territorial.
- Irrelevancia para los principios y objetivos del EPU, en el caso de las recomendaciones sobre la operación militar especial [guerra de agresión] y la situación en Ucrania.
- Rechazo a observaciones que se refieren a la situación de los derechos humanos en territorios que no están bajo su jurisdicción [Abjasia y Osetia del Sur, dos regiones separadas de Georgia con apoyo ruso]

China

- Defensa de la protección de los derechos humanos en China, de acuerdo con las tendencias de los tiempos y adecuada a las condiciones nacionales, siguiendo una senda propia en el desarrollo de todos los derechos humanos, combinando el principio de universalidad con la realidad del país.
- La responsabilidad principal de la implementación de los tratados internacionales de derechos humanos recae en los gobiernos de los Estados.
- Solo implementará las recomendaciones de los órganos de tratados de la ONU de acuerdo con sus condiciones nacionales y se opone a las recomendaciones que se basan en información falsa.

- Las visitas pertinentes deben respetar la soberanía nacional y cumplir las leyes y regulaciones chinas, no acepta las llamadas visitas que socaven la soberanía.
- Sobre violaciones de derechos en Xinjiang: “Informe completamente ilegal y nulo. El Consejo de Derechos Humanos ha rechazado el proyecto [alternativo] de decisión pertinente, que representa la posición oficial de los Estados miembros”.
- Sobre violación de derechos políticos en Hong Kong: “Los países tienen el derecho y la obligación de salvaguardar su propia seguridad nacional, como es el caso de la promulgación por parte de China de la Ley de Salvaguardia de la Seguridad Nacional en la Región Administrativa Especial de Hong Kong”.

Cuba

- Recomendaciones sesgadas políticamente y construidas sobre bases falsas, derivadas de los intentos de desacreditar a Cuba por parte de quienes, con sus ambiciones hegemónicas, se niegan a aceptar la diversidad y el derecho de libre determinación del pueblo cubano.

Nicaragua

- Razones de soberanía para no sumarse a nuevos compromisos internacionales: el ordenamiento jurídico nacional es amplio, completo y enfocado en proteger las garantías constitucionales.
- Acceso de misiones de organizaciones regionales e internacionales de protección de derechos humanos para que tengan acceso a todas las zonas del país – reclamado especialmente después de las manifestaciones, represión, muertes y encarcelamientos de abril de 2018 –, solo admisible en algunos casos, después de valorarlas en su contexto.
- Negación de sus incumplimientos de acuerdos políticos y rechazo a la apertura de nuevos diálogos y de restablecimiento de todos los derechos políticos.
- Prioridad de los derechos sociales, cuyo desarrollo y garantías se alega defender.

Venezuela

- Reafirmación de cumplimiento nacional de normas y políticas de protección de los derechos humanos.
- Efectos en los derechos humanos de la “agresión multiforme” al país, que incluye medidas coercitivas unilaterales del gobierno de Estados Unidos.
- Rechazo de recomendaciones contra la represión, criminalización, persecución y apresamiento de opositores, disidentes, defensores de derechos humanos

y manifestantes; contra la impunidad de fuerzas represivas; a favor de la liberación de presos políticos; sobre independencia e imparcialidad del sistema de administración de justicia; sobre el llamado a avanzar en negociaciones políticas para convocar elecciones libres.

– Intención entorpecedora de mecanismos paralelos e innecesarios, en referencia a la Misión Internacional de Determinación de Hechos creada por resolución en el Consejo de Derechos Humanos en 2019 y renovada hasta 2026.

Estas referencias a las posiciones sobre el Consejo de Derechos Humanos, su seguimiento y sus evaluaciones, requieren mayor análisis sobre el modo como regímenes autoritarios, desde su diversidad, se han ido moviendo en esos ámbitos. Pero ya en el conjunto de esta primera aproximación se asoman discursos y estrategias comunes, afuera y adentro de la institucionalidad internacional, no solo para limitar los alcances de sus evaluaciones y recomendaciones. Contribuyen también a fortalecer el sustrato westfaliano del orden internacional basado en reglas: priorizando el respeto a la soberanía de los Estados y a la multipolaridad del orden mundial sobre la institucionalidad y las responsabilidades nacionales e internacionales de los Estados⁹².

El conjunto de posiciones y respuestas ante lo Examen Periódico Universal ilustra, por una parte, lo formal e instrumental de la participación en esa instancia, manifiesto en las críticas a los procedimientos y alcances de la evaluación, acompañadas con la descalificación de las observaciones, el reclamo de respeto a la soberanía de los Estados y el rechazo a las visitas y mandatos de escrutinio, al considerarles como pretexto para la injerencia en los asuntos internos. Por otra parte, los argumentos para rechazar recomendaciones, sea que más o menos desarrollados en cada caso, evidencian el rechazo a lo esencial de la concepción liberal de protección de los derechos humanos: al desvincular el derecho interno del derecho internacional; al defender la responsabilidad indelegable de los Estados en la implementación de los tratados internacionales sobre derechos humanos; al defender las condiciones nacionales específicas, priorizando derechos económicos, sociales y al desarrollo y, por encima de todo, el derecho y la obligación gubernamental de salvaguardar la seguridad nacional.

92 Haass, "World Order".

Es así como los regímenes autoritarios van restando densidad y debilitan el régimen de protección de los derechos humanos – su universalidad, indivisibilidad y supranacionalidad – particularmente en el ámbito de los derechos civiles y políticos. Desde su revalorización de la tradición realista reinterpretan y confrontan los principios y normas liberales. En el campo de los derechos humanos se evidencia crudamente la contraposición entre las aspiraciones liberales de legitimidad y los imperativos de seguridad de la política de poder presentes en las conmociones geopolíticas actuales del orden internacional.

COMENTARIO FINAL

Las páginas precedentes han explorado la naturaleza y los alcances de la erosión autoritaria de principios y normas de orden internacional a partir de tres aproximaciones: desde los obstáculos que la expansión del autoritarismo y el retroceso de las democracias plantean a la densificación del derecho internacional, pasando a la tensión entre la dimensión normativa liberal del orden internacional y el fortalecimiento del sustrato político realista propio de su núcleo westfaliano, para finalmente analizar la significación particular de la incidencia autoritaria en el sistema mundial de protección de los derechos humanos.

Desde esos tres ángulos, la exploración de la sostenida expansión autoritaria y sus implicaciones para el orden internacional no solo alerta sobre las consecuencias que para la seguridad internacional tiene la expansión de la *realpolitik autoritaria*. Llama también la atención sobre su efecto amplificador de la brecha entre lo que dicen los acuerdos internacionales y lo que los gobiernos autoritarios ignoran o reinterpretan en materia de derechos humanos. Esto es parte de un cuadro general, más amplio, de debilitamiento de la legalidad internacional en todos los ámbitos, que se manifiesta en el creciente desconocimiento de límites a la soberanía de los Estados, en la pérdida de densidad de los acuerdos – en obligaciones, precisiones y garantías de cumplimiento – y, especialmente, en la negación de la vinculación entre el estado de derecho interno y el derecho internacional.

Ha sido y es importante recalcar que lo manifiesto en las posiciones autoritarias en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y, de modo más extremo, en el desconocimiento de responsabilidad penal internacional, no es exclusivo de regímenes autoritarios y se extiende cada vez más a democracias con rasgos iliberales, incluyendo entre ellas el fortalecimiento de la tendencia liberal estadounidense, con su enorme poder de incidencia internacional.

El aumento de las tensiones entre política de poder y legalidad – acumuladas en altibajos desde los años de la Guerra Fría y agravadas tras lo brevemente promisorio de su final – hace muy necesaria una franca y no idealizada reflexión sobre el orden internacional que se abandona y el que se asoma: entre la necesidad de renovación de la institucionalidad internacional fundada en criterios liberales de legitimidad – en lo económico, jurídico y político – y la presión e intereses tras las reinterpretaciones, los abandonos e instrumentalizaciones legalistas de esos criterios por parte de una cantidad creciente de regímenes autoritarios.

Sobre el orden internacional que se perfila, es fácil argumentar que la necesidad de certidumbre y la posibilidad de limitar el ejercicio internacional de la soberanía resultará de la nueva balanza de poder multipolar, y que sus reglas se renovarán a partir de razones de seguridad nacional y de reconocimiento de ciertas interdependencias, sin necesidad de grandes acuerdos sobre la legitimidad de principios compartidos. Sin embargo, lo que a partir de esos impulsos se manifiesta, en medio de serias conmociones geopolíticas y retrocesos democráticos, es la pérdida de certidumbre, estabilidad y respeto a los acuerdos e instituciones internacionales. Es así en buena medida incluso en ámbitos de indudable interdependencia, como el comercio, las finanzas o el calentamiento global, pero lo es críticamente en el de derechos humanos, donde de la formalidad legalista se va transitando a la reconfiguración y limitación de las responsabilidades internacionales de los Estados y sus gobernantes.

Es momento de recordar que el desarrollo institucional de la legitimidad liberal – como orden plural, basado principios compartidos y reglas acordadas – se fortaleció en la medida en que se multiplicaron las democracias liberales, aunque persistieran autoritarismos. La consistencia de las democracias

en sus compromisos con principios de legitimidad del orden internacional – desde la integridad territorial hasta los derechos humanos – no solo dio mayor densidad jurídica a los acuerdos internacionales en todos los ámbitos, sino que fortaleció la cooperación y la solidaridad internacional e hizo posibles y convenientes las adhesiones autoritarias.

Se asoma un orden internacional marcadamente westfaliano, de redespliegues, conflictos y repartos geopolíticos, con discursos de retorno a una idealizada estabilidad multipolar, sobre un debilitado piso jurídico multilateral: cercano a la versión iliberal del orden basado en reglas. Versión cada vez más alejada de las orientaciones cosmopolitas que enlazan las tradiciones kantiana y grociana de las relaciones internacionales: propiciadoras del entrecruzamiento del derecho y la política en torno a principios compartidos que, sin negar la naturaleza anárquica de la sociedad internacional, abran espacio al sentido de comunidad.

La comprensión del orden internacional que se perfila es, en sí misma, un reto mayor en el que se conjugan tensamente las razones de poder y de legitimidad, en lo conceptual y lo práctico, lo jurídico y lo político. Es, en la práctica, un desafío enorme para las democracias y los demócratas, no solo ante los autoritarismos sino, cada vez más, ante la creciente zona gris que se extiende en torno a ellos.

Data de submissão: fevereiro de 2025

Data de aceitação: julho de 2025

DOI: <https://doi.org/10.60543/dlb.vi9.10126>