



EQUIPO EDITORIAL

DIRECTORES

Cástor M. Díaz Barrado

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.
Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España

Carlos R. Fernández Liesa

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad Carlos III de Madrid

SUBDIRECTOR

Harold Bertot Triana

Universidad Internacional de la Empresa (UNIE)

SECRETARÍA ACADÉMICA

Karen Giovanna Añaños Bedriñana

Universidad de Granada

Jacqueline Hellman

Universidad Complutense de Madrid

COORDINADORES

Andrés Bautista Hernández

Universidad de Málaga

Deborah Presta Novello

Universidad de Lleida

CONSEJO DE REDACCIÓN

Directora del Consejo:

Elena C. Díaz Galán

Profesora Titular de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Antonio Pastor Palomar

Catedrático de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Vicente Garrido Rebolledo

Profesor Titular de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

M^a Sagrario Morán Blanco

Catedrática de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Daniel Oliva Martínez

Profesor Titular de Derecho Internacional
Público Universidad Carlos III de Madrid

Mercedes Guinea Llorente

Profesora titular interina de Relaciones
Internacionales Universidad
Complutense de Madrid

Ana Manero Salvador

Catedrática de Derecho internacional
Público y Relaciones Internacionales
Universidad Carlos III de Madrid

Florabel Quispe Remón

Profesora Titular de Derecho internacional
público y relaciones internacionales
Universidad Carlos III de Madrid

Juan Manuel Rodríguez Barrigón

Profesor Titular de Derecho Internacional
Público Universidad de Extremadura

CONSEJO EDITORIAL

Amparo Morales

FILAC (Fondo para los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe)

José Antonio Escudero

Real Academia de la Historia y Real Academia De Jurisprudencia y Legislación de España

Víctor Rodríguez Cedeño

Venezuela

Ana Badia Martí

Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales Universitat de Barcelona

Celeste Pino Canales

Catedrática de Derecho Internacional Público, Universidad de La Habana (Cuba)

Mirna Cuningham

Presidenta del FILAC (Fondo para los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe)

Ana Idalia Castellanos Khouri

Embajadora Cancillería dominicana (República Dominicana)

Juan Mendoza Díaz

Catedrático de Derecho Procesal, Universidad de La Habana (Cuba)

Natalia Armijos

Directora General de Cultura. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)

Juan Carlos Moreno Pinilla

Director de la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste

Romualdo Bermejo García

Catedrático de Derecho internacional público y Relaciones Internacionales, Universidad de León

Miryam Colacrai

Profesora titular de Teoría de las Relaciones, Investigadora del CONICET, Profesora en la Maestría en Cooperación Internacional, Universidad Nacional de San Martín y Universidad Nacional de Rosario (Argentina)

Celestino del Arenal Moyúa

Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid

Cesáreo Gutiérrez Espada

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Murcia

Felipe González

Director del Programa de derechos humanos de la Universidad Diego Portales (Chile), Profesor de la American University (EEUU). Ex Presidente de la Comisión interamericana de derechos humanos

Marcela Chavarría

Profesora de la Universidad de Monterrey (México)

Carlos Molina

Catedrático de Derecho, Director del Doctorado en Derecho, Universidad de Medellín (Colombia)

Montserrat Huguet Santos

Catedrática de Historia Contemporánea, Universidad Carlos III de Madrid (España)

Francesco Seatzu

Catedrático de Derecho internacional, Universidad de Cagliari (Italia)

Luis Alonso Rico Puerta

Corte Suprema de Justicia (Colombia)

Antonio Blanc Altemir

Catedrático de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad de Lleida

Fanny Castro-Rial Garrone

Profesora Titular de Derecho Internacional Público, Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)

José Alberto Azeredo Lopes

Universidade Católica Portuguesa (Portugal)

Victor Goode

CUNY School of Law (Estados Unidos)

Toufik Essaid

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Tanger, Université Abdelmalek Essaâdi (Marruecos)

Jorge Urbaneja Cillán

Universidad de Alicante (España)

Marina Matic Boskovic

Institute for Criminological and Sociological Research (Serbia)

Jelena Kostić

Institute of Comparative Law (Serbia)

Veronika Gosheva Stoilova

South-West University "Neofit Rilski" (Bulgaria)

Deyan Dimitrov

Institute for the State and the Law, Bulgarian Academy of Sciences (Bulgaria)

Barbara Janusz-Pohl

Adam Mickiewicz University in Poznań (Polonia)

Shuichiro Masukata

Tokyo University of Foreign Studies (Japón)

REVISTA ELECTRÓNICA IBEROAMERICANA

REIB

Vol. 20 No. 1

2026
Julio

La Revista Electrónica Iberoamericana REIB se encuentra indexada en: Scopus; ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences); Directory of Open Access Journals (DOAJ); Latindex Catálogo V1.0 y V.2.0 (Sistema Regional de Información en línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal); Dialnet; ÍNDICES-CSIC (Información y Documentación de la Ciencia en España); MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas); DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas), EuroPub (Directory of Academic and Scientific Journals); entre otros.

Edición: Centro de Investigación en Estudios de Iberoamérica, Universidad Rey Juan Carlos e Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid.

Diseño y maquetación: Agustina Gutiérrez Vázquez. www.tesiteando.es

ISSN: 1988-0618

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ESTUDIOS DE IBEROAMÉRICA,
UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS**

C/TULIPÁN S/N, MÓSTOLES, MADRID

**INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y EUROPEOS FRANCISCO
DE VITORIA DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID**

C/ MADRID, 126-128, GETAFE, MADRID



Índice

EDITORIAL	9
TRIBUNA.....	13
Sobre la Presidencia de Donald Trump.....	13
<i>Cesáreo Gutiérrez Espada</i>	
ARTÍCULOS	19
El nuevo tiempo de los levantamientos indígenas en Ecuador. Entre etnoidentidad y transversalidad reticular	19
<i>Julián García-Labrador</i>	
La razonabilidad del principio de progresividad en la aplicación de los derechos humanos en México.....	42
<i>Laura Alicia Camarillo Govea</i>	
<i>Edgar Iván Ortega Peñuelas</i>	
La atribución de responsabilidad del superior por omisión a título de autor mediato o coautor en la “situación Venezuela I” ante la Corte Penal Internacional.....	64
<i>Soranib Nathali Hernández de Deffendini</i>	
<i>Simón Pedro Deffendini Silva</i>	
Posiciones identitarias de las niñas y los niños hospitalizados frente a la situación de enseñanza hospitalaria en Perú	120
<i>Julissa Anaya Espinoza</i>	
<i>Andy Morodo Horrillo</i>	
<i>Crista Weise</i>	
Iberoamérica en la red global de cables submarinos. Conectividad continental y dependencia geopolítica.....	154
<i>Rafael García Pérez</i>	
Aproximación al marco jurídico de la inteligencia artificial en México. Derechos de propiedad intelectual y derechos de autor	192
<i>José Miguel Cabrales Lucio</i>	
<i>Alma Delia Gámez Huerta</i>	
<i>Jesús Sánchez Castillo</i>	
República y democracia en el pensamiento liberal-conservador argentino. La ampliación de 1916, el momento de clausura de 1976, y sus resonancias contemporáneas	212
<i>Julia Evangelina Velisone</i>	

La elección popular directa de los integrantes del Poder Judicial en México	230
<i>Eduardo Andrade Sánchez</i>	
El Acuerdo sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional en vigor y la frontera extractivista. Tensiones emergentes para la gobernanza oceánica.....	257
<i>Vanesa Castello</i>	
<i>Natalia Ceppi</i>	
<i>Guillermina Elias</i>	
CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA IBEROAMERICANA	285
Beatriz et al. v. El Salvador. Scope and limits of a step forward for reproductive justice before the Inter-American Court of Human Rights.....	285
<i>Catherine Maia</i>	
<i>Clément Decarsin Americi</i>	
<i>Marie-Louva Quiniou</i>	
MONOGRÁFICO	301
Retos para la gestión sostenible de los espacios y los recursos en Iberoamérica.....	301
<i>Carlos R. Fernández Liesa</i>	
<i>Ana Manero Salvador</i>	
El aporte de las opiniones consultivas al derecho al medio ambiente en el sistema interamericano de derechos humanos	304
<i>Florabel Quispe Remón</i>	
El dilema arequipeño, entre la preservación de la campiña y la expansión urbana planificada	333
<i>James Carlos Fernández Salguero</i>	
<i>Omar Vasquez Sánchez</i>	
<i>Renato Paredes Velazco</i>	
<i>Cesar Alejandro Del Carpio</i>	
Desplazamiento forzado por empresas en la Guajira colombiana	354
<i>Laura Arenas Peralta</i>	
Empoderamiento de los consumidores y sostenibilidad. El ecodiseño.....	380
<i>María Isabel Candelario Macías</i>	
La responsabilidad del Estado frente al crimen organizado y la minería ilegal en la Amazonía. Especial atención al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.....	401
<i>Andrés Ramón Torres Rangel</i>	

Aportaciones de países andinos a la sostenibilidad. El caso de la Amazonía	434
<i>Cecilia Giovannetti Lugo</i>	
<i>Silvana Insignares-Cera</i>	
RESEÑAS.....	459
VILLAR EZCURRA, MARTA; ANTÓN ANTÓN, ÁLVARO (dirs.). Aspectos jurídicos de la tarificación del carbono en sectores estratégicos, Aranzadi, 2025, 606 pp.	459
<i>Cástor Miguel Díaz Barrado</i>	
TROCONIS HEREDIA, JESÚS EDUARDO; BERTOT TRIANA, HAROLD; DÍAZ BARRADO, CÁSTOR M.; FERNÁNDEZ LIESA, CARLOS R. (dirs.). Venezuela, Guyana y el territorio Esequibo, Dykinson, 2025, 195 pp.	464
<i>Juan Manuel Rodríguez Barrigón</i>	
DÍAZ GALÁN, ELENA CAROLINA; BERTOT TRIANA, HAROLD (dirs.). El vínculo entre sostenibilidad, derechos humanos y vulnerabilidad en la sociedad internacional: sustrato filosófico, contenidos políticos y aplicación normativa, Iustel, 2025, 350 pp.	469
<i>Susana B. Checa Prieto</i>	
ANDRÉS MARTÍN, JUAN RAMÓN DE. La diplomacia franquista frente al México del siglo XX (1940-1970): política de no reconocimiento, anticomunismo y sistema ‘priista’, Dykinson, 2025, XX pp.	473
<i>Claudia Gago Martín</i>	
BAUTISTA HERNÁEZ, ANDRÉS. Derecho Internacional Público y Catástrofes, 2ª Edición, Editorial Tirant Lo Blanch, 2026, 466 pp.	479
<i>Ana Cristina Gallego Hernández</i>	
VERA ESQUIVEL, GERMÁN. La Reforma de la Carta Democrática Interamericana, Editora Jurídica GRIJLEY, Lima, 2024, 165 pp.	482
<i>Roxana Nelly Diestra Huerta</i>	
BERTOT TRIANA, HAROLD; GUTIÉRREZ, JUAN CARLOS; RODRÍGUEZ CEDEÑO, VÍCTOR. Venezuela entre la justicia internacional y el desafío de la impunidad, Iustel, 2026, 204 pp.	488
<i>Ignacio Ángel Pérez Macías</i>	
DOCUMENTACIÓN.....	493
<i>Déborah Presta Novello</i>	

Editorial

La Doctrina Monroe ha demostrado una extraordinaria capacidad de adaptación. Proclamada en 1823 como una advertencia frente a las pretensiones coloniales de las potencias europeas, se ha transformado a lo largo de los siglos hasta convertirse en uno de los pilares de la política exterior estadounidense hacia América Latina. El Corolario Roosevelt de 1904 legitimó la intervención directa de Estados Unidos en los asuntos internos de los Estados latinoamericanos bajo el argumento de preservar el orden y la estabilidad hemisférica. Más de un siglo después, la administración de Donald Trump parece impulsar una nueva reinterpretación de aquella doctrina, con su adaptación a las dinámicas de la competencia estratégica actual en el espacio americano, que permite hablar de un verdadero “corolario Trump” a la Doctrina Monroe.

En la actualidad la preocupación de Washington gira en torno a los desafíos que provienen de la consolidación de un orden internacional crecientemente multipolar, marcado por la expansión económica, tecnológica y militar de China, el renovado activismo geopolítico de Rusia y la emergencia de otras potencias regionales que cuestionan la hegemonía estadounidense. En este contexto, América Latina vuelve a adquirir una importancia estratégica como espacio de competencia entre las grandes potencias a los ojos de una administración que pines ay actúa en los marcos de su “American First”.

Durante el primer mandato de Donald Trump (2017-2021), varios altos funcionarios estadounidenses recuperaron expresamente el lenguaje de la Doctrina Monroe. Más que una referencia histórica, estas expresiones reflejaban una concepción según la cual el hemisferio occidental debía seguir siendo un espacio privilegiado para los intereses estratégicos de Estados Unidos. La política hacia Venezuela constituyó uno de los ejemplos más ilustrativos de esta orientación. La administración Trump impulsó una estrategia de máxima presión diplomática y económica destinada a provocar un cambio de gobierno, acompañada por reiteradas declaraciones en las que se afirmaba que “todas las opciones estaban sobre la mesa”, incluida la posibilidad del uso de la fuerza. Paralelamente, Washington incrementó las sanciones contra Cuba y Nicaragua, y consolidó un enfoque que identificaba a estos tres países como focos de influencia de actores extrarregionales, especialmente Rusia, China e Irán.

Uno de los elementos importantes del denominado corolario Trump reside en la identificación de China como el principal desafío estratégico para Estados Unidos en América Latina. Durante décadas, la influencia económica china en la región fue considerada un fenómeno esencialmente comercial. Bajo Trump, pasó a interpretarse como una amenaza directa para la seguridad nacional estadounidense. Las inversiones chinas en infraestructura crítica, puertos, telecomunicaciones, minería, energía y redes digitales comenzaron a ser presentadas como instrumentos de proyección geopolítica capaces de alterar el equilibrio estratégico del hemisferio.

Esta percepción se profundizó aún más durante el segundo mandato de Trump iniciado en 2025. La política estadounidense ha reforzado la presión diplomática sobre gobiernos latinoamericanos para limitar la participación de empresas chinas en sectores estratégicos, especialmente en las redes de telecomunicaciones, la explotación de minerales críticos, la inteligencia artificial, los centros de datos y las infraestructuras portuarias. De ello da cuenta la creciente atención prestada al Canal de Panamá, al Ártico americano y a las rutas marítimas del Atlántico.

El eventual “corolario Trump” puede resumirse en una idea central: cualquier incremento significativo de la influencia estratégica de potencias rivales en el hemisferio occidental constituye una cuestión de seguridad nacional para Estados Unidos y justifica una respuesta política, económica, diplomática e incluso militar destinada a preservar su posición predominante.

Las consecuencias para América Latina son profundas. En primer lugar, la región corre el riesgo de convertirse nuevamente en escenario de la rivalidad entre grandes potencias, lo que reduciría en grado extremo el margen de autonomía de sus Estados. Muchos países mantienen hoy una elevada dependencia comercial de China mientras continúan vinculados política, financiera y militarmente con Estados Unidos. Esta doble dependencia dificulta la adopción de políticas exteriores plenamente soberanas y aumenta la presión para alinearse con uno u otro bloque.

En segundo lugar, el renovado énfasis estadounidense en las esferas de influencia supone un desafío para principios esenciales del Derecho Internacional contemporáneo, como la igualdad soberana de los Estados, la libre determinación de los pueblos y la libertad para establecer relaciones internacionales sin injerencias externas. La Carta de las Naciones Unidas no reconoce zonas de influencia exclusivas ni derechos especiales de unas potencias sobre determinadas regiones. La lógica de la competencia estratégica no puede convertirse en una justificación para limitar la capacidad soberana de los Estados de elegir libremente a sus socios económicos, tecnológicos o políticos.

Finalmente, este nuevo contexto exige una reflexión estratégica por parte de América Latina. La región necesita fortalecer sus mecanismos de integración, diversificar sus alianzas internacionales y desarrollar capacidades propias en sectores críticos para evitar convertirse en un simple objeto de disputa geopolítica. Pero es verdad que se está muy lejos de ellos. La región hoy corre el riesgo de incrementar la incapacidad en muchos Estados de adoptar decisiones conforme a los intereses nacionales y regionales, sin quedar subordinados a las prioridades de actores externos.

Quizá el mayor legado del denominado corolario Trump sea haber explicitado una realidad que ya se encontraba latente: la Doctrina Monroe nunca desapareció completamente de la política exterior estadounidense; simplemente adaptó sus instrumentos y sus objetivos a las transformaciones del sistema internacional. Hoy el lenguaje ha cambiado. Ya no se habla de impedir nuevas colonizaciones europeas ni de contener la expansión del comunismo. Se habla de cadenas de suministro, minerales estratégicos, inteligencia artificial, puertos, redes 5G, seguridad económica y competencia tecnológica. Pero el principio subyacente permanece constante: preservar la primacía estadounidense en el hemisferio occidental frente a la presencia de potencias rivales.

La cuestión que plantea esta evolución es si el resto del continente aceptará que el siglo XXI siga conforme a una lógica de esferas de influencia heredada del siglo XIX. En un orden internacional cada vez más multipolar, el verdadero desafío consiste en construir una arquitectura regional basada en el respeto efectivo del Derecho Internacional, la cooperación entre iguales y la autonomía estratégica de los Estados americanos, evitando que la historia vuelva a repetirse bajo nuevos nombres y con instrumentos diferentes.

Sobre la Presidencia de Donald Trump

CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 13-18.
ISSN: 1988 – 0618. Doi: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10594>. ORCID: 0000-0002-7211-7836

1. Me centraré, con estas líneas, en la “extracción” de Nicolás Maduro de Venezuela por “fuerzas del orden” (llamémoslas así) de los Estados Unidos. Lo que no empee el que haga ciertas consideraciones (que el caso descubre) sobre la posición de Estados Unidos, con la Administración Trump, sobre el Derecho Internacional como elemento regulador de las Relaciones Internacionales.

2. Y diré, para empezar, que no es la primera vez (...). En otras ocasiones (dos de particular relevancia, y las tres curiosamente con Administraciones del Partido Republicano), un nacional de otro Estado fue “extraído” de su país y llevado a Estados Unidos para ser juzgado.

A) Así, personas a sueldo de la DEA (Administración antidroga de los Estados Unidos) secuestraron en su consulta profesional, un 2 de abril de 1990, al médico mexicano Humberto Álvarez-Machain (Guadalajara, México) y lo llevaron en un avión privado hasta El Paso (Texas, Estados Unidos), donde fue arrestado por agentes de la DEA y sometido a juicio. Estados Unidos violó la soberanía territorial de México, como este país alegó en su protesta al gobierno de los Estados Unidos, invocando la existencia de un tratado de extradición (de 4 de mayo de 1978) entre los dos países que Estados Unidos no utilizó. El médico mejicano fue acusado de su participación en el secuestro y asesinato de un agente especial antidroga estadounidense, Enrique Camarena-Salazar. La DEA creía que el demandado participó en el asunto prolongando la vida de Camarena

* Catedrático Emérito de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Murcia. Catedrático Emérito Honorífico de la Universidad de Murcia. Correo electrónico: cgutesp@um.es.

para que, mediante tortura, pudiese seguir siendo interrogado por los narcotraficantes (“Antecedentes”, sentencia de 15 de junio de 1992 del Tribunal Supremo de Estados Unidos, *International Legal Materials*, XXXI, 1992, núm. 4, pp. 901 ss.).

Cuestión distinta es si, aún habiéndose cometido la violación de la soberanía territorial de un Estado, los tribunales del Estado que ordenó el secuestro tienen o no competencias para enjuiciar al secuestrado. El TS de los Estados Unidos (por fallo mayoritario de 6-3) determinó que el secuestro violó la soberanía territorial mexicana pero no lo hizo explícitamente con el tratado de extradición entre ambos países, permitiendo que el juicio procediera. Finalmente, en 1992, un juez federal liberó a Álvarez-Machain por falta de pruebas contundentes y éste fue repatriado.

B) Hace más de treinta años, el Gobierno de Estados Unidos llevó a cabo el secuestro del líder político de un país extranjero: el general Manuel Antonio Noriega, de Panamá.

Como en 2026 Nicolás Maduro, Noriega fue acusado de participar en una operación a gran escala para introducir drogas en Estados Unidos. Y fue capturado en una operación militar de este país ejecutada en Panamá.

Los abogados de Noriega acusaron al Departamento de Justicia de violar el Derecho internacional y las garantías del debido proceso al invadir Panamá y allí arrestar a su cliente. Alegaron, también, que Noriega tenía inmunidad como jefe de Estado extranjero.

Los argumentos de la defensa del acusado no prosperaron: fue juzgado y condenado en 1991 a 40 años de prisión. Factor clave de la decisión: los tribunales estadounidenses se negaron a considerar la legalidad o no de la invasión de Panamá. Los tribunales federales, como en el asunto Álvarez-Machain, sostuvieron que la forma en que un acusado es llevado ante un tribunal (incluso, como en el caso, por la fuerza, y desde el extranjero) no anulaba su jurisdicción penal.

C) La intervención armada de Estados Unidos en Venezuela se inició a fines del verano de 2025 cuando este país incrementó la presencia de sus fuerzas navales en el sur del Caribe a fin de combatir el narcotráfico en la costa de Venezuela.

La primera operación de la campaña tuvo lugar el 2 de septiembre de 2025, con el ataque a una lancha procedente de Venezuela en la que presuntamente viajaban miembros de una banda transportando drogas. Resultaron muertas 11 personas. En noviembre, se autorizaron operaciones secretas de la CIA en territorio venezolano.

Durante la madrugada del 3 de enero de 2026, Fuerzas Armadas estadounidenses bombardearon instalaciones militares venezolanas. Y unas horas más tarde, el presidente Trump declaró en su red social *Truth Social* que Estados Unidos había capturado al presidente venezolano y a su mujer, y los estaban trasladando fuera del país.

Donald Trump anunció posteriormente que Estados Unidos gobernaría Venezuela hacia una “transición segura” y que su Gobierno se implicaría directamente en la explotación del petróleo venezolano.

Maduro, a quien los fiscales acusan de dirigir “bandas patrocinadas por el Estado” y facilitar el narcotráfico en Venezuela, presentará probablemente objeciones similares a las que intentó el general Noriega. Queda por ver si los tribunales de Estados Unidos reconsiderarán ese precedente por la condición presidencial de Maduro; no obstante

(puede resultar significativo), el Departamento de Justicia calificó en la acusación a Nicolás Maduro de “gobernante *de facto* pero ilegítimo” de Venezuela. En todo caso, parece claro que el proceso contra el dictador no será sencillo.

3. Continuaré afirmando que la operación en Venezuela, como la de Rusia en Ucrania cuatro años antes, supuso una flagrante violación del Derecho internacional; ambas potencias han rechazado, entonces, normas del Derecho Internacional tan fundamentales como la prohibición del uso de la fuerza armada, el respeto a la integridad territorial de los Estados o el principio de no injerencia en los asuntos internos de otros Estados. Falta por ver si “El Gran Panda”, como con cariño (supongo) le conocen sus connacionales, se une o no a ellos en esa conducta (tiene una gran tentación en Taiwán...).

Estados Unidos violó, sí, el Derecho Internacional por el uso de la fuerza en territorio de un Estado extranjero. Ignoró, asimismo, su propio Derecho interno por hacerlo sin autorización ni conocimiento del Congreso, pese a que el 2 de noviembre de 2025, la secretaria general de la Casa Blanca, Susie Wiles, declaró que los ataques a objetivos o instalaciones terrestres en Venezuela requerían la aprobación del Congreso, y que días después funcionarios del Gobierno comunicaron (en privado) a miembros del Congreso lo mismo (carecer de justificación jurídica para respaldar ataques contra objetivos terrestres en Venezuela).

Vulneró igualmente el Derecho internacional por ejercer sobre el formalmente presidente de un Estado extranjero actos propios del poder público en una clarísima vulneración de la soberanía territorial de Venezuela.

Ítem más. Los ataques contra presuntas narcolanchas en el Mar del Caribe y la muerte de sus tripulantes, no respetaron las condiciones exigidas por el derecho de visita y apresamiento en alta mar ante sospechas de narcotráfico de buques con pabellón de otro Estado.

Estados Unidos violó el principio que prohíbe la intervención por su intromisión en la administración venezolana y sus decisiones respecto del petróleo de ese país, al poner bajo su control la producción y comercio del mismo.

4. Pero lo más grave de todo este asunto es que no nace de un arrebato aislado de Donald Trump, sino de la aplicación al caso de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional del Gobierno de los Estados Unidos (2025), que, posiblemente, generará una deriva tan inquietante como antijurídica de este gran país; una deriva, por lo demás, plagada de peligros para el mundo.

Porque la publicación de la Estrategia por la Administración estadounidense (*National Security Strategy of the United States of America November 2025*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>, pp.1-29) supone un punto de inflexión en la doctrina estratégica de este Estado. El documento rompe con el enfoque globalista seguido anteriormente y en general respetuoso con el Derecho internacional que regía el mundo.

La Estrategia arranca con una crítica de Estrategias anteriores, que habrían ensanchado el concepto de “interés nacional” y conducido a intervenciones militares costosas pero de utilidad relativa (*National Security Strategy...*, pp.1-2). En oposición a todas ellas, la nueva doctrina establece un principio rector: solo los intereses vitales

deben guiar la acción exterior (“These are the United States’ *core, vital* national interests. While we also have others, these are the interests we must focus on above all others, and that we ignore or neglect at our peril”; y un poco antes la Estrategia sentencia: “The purpose of foreign policy is the protection of core national interests; that is the sole focus of this strategy”, *National Security Strategy*..., pp. 5, 1). Y esos intereses atienden: a la protección de la soberanía y las fronteras, la defensa de la población y la integridad territorial, la seguridad económica, energética e industrial y la preservación del modo de vida e identidad cultural estadounidense.

Vuelve la doctrina de las esferas de influencia. Estratégicamente, América es la prioridad absoluta. El documento introduce un denominado “Trump Corollary” a la Doctrina Monroe, según el cual es esencial: contener la influencia de potencias rivales (China, Rusia, Irán); controlar los flujos migratorios irregulares; que los gobiernos del hemisferio colaboren con Estados Unidos en la lucha contra el narco-terrorismo, cárteles y otras organizaciones criminales transnacionales; y proteger infraestructuras críticas y recursos estratégicos (*National Security Strategy*..., pp. 5, 15-19).

Se trata de un retorno claro a la hegemonía hemisférica. Así, Estados Unidos no aceptará la influencia (en lo que se llamó en otra época “su patio trasero”) de otro hegemon que él mismo (“After years of neglect, the United States will reassert and enforce the Monroe Doctrine to restore American preeminence in the Western Hemisphere, and to protect our homeland and our access to key geographies throughout the region. We will deny non-Hemispheric competitors the ability to position forces or other threatening capabilities, or to own or control strategically vital assets, in our Hemisphere. This “Trump Corollary” to the Monroe Doctrine is a common-sense and potent restoration of American power and priorities, consistent with American security interests”, *National Security Strategy*..., p. 15).

La Estrategia de 2025 supone, en la práctica, el fin del ciclo liberal internacionalista que definió la política estadounidense desde 1991 y el retorno a un realismo duro, centrado en el poder, la soberanía, y las esferas de influencia. No se trata de un mero ajuste táctico sin más, sino un cambio que altera de manera importante el papel de Estados Unidos en el mundo. La Estrategia renuncia a unos Estados Unidos como líder del orden global; y propone, a cambio, volver a guiarse exclusivamente por “el interés nacional” del país.

Y si la prioridad son los propios Estados Unidos (*American First*) y el hemisferio occidental, el resto del mundo, en particular Europa y Oriente Medio pasan a depender de la capacidad de los actores locales.

La Estrategia parte en definitiva del convencimiento de que el sistema internacional es un espacio de competencia y no de cooperación entre Estados (...). Y la seguridad se define en términos de poder y supremacía, no como un ordenamiento internacional con normas de validez universal.

Rusia pasa a ser un actor con el que es necesario restablecer una estabilidad estratégica clásica límites, acuerdos pragmáticos y reconocimiento de esferas (*National Security Strategy*..., p. 27).

En suma, la Estrategia de 2025 de los Estados Unidos supone un giro copernicano que anuncia una nueva etapa en la que este país, como brillantemente ha escrito Márquez de la Rubia, ya no busca “modelar el mundo, sino proteger su mundo”.

5. Ello explica otros comportamientos de Estados Unidos dentro y fuera del continente americano.

Dentro, la apuesta, a lomo de sus amenazas, de Donald Trump por el candidato, finalmente ganador, en la elección para presidente de Honduras; la inequívoca intervención en Cuba privando del petróleo de Venezuela y buscando su rendición y entrega al hegemon; los reiterados avisos de una próxima intervención de Estados Unidos en territorio de México para acabar con el dominio del narcotráfico en algunas partes del país; o, en fin, la intimidación al mismísimo Canadá para su “fusión” con los Estados Unidos.

Y *fuera*, el alineamiento sin fisuras con Israel y la ocupación de Gaza; el uso ilegal de la fuerza armada contra la República Islámica de Irán en 2024 y en este mismo 2026, desencadenando una guerra que no ha terminado aún (Donald Trump anunció el sábado 23 de mayo, desde el Despacho Oval, que Estados Unidos estaba a punto de cerrar un principio de acuerdo con Irán, aunque su secretario de Estado, Marco Rubio, matizaba el día siguiente que no se trataría de un acuerdo que pusiera fin definitivamente al conflicto, y el mismo 24 Donald Trump enfriaba un inminente cierre del acuerdo...); y en fin, esa presión (coactiva podría decirse) sobre Dinamarca en relación con Groenlandia.

Más aún. Los Estados Unidos han promovido, mediante los Acuerdos Artemisa, una aplicación en la práctica del Derecho del Espacio que violenta principios fundamentales del mismo acordados desde mediados del siglo XX...; al régimen jurídico de la explotación de los recursos naturales de la Luna y otros cuerpos celestes de nuestro sistema solar me refiero.

6. El Derecho Internacional se ha desdibujado. Naciones Unidas ha desaparecido... Y ¿a cambio?; un mundo en el que tres Estados parecen buscar el dominio del planeta (o su reparto): Estados Unidos, Rusia y China.

7. No es el camino. Y debemos abandonarlo, so pena de que profecías, como las de “la vidente búlgara” (Baba Vanga), que se han proclamado para este principio de siglo (al fin y al cabo, solo 25 años desde que empezó) vayan haciéndose realidad.

Y mira, lector amigo, te juro por Dios que este internacionalista desencantado ya no sabe bien cómo esta deriva hacia la oscuridad en la que estamos podría corregirse, pero sí está seguro de algo (hasta el fondo mismo de su corazón): que el *ubi societas ibi ius* es “más mejor”, digámoslo así en *spanglish*, que la *ley de la selva*.

Artículos

El nuevo tiempo de los levantamientos indígenas en Ecuador. Entre etnoidentidad y transversalidad reticular¹

The new wave of indigenous uprisings in Ecuador. Between ethnic identity and cross-cutting networks

JULIÁN GARCÍA-LABRADOR*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 19-41.

Fecha de recepción: 09/02/2026 Fecha de aprobación: 04/06/2026

ISSN: 1988 – 0618. Doi: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10595>. ORCID: 0000-0001-7663-9562

¹ Investigación enmarcada en el proyecto de investigación IRENETIKA "Conflictos armados y crisis humanitarias: las humanidades y ciencias sociales ante los desafíos de la seguridad multidimensional". Ref. PID2021-125822NB-I00

* Profesor Titular de Filosofía. Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Artes y Humanidades. Correo electrónico: julian.labrador@urjc.es.

Resumen

En Ecuador, en los últimos años, se han sucedido diversos episodios de protesta protagonizados por el movimiento indígena. En los eventos de 2019, 2022 y 2025 han aparecido elementos de continuidad con los levantamientos indígenas de los años noventa y también han aparecido aspectos novedosos. En el presente artículo se explora la idiosincrasia de estas jornadas, argumentando que nos encontramos ante un nuevo tiempo para los levantamientos indígenas, en el que, a pesar de una apertura transversal del movimiento indígena, no se abandona el esencialismo identitario.

Palabras clave: movimiento indígena, Ecuador, seguridad, protestas, esencialismo

Abstract

In Ecuador, in recent years, there have been several episodes of protest led by the indigenous movement. The events of 2019, 2022, and 2025 have shown elements of continuity with the indigenous uprisings of the 1990s, but there have also been some new aspects. This article explores the idiosyncrasies of these events, arguing that we are facing a new era for indigenous uprisings in which, despite a cross-cutting opening up of the indigenous movement, identity essentialism has not been abandoned.

Keywords: indigenous movement, Ecuador, security, protests, essentialism

Sumario

Introducción; I. Levantamientos indígenas: nuevo tiempo, viejas estrategias; II. El nuevo Ecuador como síntoma; III. Esencialismo, transversalidad y redes de articulación en las nuevas movilizaciones indígenas de Ecuador; Conclusiones.

Introducción

La declaración de Barbados “La liberación del indígena” supuso un punto de inflexión en la conciencia de los pueblos indígenas en los estados americanos. Dicha declaración, publicada por los antropólogos reunidos en Barbados en el Simposio sobre la Fricción Interétnica en América del Sur los días 25 al 30 de enero de 1971, denunciaba el genocidio, criticaba las políticas de asimilación y aculturación, señalaba la responsabilidad de los estados en la protección de los pueblos indígenas, apuntaba la autodeterminación de éstos y propugnaba una antropología comprometida. La declaración recogía la sensibilidad académica del momento acerca de la identidad indígena y su presencia en los estados americanos. Desde entonces, la “emergencia indígena”² ha ido ganando espacio público: las organizaciones indígenas se han movilizado en diferentes momentos y contextos, demandando reconocimiento institucional y afirmación identitaria. En este sentido, lo étnico ha funcionado como activador de la protesta social³.

En Ecuador fue notoria y paradigmática la primera gran movilización de 1990, en la que los indígenas tomaron la ciudad de Quito, evidenciando la presencia indígena en el contexto social del país y mostrando la fuerza de su organización⁴. El de 1990 fue un primer levantamiento, en el que demandaban la construcción de un estado inclusivo y plurinacional. La toma de Quito, como centro del poder y capital colonial, ocupó entonces un lugar destacado en el imaginario simbólico de las movilizaciones indígenas en Ecuador. Desde aquel momento, otros levantamientos se sucedieron en la década de los 90. La presión indígena logró que la constitución de 1998 reconociera a Ecuador como un país pluricultural y multiétnico. A partir de los 2000 el movimiento indígena de América Latina avanza en su propia autoconciencia y las demandas apuntan a lo que Araceli Burguete reconoce como “nuevo paradigma político”⁵ de la autonomía indígena, en el que destacan tres elementos clave: autodeterminación, resistencia frente al asimilacionismo y reconstitución identitaria frente al multiculturalismo globalizado. La constitución ecuatoriana de 2008 declaró a Ecuador como un estado plurinacional e intercultural, recogiendo las inspiraciones de este nuevo paradigma político. El gobierno de Rafael Correa (2007-2017), apoyado en la bonanza económica derivada del precio de materias primas, impulsó el gasto social, sin que ello significara el desarrollo político de las demandas indígenas. De hecho, Correa mantuvo una “relación contradictoria” con las organizaciones indígenas, ya que promovió la fragmentación de liderazgos y las

2 José Bengoa, *La emergencia indígena en América Latina*. (México: Fondo de Cultura Económica, 2006).

3 Deborah Yashar, *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge* (Cambridge University Press, 2005).

4 Andrés Guerrero, “Poblaciones indígenas, ciudadanía y representación”. *Nueva Sociedad* 150 (1997): 98–105.

5 Araceli Burguete, “Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización”. En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y estado plurinacional en América Latina*, editado por Miguel González, Araceli Burguete y Pablo Ortiz (Quito: FLACSO- Ecuador, GTZ, CIESAS, IWGIA, UNICH, 2010), 63.

discrepancias internas⁶. Con los últimos gobiernos de Moreno (2019-2021), Lasso (2021-2023) y Noboa (2023 -) se ha acelerado la desinversión en políticas públicas y se han desatendido muchas de las peticiones que el movimiento indígena venía demandando desde tiempo atrás. En este sentido, se han producido varias movilizaciones sociales en las que ha participado de manera relevante el movimiento indígena ecuatoriano.

A lo largo del artículo se utilizará “levantamiento” como término clave para señalar la movilización de grupos y comunidades indígenas con el fin de hacer pública su visibilidad y expresar diversas reivindicaciones. Según Víctor Bretón “levantamiento alude a una movilización masiva, multitudinaria, coordinada por las organizaciones étnicas con el objetivo de paralizar el país”⁷. En el presente texto se analizan los tres últimos levantamientos indígenas (2019, 2022 y 2025) y se explica su carácter novedoso en el contexto actual del Ecuador. En un primer apartado se refieren cronológicamente los acontecimientos, haciendo notar tanto su conexión con levantamientos anteriores cuanto sus elementos de novedad. El segundo apartado se detiene en la crisis securitaria que atraviesa el Ecuador y la intensificación estatal del modelo económico extractivista que afecta territorios indígenas, lo cual condiciona el marco conceptual en que el Estado ecuatoriano percibe los levantamientos indígenas. En el tercer y último apartado se exploran los elementos de novedad de los nuevos levantamientos, como son las redes solidarias, las nuevas dirigencias o las organizaciones reticulares y se destaca la dialéctica entre el esencialismo y la transversalidad del movimiento indígena. Se concluye indicando que la actualización del movimiento indígena arrastra contradicciones y tensiones no resueltas y que, a pesar de ello, cuenta con suficientes elementos para que podamos hablar de un nuevo tiempo de los levantamientos indígenas en Ecuador.

I. Levantamientos indígenas: nuevo tiempo, viejas estrategias

Las protestas sociales en América Latina han estado teñidas de demandas etnoidentitarias en las últimas décadas. Las imágenes de indígenas marchando tras las pancartas reivindicativas y emblemas aglutinantes son habituales en los medios de comunicación, permeando la opinión pública con un imaginario sobre lo “indígena”. La etnicidad como activador de la protesta social ha sido común en las últimas décadas en América Latina, tal como ha indicado Deborah Yashar⁸. En Ecuador, en las protestas de 2019, 2022 y 2025, el movimiento indígena, sin ser el único actor, ha sido protagonista

6 Víctor Bretón, Jordi Gascón y Camila del Mármol. “Indigeneity coalesced: The 2022 national strike in Ecuador”. *Anthropology Today* 39 (2023): 16. <https://doi.org/10.1111/1467-8322.12814>

7 Víctor Bretón, “Las cenizas del Ave Fénix: Etnicidad y protesta social en el Ecuador poscorreísta”. *Latin American Research Review* (2025): 3. <https://doi.org/10.1017/lar.2025.10041>

8 Yashar, *Contesting Citizenship*.

indiscutible. No obstante, la participación del mundo indígena no ha sido uniforme y los tres eventos no han sido idénticos. En los eventos que se describen a continuación aparecen elementos que permiten hablar de un nuevo tiempo de los levantamientos indígenas en Ecuador, sin que, por otro lado, exista una ruptura total con la trayectoria anterior del movimiento indígena.

Del 2 al 13 de octubre de 2019 Ecuador se vio sacudido por manifestaciones y altercados que tuvieron la ciudad de Quito como epicentro. Tras la eliminación del subsidio del diésel, se sucedieron una serie de movilizaciones, exigiendo que el gobierno de Lenín Moreno, restaurara dicho subsidio. Su eliminación hacía parte del recorte del gasto público y la propuesta de ley de reforma económica implementado por el gobierno de Moreno. La llamada a un “paro nacional” fue auspiciada por diferentes convocantes entre los que se encontraban el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), el Frente Popular (FP) y la Federación de Cooperativas de Transporte Público de Pasajeros (FENACOTIP). Si bien la FENACOTIP se desmarcó y abandonó el paro el día 4 de octubre, la FUT, CONAIE y FP continuaron con las manifestaciones que buscaban un paro de actividades a nivel nacional. Quito fue el foco del conflicto, pero otras provincias como Imbabura, Cotopaxi, Tungurahua, Cayambe, etc. también experimentaron movilizaciones. Las marchas hacia Quito se intensificaron, teniendo al movimiento indígena como principal apoyo, dada la capacidad logística y de abastecimiento de las comunidades indígenas campesinas. Desde instancias gubernamentales la respuesta fue declarar el estado de excepción, convocar las fuerzas armadas y fortificar el centro de Quito (con especial énfasis en el palacio presidencial de Carondelet), instaurando el toque de queda.

El enfrentamiento entre manifestantes y fuerzas armadas fue especialmente violento. Las imágenes de los jóvenes con escudos de cartón entre bombas lacrimógenas fueron ampliamente difundidas. Los indígenas utilizaron el parque del Arbolito como centro de reunión, mientras la Universidad Politécnica Salesiana y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador se convirtieron en centros de acopio de alimentos, medicinas y atención a los heridos. Numerosos jóvenes y sectores populares se solidarizaron con los indígenas. Los indígenas no estaban solos. El día 13 de octubre, gracias a la mediación de Naciones Unidas y el llamado de otras organizaciones, tuvo lugar una reunión entre la CONAIE y el gobierno: se derogó el decreto que eliminaba el subsidio de combustible y se retiró la propuesta de reforma económica. El paro fue desconvocado. Tras varios días de altercados y 132 bloqueos de carreteras, se reportaron multitud de heridos, tanto entre los manifestantes como entre la policía, así como 11 personas fallecidas.

Si algo cabe destacar de este primer levantamiento fue su carácter disruptivo y violento. La sensación de que algo se había roto se extendió entre la ciudadanía. El hecho de que la movilización de la policía y fuerzas armadas tuviera lugar en el marco conceptual de seguridad nacional, calificando a los manifestantes como “insurgentes” y “enemigos internos” supuso, sin duda, un punto de inflexión. Según Boaventura de Sousa estos enemigos internos no eran sino “las grandes mayorías

empobrecidas”, muchos de ellos indígenas, campesinos, jóvenes precarizados, etc.⁹. La criminalización de la protesta y la crudeza de los enfrentamientos levantaron acta de defunción del espejismo desarrollista de la revolución ciudadana de Rafael Correa (2007-2017)¹⁰. Para el movimiento indígena supuso recuperar protagonismo y poder frente al Estado¹¹. El entonces presidente de la CONAIE, Leónidas Iza, publicó, a posteriori, su propia versión de este primer episodio, indicando que estas movilizaciones, coincidentes con los estallidos sociales de Chile¹² y Bolivia¹³, eran en realidad un cuestionamiento del sistema de dominación¹⁴. En línea con Mariátegui¹⁵, Iza y otros líderes indígenas interpretaban la movilización en el marco de la lucha de clases, como impugnación total del sistema capitalista, encarnado en la represión del Estado ecuatoriano. Para ellos la alternativa era “comunismo indoamericano o barbarie”¹⁶. Así las cosas, aunque se eliminó el detonante del conflicto, las causas estructurales no habían sido resueltas y daba la impresión de que el conflicto podría reavivarse en cualquier momento.

En junio de 2022 se reactivaron las protestas y movilizaciones. En esta ocasión, la activación corrió a cargo del movimiento indígena (CONAIE) de una manera mucho más clara que en los eventos del 2019. Si en 2019 había varias organizaciones implicadas, en 2022 el movimiento contestatario adquirió un corte étnico más definido. Del 13 al 30 de junio de 2022, la CONAIE convocó un paro nacional, que implicó el corte de vías y la toma de Quito por miles de indígenas (junto con otras ciudades como Cuenca, Guayaquil o Riobamba, etc.). El motivo fue, de nuevo, el alto precio de los combustibles y el aumento del costo de la vida (medido como “canasta básica”). El presidente, en esta ocasión Guillermo Lasso, había contraído compromisos con el FMI para paliar el progresivo deterioro económico del país. Dichos compromisos implicaron un programa de reforma estructural que llevaba consigo el aumento de impuestos y la reducción del gasto público.

9 Boaventura De Sousa Santos (ed.) *Ecuador: la insurrección de octubre* (Buenos Aires: CLACSO, 2020), 18.

10 Andrea Madrid Tamayo, “La movilización nacional de octubre de 2019 en Ecuador. Un acercamiento desde el análisis etnográfico”. *Disparidades. Revista De Antropología* 77/2 (2022): e034. <https://doi.org/10.3989/dra.2022.034>

11 Franklin Ramírez, “Paro pluri-nacional, movilización del cuidado y lucha política. Los signos abiertos de Octubre”. En *Octubre y el derecho a la Resistencia. Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador*, editado por Franklin Ramírez (Quito: CLACSO, 2020), 11–44.

12 Viviana Rodríguez-Venegas y Cory Duarte-Hidalgo. “Se está luchando por una vida más justa: Narrativas del estallido social en Chile, 2019”. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e intervención social* 35 (2023): e21312373. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i35.12373>

13 M. Ximena Postigo, y Ximena Córdova. “La crisis política de Bolivia en 2019 y los desafíos al proyecto plurinacional: Una reflexión en torno a los artículos reunidos en esta edición especial”. *Bolivian Studies Journal* 30 (2024): 1-35. <https://doi.org/10.5195/bsj.2024.349>

14 Leonidas Iza, Andre's Tapia y Andre's Madrid. *Estallido: La rebelión de octubre en Ecuador* (Quito: Ediciones Red Kapari, 2020).

15 José Carlos Mariátegui, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. (Lima: Amauta, 1994).

16 Iza, Tapia y Madrid, *Estallido*, 306.

En las movilizaciones de 2022 hay que tener en cuenta el contexto económico del país. Desde 2021 la CONAIE había solicitado, sin éxito, que el gobierno atendiera a sus propuestas para que las medidas no perjudicaran a los sectores indígenas y populares. El empeoramiento de la situación económica y social continuó durante un año, con el agravante deterioro del sistema nacional de salud, motivado por el despido masivo de profesionales y la falta de inversión en infraestructuras. El día 13 de junio de 2022, tras el anuncio del presidente de la CONAIE, comenzaron las movilizaciones indígenas. Los indígenas presentaron una serie de reivindicaciones como la congelación del precio de los combustibles, renegociar deudas familiares, precios justos a los productores, frenar la expansión de la frontera extractiva en territorios ecológicamente sensibles, atajar la precarización laboral, garantizar los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, eliminar la privatización de los sectores estratégicos, recuperar el sistema de salud, asegurar el acceso a la educación e implementar políticas públicas que contuvieran la ola de inseguridad que asolaba el país. Con estas demandas sobre la mesa, se sucedieron los cortes de carreteras, la toma del centro de las ciudades y las manifestaciones durante los 18 días del paro. El carácter renovador de la festividad andina del *Inti Raymi* impregnó, además, el ejercicio reivindicativo en las principales ciudades ecuatorianas¹⁷.

En este espíritu de renovación festiva, la movilización de 2022, con su corte étnico más definido y la marcha hacia Quito evocaba el levantamiento indígena paradigmático de 1990¹⁸. En aquel entonces, el primer gran levantamiento mostró el vigor de un mundo indígena, invisibilizado y racializado, cuyas demandas políticas etnoidentitarias inauguraron un ciclo de movilizaciones que se extendió hasta bien entrados los 2000. Al igual que en 1990, “la “toma de Quito” desempeñó un papel crucial, pues implica la ocupación —física, ritual y simbólica— del centro colonial de la ciudad”¹⁹. No olvidemos que Quito, la ciudad colonial se levantó sobre la antigua *llakta* de Quito, centro prehispánico de intercambio y comercio que se disputaban los distintos señoríos indígenas que vivían en exterior²⁰. La toma de la ciudad colonial, donde se ubica el palacio presidencial de Carondelet, “representa la apropiación del espacio ciudadano —tradicionalmente blanco-mestizo en una sociedad racializada como la ecuatoriana— por parte de quienes históricamente han sido considerados los sujetos subalternos”²¹.

La continuidad de las protestas de 2022 fue sostenida, al igual que en 2019, gracias a las redes logísticas indígenas que garantizaban el abastecimiento de productos básicos para los manifestantes, así como por las redes de solidaridad que se tejían con

17 Pablo Dávalos, “El retorno de los guerreros y guerreras del arcoiris” (Quito: CLACSO, 2022). <https://clacso.org/el-levantamiento-del-inti-raymi-de-junio-22/>

18 Fernando García, *Del sueño a la pesadilla: El movimiento indígena en Ecuador* (Quito: FLACSO y Abya-Yala, 2021) <https://doi.org/10.46546/202011atrio>

19 Bretón, “Las cenizas”, 3.

20 Frank Salomon, *Los señores étnicos de Quito en la época de los incas. La economía política de los señores étnicos norandinos*. [2ª edición, corregida y aumentada]. (Quito: Instituto Metropolitano de Patrimonio, 2011).

21 Bretón, “Las cenizas”, 3.

otros sectores no propiamente indígenas, como jóvenes, universidades y organizaciones populares. El apoyo a las movilizaciones desbordó el marco étnico y transversalizó las demandas²². Por parte del gobierno se continuó con la dinámica anterior: la criminalización de la protesta. Los manifestantes eran presentados como vándalos que querían sembrar el terror y desestabilizar la democracia. Desde un primer momento, el presidente Lasso denunció un intento de golpe de estado que buscaba sacarlo de la presidencia. Por ello, activó las fuerzas armadas para defender el orden. El hecho más destacable, dado el enfrentamiento entre fuerzas del orden y movimiento indígena, fue la detención ilegal del presidente de la CONAIE, Leónidas Iza, acusado de sabotaje por la policía nacional. La detención se produjo en el cantón Latacunga, fuera de los focos de las protestas y de las acciones reivindicativas. Aunque fue liberado al día siguiente, marcó un punto de inflexión, dada la oposición frontal entre el dirigente indígena y amplios sectores del gobierno. Los enfrentamientos continuaron hasta que, gracias a la mediación de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, se acordó establecer mesas de diálogo. Tras 18 días y contabilizar seis muertos y más de quinientos heridos, el 30 de junio de 2022 Gobierno y CONAIE firmaron un “acta por la paz”, en el que se establecieron los siguientes compromisos: el ejecutivo aceptaba, entre otras cosas, reducir el precio del combustible, mitigar los daños de la explotación petrolera, prohibir la actividad minera en áreas protegidas, garantizar la consulta previa libre e informada en comunidades afectadas por el extractivismo, controlar los precios de productos básicos, incrementar el Bono de Desarrollo Humano, considerar en emergencia del sistema de salud, condonar las deudas a pequeños campesinos, etc.; por su parte, las organizaciones indígenas aceptaban el cese de las movilizaciones.

Tras estos acuerdos iniciales, se estableció una mesa técnica de diálogo (mediada por la Iglesia Católica) para dar seguimiento a los acuerdos adoptados. Al igual que el paro de 2019, la violencia y la represión acompañaron las movilizaciones. Este levantamiento estuvo caracterizado por la participación de actores no necesariamente indígenas, como activistas medioambientales, jóvenes urbanos precarizados, sectores mestizos de clases medias, etc. Esta diversidad sectorial “refuerza la tesis sobre los límites de las políticas multiculturales en un momento histórico en el que aquellas parecen tambalearse ante las tensiones de clase que, sentidas como tales, adquieren una transversalidad que permite el desbordamiento social y la contestación frontal al poder establecido”²³. Tras la desmovilización del paro, la sensación de incertidumbre no abandonó los ánimos del país. La zozobra económica continuó, mientras la crisis securitaria se extendió y profundizó, dado que el crimen organizado, vinculado al narcotráfico, se infiltró en el tejido social. El mundo indígena no vio reconocidos los derechos colectivos, ni muchas de las demandas presentadas en las mesas de diálogo. Como bien vaticinaba Víctor Bretón, “nuevas tempestades” podrían presentarse en el horizonte²⁴. Y así fue.

22 Pablo Ospina, “El Paro Nacional de junio de 2022 ¡Otra vez la CONAIE!”. *Ecuador Debate* 116 (2022): 11–27.

23 Bretón, “Las cenizas”, 15.

24 Bretón, “Las cenizas”, 15.

En 2025 tuvo lugar la última de las movilizaciones indígenas recogidas hasta la fecha. Entre el 15 de septiembre y el 25 de noviembre tuvieron lugar una serie de manifestaciones y protestas contra el gobierno del presidente Daniel Noboa. El detonante fue la aprobación del proyecto minero Loma Larga, situado cerca de la reserva hídrica de Quimsacocha, en la provincia de Azuay y la eliminación, una vez más, del subsidio de combustibles. El 13 de septiembre el gobierno anuncia la derogación del subsidio del diésel, la aplicación de bonos compensatorios y el traslado del gobierno desde Quito a Latacunga. El 18 de septiembre, en asamblea extraordinaria, la CONAIE convoca un paro indefinido, al que se sumaron la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas, Negras y Montubias (FENOCIN) y otras organizaciones sociales como el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), la Unión Nacional de Educadores (UNE) y la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL). Ante ello, el 19 de septiembre el Gobierno anuncia y decreta una consulta popular para convocar asamblea constituyente y derogar la constitución de 2008. También anuncia una comisión técnica para re-evaluar el proyecto minero Loma Larga, que quedaría paralizado por el momento. Por otro lado, se congelan las cuentas bancarias de líderes indígenas, organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales.

Privados del capital simbólico de la toma de Quito, por el traslado de gobierno, los indígenas concentran movilizaciones en sus comunidades. La sierra norte (Imbabura, Cotacachi, Cayambe) fue especialmente activa. La Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi (UNORCAC) inició una movilización indefinida desde el domingo 21. Durante un mes se suceden las manifestaciones, enfrentamientos con la policía y la represión de manifestantes en diversos lugares, como Quito, Cuenca, Loja o Guayaquil. El punto de inflexión fue la muerte de Efraim Suárez, comunero indígena de Cotacachi, por disparos de la policía. Los días 12 -14 de octubre, las manifestaciones se incrementaron y también la represión policial y militar. Desde el gobierno se enviaron miles de efectivos militares a la sierra norte para recuperar el tránsito y abrir las vías. Ante la intensidad de la represión militar, la CONAIE desiste de continuar movilizaciones. El 22 de octubre, Marlon Vargas, nuevo presidente de la CONAIE, hace un llamado para desconvocar el paro, señalando que, a pesar del reinicio de actividades productivas, no se establecía diálogo con el gobierno. Desconvocado el paro, el gobierno devuelve la sede del gobierno a Quito. Los días sucesivos continúan las protestas en diversos puntos del país, enfocadas en denunciar el deterioro del sistema de salud y el fraude de la consulta popular. El 16 de noviembre tuvo lugar la consulta popular, en la que finalmente ganó el NO. Es decir, el pueblo ecuatoriano cerraba la puerta a la asamblea constituyente y a una nueva constitución.

En este último ciclo de movilizaciones destacan una serie de hitos, que confirman las tendencias de los anteriores. Por un lado, la habituación estatal a la violencia represiva y la criminalización de la protesta. La dispersión de efectivos y el despliegue del ejército para contener a los manifestantes es ya un hecho consumado desde las protestas de 2019. En este sentido, la creciente crisis de seguridad conforma un marco de violencia estructural, que condiciona el ejercicio de la manifestación y las salidas dialógicas. Además, en esta última ocasión, el gobierno golpeó el capital simbólico del movimiento indígena al trasladar la sede de gobierno de Quito a Latacunga y al

anunciar la intención de dotar al país de una nueva constitución. Recordemos que la constitución vigente (2008) reconoce al Ecuador como un estado plurinacional e intercultural, incluyendo de esta manera algunas de las reivindicaciones etnoidentitarias del movimiento indígena desde tiempo atrás. Pretender un nuevo proceso constituyente bien podría revertir lo logrado hasta la fecha. Por otro lado, desde el movimiento indígena, la transversalidad se acentuó y las protestas solidarizaron de nuevo a jóvenes, productores campesinos, profesores universitarios, activistas medioambientales, profesionales de la salud, etc. Además, las redes solidarias se activaron, tal como había ocurrido en las situaciones anteriores. Sin embargo, la deslocalización de las movilizaciones y el cierre en falso (sin acuerdos tangibles), impidió, en esta ocasión, hablar de un levantamiento como tal. El conflicto, dada la ausencia de acuerdos y canales de diálogo, sigue latente, sin que podamos aventurar cuándo podría reactivarse y qué modalidades que podría adoptar.

II. El nuevo Ecuador como síntoma

De los acontecimientos descritos llama la atención la continuidad del detonante de las protestas indígenas: la eliminación del subsidio al diésel y el precio de los combustibles. Ecuador, país productor de petróleo, miembro de la OPEP, implementó este subsidio a partir de 1974 como medida compensatoria para beneficiar a los sectores más vulnerables²⁵. A pesar del déficit que suponía para el Estado, el subsidio de gasolina, gasoil y GLP se mantuvo varias décadas²⁶. Durante más de cuarenta años, productores y campesinos, especialmente de las comunidades indígenas de la Sierra, se han beneficiado de dicho subsidio en sus actividades productivas y comerciales. Tras el levantamiento indígena de 2022, el gobierno de Guillermo Lasso pactó con la CONAIE que no se modificarían los subsidios generales. Sin embargo, en septiembre de 2025 sería eliminado por el gobierno de Noboa. Por ello, a pesar del anuncio de bonos compensatorios, desde muchos sectores se tuvo la impresión de que la eliminación del subsidio obedecía a un diseño socioeconómico que, profundizando en el corte neoliberal, trataba de pasar página de modelos anteriores.

En efecto, junto con la eliminación del subsidio del diésel, aparecían en el horizonte indicios que permiten afirmar la distancia de los actuales gobiernos neoliberales del Ecuador respecto a las reivindicaciones indígenas y populares. Por ejemplo, uno de los aspectos que aparecían en las movilizaciones indígenas, punto de confluencia con otros movimientos sociales, era la crítica a las políticas

²⁵ Fernando Muñoz, *Subsidios a los combustibles en Ecuador: elementos y dimensiones para una discusión argumentada*. (Friedrich-Ebert-Stiftung FES-ILDIS, 2018).

²⁶ Sandra Emperatriz Peña Murillo, Joaquín Alejandro Ochoa Celi, Francisco Javier Torres Córdova y Eddie Manuel Zambrano Nevárez. "Fuel subsidies in Ecuador: Bibliographic analysis of their cost and sustainability". *Revista Iberoamericana de educación* 9/1 (2025): 55–72. <https://doi.org/10.31876/rie.v9i1.288>

medioambientales. Tanto en los inicios de las protestas como en las mesas de negociación la sensibilidad por la preservación de ecosistemas hacía parte de las demandas. En este sentido, en los eventos de 2019, 2022 y 2025 la convergencia del mundo indígena con otros sectores evidenció que el descontento social nacía, precisamente, de la oposición a un modelo sustentado en la expansión de la frontera extractiva y la amenaza de los ecosistemas. A la tradicional explotación petrolera del Ecuador se suman en los últimos años las concesiones de explotación de minería metálica a cielo abierto. Así, aunque se paralizó el proyecto Loma Larga tras la última ola de movilizaciones, otras medidas apuntaban a la intensificación extractiva. Entre junio y julio de 2025, la Asamblea Nacional aprobaba la “Ley para la Recuperación de Áreas Protegidas y Promoción del Desarrollo Local”, que afectaba a territorios indígenas, permitía la militarización de territorios y no aclaraba las obligaciones sociales y ambientales de las compañías extractivas. Su aprobación apremiante facilitaba la privatización encubierta mediante concesiones y fidecomisos, poniendo en riesgo la autonomía territorial y los derechos colectivos sobre territorios. Junto a ello, se fusionaron el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica y el Ministerio de Energía y Minas, dando lugar al Ministerio del Ambiente y Energía. El peso del nuevo ministerio no era tanto la preservación del medio ambiente cuanto su vinculación con políticas energéticas y extractivas. Es decir, no parece que las demandas indígenas del levantamiento de 2022 referentes al cuidado del medio ambiente, la corrección de la frontera extractiva, la autonomía territorial indígena y la consulta previa, libre e informada hayan surtido efecto. Es más, da la impresión de que la intensificación productiva se acercaba a una especie de diseño socioeconómico dispuesto a sacrificar el diálogo social en aras de un desarrollo no redistributivo.

En efecto, el modelado de un “nuevo Ecuador” estaba sobre la mesa. En 2024 fue presentado el Plan Nacional de Desarrollo para los próximos dos años en Ecuador, aprobado por el gobierno del presidente Noboa. Así, con el nombre “Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-25”, se publicaban los lineamientos de las políticas públicas en los ejes social, económico, infraestructura, energía y medio ambiente e institucional. Con un fuerte énfasis en la productividad y la modernización, y en medio de la crisis de seguridad que atraviesa el Ecuador, la presentación de un plan que obviaba las consecuencias del debilitamiento del Estado en los últimos gobiernos neoliberales no muestra sino una línea de continuidad con las dinámicas anteriores.

La historia reciente del Ecuador evidencia la sucesión de breves e inestables y contestados gobiernos neoliberales entre 1996 y 2006. El gobierno de Rafael Correa (2007-2017) trajo un periodo de cierta estabilidad, motivado por la bonanza económica y la inversión en políticas públicas, apoyado en el aumento del precio de las materias primas. No obstante, a partir de la crisis de precios de las materias primas desde 2014, las políticas correístas fueron orientándose hacia la reducción del gasto público, tendencia que se afianzó y profundizó en los gobiernos de Lenín Moreno (2017-2021), Guillermo Lasso (2021-2023) y ahora Daniel Noboa (2023 -). La reducción del gasto público de los últimos gobiernos ha afectado de manera decisiva a la estructura del

Estado y el normal funcionamiento de las instituciones²⁷. Como ejemplo destaca la crisis carcelaria y de seguridad que vive el país. El gobierno de Lenin Moreno eliminó 29 instituciones públicas y despidió a 68.000 servidores públicos, lo cual alteró el sistema de inteligencia y contribuyó a la “desinstitucionalización del sistema penitenciario en Ecuador”²⁸. Guillermo Lasso aceptó tácitamente el problema, si bien, aunque procuró la contratación de nuevos guardias carcelarios, no restableció la institucionalidad anterior. En palabras de Pontón y Rivera hay que considerar “la falta de voluntad política del gobierno de Moreno y Lasso, quienes, por razones sospechosas, jamás decidieron intervenir por completo el convulsionado sistema penitenciario de Ecuador”²⁹.

La crisis carcelaria en Ecuador (motines, masacres, disputas entre bandas, asesinato de funcionarios, etc.) no es un hecho aislado en el contexto del país. La transformación logística de las redes de narcotráfico ha impactado en Ecuador, que ha pasado de ser un lugar de tránsito a un importante centro facilitador, con la presencia y vinculación de cárteles internacionales. En este sentido, se ha señalado que “el narcotráfico y, en general, todos los mecanismos ilícitos, prosperan en Estados débiles debido a las fallas permanentes de gobernanza securitaria y vulnerabilidad sistémica en sus políticas públicas de control, inteligencia y justicia”³⁰. Las cárceles ecuatorianas se han convertido así en parte de la estructura logística y en centros de control del crimen organizado. Ecuador dejó de ser una isla de paz para convertirse en un eje del crimen transnacional³¹, inmerso en medio de una “gobernanza criminal”³². La penetración del crimen organizado en amplios territorios del Ecuador va de la mano, precisamente, de la falta de inversión pública, la desinstitucionalización y el rápido deterioro los logros de la década anterior. La tasa de homicidios pasó en Ecuador de 5 a 46 por cada 100.000 habitantes entre 2017 y 2023, y va acompañada de un aumento de la tasa de pobreza y de la marginalización de población vulnerable. La tasa de pobreza había caído del 35% al 21% entre 2007 y 2017, pero la reducción del gasto público y los efectos de la Covid 19 han vuelto a elevar la tasa al 27% en 2023. Con estos datos, hablar de un nuevo Ecuador bien podría fungir como una huida hacia adelante tanto como constatar una distopía en curso.

27 Fernando Carrión y Francisco Enríquez Bermeo. “Ecuador’s Global Border Subsystem: From ‘Island of Peace’ to International Crime Platform”. En *Latin America’s Global Border System*, editado por Beatriz Zepeda, Fernando Carrión, y Francisco Enríquez (Londres: Routledge, 2022), 64-88.

28 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Personas privadas de libertad en Ecuador*, 2021. <https://lc.cx/L9YVom>

29 Daniel Pontón y Freddy Rivera-Vélez, “Cinco perspectivas interpretativas sobre el incremento de la violencia en Ecuador”. *Sociología y Política HOY 9* (2024): 153.

30 Freddy Rivera-Vélez y Renato Rivera Rhon. “Narcotráfico y Seguridad en América Latina: Cambios y continuidades”. En *América Latina: ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?*, editado por Josette Altmann y Francisco Rojas (San José CR.: Flacso, 2022), 465.

31 Carrión y Enríquez, “Ecuador’s Global Border Subsystem”.

32 Freddy Rivera-Vélez y Daniel Pontón. “Gobernanza e insurgencias criminales en Ecuador: nuevos elementos para entender la simbiosis del crimen organizado”. En *Violencia criminal, sociedad y Estado. Tendencias delictivas y políticas públicas de seguridad*, editado por José Julio Fernández, Óscar Jaime, y Williams Gilberto Jiménez (Barcelona: Atelior, 2025), 259.

El nuevo Ecuador aparece como síntoma. Síntoma de un nuevo tiempo cargado, como apreciamos, de elementos de continuidad con momentos anteriores. El nuevo tiempo supone una profundización en la reducción del gasto público, un deterioro institucional, falta de inversión en servicios sociales y la apuesta por un modelo de desarrollo que intensifica el extractivismo³³. Recordemos que, en el contexto de las relaciones internacionales de la Guerra Fría, aparecieron las políticas desarrollistas, en las que, para justificar los paquetes de ayuda y los programas de cooperación internacional, se adoptó el marco teórico del subdesarrollo³⁴. La “doctrina Truman” trató de reproducir a lo largo del mundo subdesarrollado el modelo de las sociedades avanzadas. Este modelo de desarrollo occidental se basaba en el progreso y el crecimiento económico ilimitado, pero implicaba la anulación de las diferencias culturales. Por eso, tras los fracasos de este modelo, en la década de los ochenta, aparece una alternativa, conocida como “postdesarrollo”, la cual asume que no pueden obviarse las diferencias culturales³⁵. Si atendemos las políticas económicas, securitarias y medioambientales del actual gobierno del Ecuador, apreciamos una vuelta a modelos desarrollistas. En este sentido, es más la continuidad que la novedad. No obstante, la novedad aparece cuando advertimos la crisis de seguridad, la militarización de la vida pública, la criminalización de las protestas, el caso omiso a las reivindicaciones indígenas y populares y la falta de diálogo y el poco interés mostrado en llegar a acuerdos vinculantes.

En el mundo indígena también se advierte un tiempo nuevo, en el que aparecen “elementos de continuidad con el anterior”³⁶. Al igual que tiempo atrás, la etnicidad fue un aglutinante en las movilizaciones de 2019, 2022 y 2025, las redes de abastecimiento mantuvieron los paros activos, la fuerza institucional de las organizaciones indígenas permitió la continuidad de las acciones, la toma de Quito siguió apareciendo en como capital simbólico, etc. Como tiempo atrás, el mundo indígena emergió como un universo complejo fragmentario y fragmentado, con trayectorias y alcances diversos. Junto a ello, han aparecido elementos que permiten hablar de un nuevo tiempo: la irrupción de redes de solidaridad, gestionadas o participadas por población no indígena, la suma de actores mestizos, jóvenes, universidades, etc., la superación de lo meramente identitario, la incorporación del movimiento indígena a demandas de alcance nacional en temas sociales y medioambientales, etc. En este sentido, se apunta, en este texto, a un nuevo tiempo de los levantamientos indígenas. A continuación, se plantea el sentido, las confluencias y la complejidad de este nuevo tiempo.

33 Eduardo Gudynas, “Desarrollo, extractivismo y postextractivismo”. *Seminario Andino: transiciones, postextractivismo y alternativas al extractivismo en los países andinos*. (Lima, 2012).

34 Arturo Escobar, *La Invención del Tercer Mundo. Construcción y Deconstrucción del Desarrollo*. (Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana, 2007).

35 Gustavo Esteva, “Más allá del desarrollo: la buena vida”. *Revista Aportes Andinos* 28 (2011): 1-6.

36 Bretón, Gascón y del Mármol, “Indigeneity coalesced”, 16.

III. Esencialismo, transversalidad y redes de articulación en las nuevas movilizaciones indígenas de Ecuador

Hablar de movimiento indígena en general es una apuesta arriesgada en Ecuador. Conviene hacer algunas precisiones. En Ecuador “el mundo indígena siempre fue un universo complejo, estratificado y atravesado por innumerables juegos de poder a su interior”³⁷. No se trata de un bloque monolítico, sino de una confluencia de diferentes tendencias, agrupaciones, sensibilidades, intereses, etc. Según Víctor Bretón, el movimiento indígena en Ecuador es fragmentario (no están todos los que son) y está fragmentado (aparece dividido en multitud de siglas y organizaciones)³⁸. Hay, además, una gran diferencia entre Sierra y Amazonía. Por un lado, los indígenas de los Andes hacen parte, mayoritariamente, de un campesinado de habla Kichwa y son el componente demográfico más grueso del contingente indígena. Han estado presentes en las principales plataformas étnicas desde los 80 y han tenido una fuerte relación con el Estado, participando activamente en estructuras y plataformas de representación. Por otro lado, los pueblos y las nacionalidades amazónicas son demográficamente menores y tienen una relación más reciente y difusa con el Estado. Sus temas prioritarios y reivindicaciones fundamentales son el reconocimiento territorial y las políticas medioambientales.

Diacrónicamente podemos distinguir, además, diferentes etapas y niveles de relación con el Estado y el ejercicio del poder. Tanto en Ecuador como Bolivia, las plataformas de corte indígena han tenido una fuerza notable en su interpelación y relación con las políticas nacionales, llegando, incluso, a ocupar posiciones políticas relevantes desde finales de los 90 a principios de los 2000³⁹. Son significativos los casos de la primera etapa del gobierno de Lucio Gutiérrez en Ecuador en 2003 y la elección presidencial de Evo Morales en Bolivia en 2005. Dicha implicación en las políticas nacionales dio como resultado las dos constituciones más avanzadas de la región (Ecuador 2008 y Bolivia 2009) en relación con los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas. Si bien faltaría desarrollar articulados de segundo y tercer orden, dichas constituciones suponen un importante punto de inflexión con dinámicas anteriores. Dado que, en Ecuador, la tradición indígena de la Sierra ha sido la más activa y temprana en la implicación política con el Estado, no es de extrañar que el componente étnico de la constitución de 2008 se acerque a más a una cosmovisión andina que a la de otras nacionalidades.

Si consideramos, además, que la apertura a la economía de mercado vino de la mano de políticas desarrollistas, la posición de partida de diferentes grupos y nacionalidades muestra la diversidad dentro del mundo indígena. Los grupos de la Sierra,

³⁷ Bretón, “Las cenizas”, 8.

³⁸ Bretón, “Las cenizas”, 8.

³⁹ Nancy Postero, “The Struggle to Create a Radical Democracy in Bolivia”. *Latin American Research Review* 45/4 (2010): 59–78. <https://doi.org/10.1353/lar.2010.0035>; García, *Del sueño a la pesadilla*.

que provenían de economía de hacienda, donde, tras la reforma agraria, seguían existiendo representantes comunales e interlocutores con las agencias de desarrollo y los gobiernos locales, mantuvieron esta estructura representativa en el acceso a bienes y servicios. En palabras de Víctor Bretón “no cuesta mucho imaginar cómo su apertura al desarrollo —como convencionalmente es entendido— y la mercantilización-capitalización de sus economías y sus estrategias de vida, beneficiaron, en mayor medida, a quienes ya partían de una mejor posición relativa”⁴⁰. Por otra parte, los grupos amazónicos se enfrentaron a la pérdida de territorios por la expansión de la frontera extractiva y la llegada de colonos, la contaminación de sus fuentes de alimentación, la reubicación poblacional forzada por los misioneros y la implicación económica en actividades extractivas. Al igual que en la Sierra, los representantes políticos y *brokers* culturales estuvieron en una posición privilegiada para la negociación económica con agencias de desarrollo y gobiernos locales. Aun simplificando, tal vez en exceso, esta breve descripción contribuye a comprender la complejidad caleidoscópica del mundo indígena en Ecuador.

Si se habla de un nuevo tiempo del movimiento indígena en Ecuador, habrá que hacerlo contando con estos antecedentes. Además, hablar de nuevo tiempo cuando la distancia temporal con los acontecimientos es tan exigua no deja de ser complejo y no exento de ambigüedades. Se han advertido tanto las continuidades de fondo de las movilizaciones recientes con la tradición indígena contestataria de tiempos anteriores⁴¹ cuanto la herencia neoliberal de los últimos gobiernos de turno. Entonces ¿cuándo un tiempo es nuevo en relación con el anterior? A nivel hermenéutico, esta dificultad es señalada por Hannah Arendt cuando hablaba de la “brecha” entre pasado y futuro y por François Hartog, quien, inspirado en Arendt, apunta al “presentismo” contemporáneo⁴². Es decir, los cambios temporales entrañan dificultades de comprensión, porque son los mismos observadores los que se encuentran entre un tiempo y otro. Aun contando con estas dificultades, existen ciertas evidencias que permiten aventurar un nuevo tiempo de los levantamientos indígenas. Como han señalado algunos investigadores asistimos a un nuevo ciclo de las movilizaciones indígenas en Ecuador⁴³. Sus indicios pueden ser rastreados en el perfil de las nuevas dirigencias, la articulación organizacional, la transversalidad de las protestas y las redes de solidaridad.

Los dirigentes indígenas son actualmente predominantemente urbanos o, al menos, mantienen una vinculación campo-ciudad que profundiza la disolución de fronteras culturales, económicas y sociales entre lo rural y lo urbano que se viene

40 Bretón, “Las cenizas”, 8.

41 García, *Del sueño a la pesadilla*.

42 Hannah Arendt, “Preface: The gap between past and future”. En *Between Past and Future* (New York: Penguin, 2006), 14; François Hartog, *Regímenes de Historicidad. Presentismo y experiencias del tiempo* (México: Universidad Iberoamericana, 2007).

43 Bretón, Gascón y del Mármol, “Indigeneity coalesced”.

dando en el mundo indígena desde tiempo atrás⁴⁴. Si esto es más notorio en la Sierra, dada la concentración demográfica, en la Amazonía los nuevos líderes establecen esta correlación desde los vínculos multisituados (entre varias comunidades y la emergente urbanización) y el movimiento transterritorial (y muchas veces transfronterizo). En este sentido, los nuevos dirigentes establecen relaciones multinivel con diferentes plataformas (políticas, económicas, culturales, agencias de desarrollo, organizaciones sociales, etc.). Se trata, además, de dirigentes, cuyas narrativas se distribuyen a nivel nacional e internacional desde redes sociales y tecnologías de la comunicación. Muchos han viajado, presentan estudios superiores y tienen relaciones con personajes públicos, activistas, políticos e incluso artistas internacionales⁴⁵. Se aprecia en las nuevas dirigencias una nueva exposición pública que, por una parte, hace uso de emblemas identitarios y, por otra, adopta discursos y prácticas legibles por una audiencia internacional. La presentación de las dirigencias como representantes de un mundo indígena comprometido con la defensa del medio ambiente es, tal vez, el caso más palpable. La puesta al día de las nuevas dirigencias se advierte en maneras de vestir (adaptadas a cada ocasión), las formas de expresión y el manejo del discurso con acentos de corte ideológico. Bretón señala que, en el exdirigente de la CONAIE, Leónidas Iza se hacía “notorio, trascender lo estrictamente étnico para, recuperando la dimensión clasista de la dominación, articular narrativas más inclusivas en aras de ensanchar las bases sociales del movimiento”⁴⁶.

Además, las nuevas dirigencias no sólo se sirven de las nuevas tecnologías de la comunicación, sino que adoptan e implementan tecnologías de vanguardia en sus sistemas de gestión, como, por ejemplo, las metodologías de proyectos en la coordinación de sus comunidades o el uso de drones en la vigilancia de territorios. Ello no significa, sin embargo, el abandono de los usos tradicionales. La creatividad y la flexibilidad son características comunes de las nuevas dirigencias, capaces de actualizar, resignificar o recontextualizar prácticas ancestrales⁴⁷. Esta flexibilidad ha llevado a la interacción y articulación intra inter y extra étnica. Es decir, las nuevas dirigencias se articulan en torno a sus propios orígenes identitarios, establecen relaciones estratégicas con otras nacionalidades del país y se abren a vínculos organizativos con el mundo no indígena.

En relación con esta articulación, Stine Krøijer pone el ejemplo de la organización no gubernamental Alianza Ceibo⁴⁸. Alianza Ceibo ha sido coordinada entre las nuevas

44 Eduardo Kingman, y Víctor Bretón. “Las fronteras arbitrarias y difusas entre lo urbano-moderno y lo rural-tradicional en los Andes” *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 22/2 (2016): 235–253. <https://doi.org/10.1111/jlca.12216>.

45 Stine Krøijer, “Afterlives of Oil: Leadership of Repair in Fluid Landscapes”. *Journal of Latin American Geography* 23/3 (2024): 220–243. <https://dx.doi.org/10.1353/lag.2024.a948102>.

46 Bretón, “Las cenizas”, 10.

47 Julián García-Labrador, “Yajé como política. Territorio, petróleo y pandemia en los Siekopai de la Amazonía ecuatoriana” *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 29/2 (2024): 159–168 <https://doi.org/10.1111/jlca.12714>

48 Ver ideario y organización en <https://www.alianzaceibo.org/>.

dirigencias de cuatro nacionalidades amazónicas distintas (Siekopai, Siona, A'í Kofán y Waorani). Se organiza en torno a la defensa del territorio, la reparación por daños ambientales, la protección de ecosistemas frágiles, la promoción de prácticas culturales ancestrales, la investigación del patrimonio cultural inmaterial, etc. Estratégicamente, Alianza Ceibo capta fondos internacionales, se vincula con organizaciones no indígenas y se involucra en campañas de sensibilización, en las que participan personajes y artistas de relevancia internacional⁴⁹. Podríamos decir, parafraseando a Sahlins, que asistimos a una nueva “indigenización de la modernidad”⁵⁰. Cuando, en las movilizaciones de 2019, 2022 y 2025, las imágenes de indígenas marchando fueron difundidas por diferentes medios de comunicación y redes sociales, las dirigencias indígenas ya contaban con un significativo capital simbólico internacional.

No obstante, habría que indicar que las nuevas dirigencias no eliminan las fracturas internas, ni los procesos de diferenciación al interior del movimiento indígena. Bretón pone el ejemplo de la trayectoria familiar de Leónidas Iza, presidente de la CONAIE durante los eventos de 2019 y 2022. En la Sierra ecuatoriana determinadas familias que, desde el régimen de hacienda, habrían ido asumiendo estrategias de posicionamiento y consolidación, son las que habrían alumbrado ciertos linajes de dirigentes, dada su posición intermediaria estratégica: “las historias familiares evidenciaría la relación entre los procesos de diferenciación interna, el ensanchamiento de la brecha entre incluidos y excluidos de la mano del modelo de acumulación hegemónico, y la consolidación de determinadas élites dirigentes en los intersticios abiertos dentro de la estructura del Estado neoliberal”⁵¹. En la Amazonía los nuevos dirigentes también proceden en muchos casos de élites indígenas, bien sea por la capacidad de liderazgo sobre bases de parentesco, bien sea por la autoridad espiritual adquirida en la transmisión de conocimiento esotérico de la tradición chamánica⁵².

Como se aprecia, en los eventos de 2019, 2022 y 2025, el mundo indígena ecuatoriano, a pesar de estar atravesado por complejidades sistémicas, distintas gradaciones económicas, variabilidad en la extracción social y en las cuotas de poder, etc. está más organizado de lo que una lectura superficial pudiera advertir. Dicha organización se caracteriza tanto por una adscripción institucional cuanto por una articulación sistémica reticular. Desde la implementación del CODENPE (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador), a finales de los ochenta, el reconocimiento identitario ha ido recorriendo diferentes siglas, tales como comunas, organizaciones, pueblos o nacionalidades. Actualmente están registradas 14 nacionalidades y 18 pueblos, junto con grupos mestizos, afroecuatorianos y montubios. Cada una de estas

49 Krøijer, “Afterlives of Oil”.

50 Marshall Sahlins, “On the anthropology of modernity; or, some triumphs of culture over despondency theory”. En *Culture and sustainable development in the Pacific*, editado por Antony Hooper (Canberra: Asia Pacific Press, Australian National University, 2008), 47.

51 Bretón, “Las cenizas”, 11.

52 Krøijer, “Afterlives of Oil”.

agrupaciones goza de autonomía organizativa, desglosándose en Asamblea, Consejo de gobierno y Congreso. Esta nueva institucionalidad no suprime, sin embargo, las formas de organización ancestrales y no agota las solidaridades entre colectivos.

Por ejemplo, en uno de los grupos indígenas urbanos de Quito, constituidos como Pueblo Kitu Kara, existen dos niveles de representación: el nivel de representación de autoridades (Asamblea) y el nivel de representación delegativa (Congreso). Existe además un órgano directivo, que es el Consejo de Gobierno, que recibe el mandato (las directrices y lineamientos) del nivel delegativo (el Congreso). El Consejo de Gobierno del pueblo Kitu Kara se articula en siete dirigencias que abordan sectorialmente las problemáticas. Se trata de una organización inspirada en la reciprocidad del *Ayllu* andino, entramado relacional donde se da y se sostiene la vida comunitaria⁵³. Este ejemplo, muestra que las configuraciones indígenas actuales inspiran su eficacia sistémica en sus instituciones comunitarias ancestrales, expandiendo creativamente el sentido relacional.

Además, las rápidas transformaciones de las últimas décadas están reorientando el sentido indígena de lo comunitario. Si en la Sierra ecuatoriana la organización comunal sirvió como estamento basal de la reciprocidad andina, hoy en día aparecen “determinadas prácticas de reciprocidad en diferentes ámbitos de la vida obligan a aprehender la comunidad hoy más bien como una red social a través de la cual circula todo tipo de recursos, materiales y simbólicos, además de como un espacio de sociabilidad y de cimentación de las identidades y las solidaridades primordiales”⁵⁴. Si volvemos la vista a la zona amazónica, mucho más deslocalizada y territorialmente dispersa, la configuración comunitaria obedecía a dinámicas diferentes, centrada en los ciclos territoriales recurrentes y la lógica del parentesco. No obstante, en la actualidad, las nacionalidades indígenas amazónicas del Ecuador han asumido la concentración poblacional donde ha cuajado igualmente la organización asamblearia organizativa.

En ambos casos, Sierra y Amazonía, se dan, además, los complejos sistemas de solidaridades etnoidentitarias, tanto entre diferentes nacionalidades como al interior de las capas de cada configuración étnica. Volviendo a los eventos de 2019, 2022 y 2025: sin una organización articulada en torno a redes de confianza y solidaridad, no habrían podido sostenerse las movilizaciones indígenas.

Esta transformación institucional de la que venimos hablando, si bien permite la eficacia organizativa y ofrece la posibilidad de que los indígenas establezcan redes con otro tipo de activistas desde alternativas institucionales, bien podría, como indican Velasco y Kline, socavar el autogobierno y las hojas de ruta de las comunidades indígenas, ya que, cooptadas por los gobiernos de turno, las instituciones indígenas, darían pie para la implementación de agendas gubernamentales con el consentimiento de las

53 Julián García-Labrador y Gabriela Muñoz. “El pueblo Kitu Kara: organización comunitaria, negociación con el gobierno local y ontologías relacionales”. *Disparidades. Revista de Antropología* 76/1 (2021): e012. <https://doi.org/10.3989/dra.2021.012>

54 Bretón, “Las cenizas”, 9.

autoridades indígenas⁵⁵. Además, si hemos apreciado las diferencias entre dirigentes y comuneros, también existen diferencias en las solidaridades interétnicas. La diferenciación entre pueblos y nacionalidades que integran las organizaciones nacionales como la CONAIE son palpables, tanto por la presencia representativa cuanto por las cuotas de poder y la influencia en las tomas de decisión⁵⁶.

Las nuevas dirigencias y el articulado organizativo son muestra de una novedad que bebe de la traición y que, a un tiempo, responde al contexto actual. En este sentido, en el nuevo tiempo de levantamientos indígenas se aprecian elementos de continuidad con las complejidades y trayectoria anterior del movimiento indígena. La propia idiosincrasia del mundo indígena y la herencia histórica de luchas, resistencias y configuraciones de poder está presente en este nuevo tiempo. Es decir, no se puede pensar un movimiento indígena únicamente responsivo a las variabilidades del poder hegemónico de cada momento, como si los procesos de constitución de los sujetos políticos obedecieran sólo a causas externas⁵⁷. A pesar de ello, la activación de la etnicidad en momentos de crisis estructural, como la que atraviesa Ecuador en la actualidad, no puede obviar el contexto y, en este sentido, sirve de amalgama para cobijar demandas que exceden lo etnoidentitario, tejiendo complejas relaciones de solidaridad más allá del mundo indígena.

En efecto, durante los acontecimientos de 2019, 2022 y 2025 las banderas ondeantes no fueron tanto las coloridas wipalas del mundo indígena cuanto las nacionales. Los manifestantes portaban la bandera del Ecuador, como si las reivindicaciones indígenas fueran, en realidad, reivindicaciones del conjunto de la ciudadanía. La movilización de actores indígenas y no indígenas, así como la coordinación de las acciones y el establecimiento de redes solidarias ofrecieron la imagen de una transversalidad inter y extra étnica. Estas redes de solidaridad hacia el mundo indígena agrupaban, como decíamos anteriormente, estudiantes universitarios, pobladores mestizos de las ciudades, jóvenes precarizados, activistas medioambientales, investigadores y docentes, personal de universidades, etc. A lo largo de los días que duraron los eventos, la red de solidaridad permitió el abastecimiento de productos básicos, la atención médica, el descanso nocturno, el cuidado de niños, el refugio en zonas de paz (universidades). Es decir, un entramado de redes de solidaridad dio cobijo a las movilizaciones. Por un lado, se facilitó la logística y la sostenibilidad de los eventos. Por otro lado, si esa solidaridad existía es porque el movimiento indígena había conseguido capitalizar el descontento social y había aglutinado demandas que desbordaban lo etnoidentitario. La transversalidad de las movilizaciones se dibuja en el horizonte como un elemento

55 Marcela Velasco y Curtis Kline. "Indigenous Autonomy in Latin America: The Impact of the Indigenous Rights Revolution on the Study of Politics". *The Journal of Race, Ethnicity, and Politics* 10/2 (2025): 312–340. <https://doi.org/10.1017/rep.2024.34>

56 Bretón, "Las cenizas".

57 Christian Tym, y Silvana Saturno. "Cultures of power and politics: Two cases of the limits of anti-essentialism in the political anthropology of lowland South America". *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* (2023): 61–70. <https://doi.org/10.1111/jlca.12715>

novedoso que no parece que vaya a desaparecer fácilmente. Esto es algo que ya fue advertido por los investigadores que vieron en lo étnico un elemento de protección social: “estos acontecimientos muestran cómo, en determinadas circunstancias y ante ciertos estímulos, la identidad étnica puede no ser suficiente para construir la autonomía, pero puede activarse y articularse, como un escudo protector, para defender un amplio espectro de demandas subalternas”⁵⁸

Tym y Saturno destacan que la antropología post-estructural había atendido a la subjetivación política del mundo indígena desde las relaciones de poder. Es decir, el poder habría conformado los sujetos indígenas, cuya trayectoria política podría ser leída como el anverso de la historia de dominación colonial. Frente a ello, señalan que el mundo indígena tiene su propia dinámica política y que no es sólo un reflejo de su posición contrahegemónica. No es que los sujetos políticos indígenas sean producidos por el poder hegemónico, sino que la relación es dialéctica. Por eso, Tym y Saturno dicen que “las nociones indígenas del poder en constante evolución se expresan en formas convencionales de organización social que, sin embargo, no son impermeables a la experiencia histórica”⁵⁹. Los elementos novedosos de las movilizaciones de 2019, 2022 y 2025 ofrecen pistas para abundar en este sentido. Si bien muestran que el movimiento indígena no es indiferente al contexto social, político o económico, ni a la experiencia histórica del Ecuador, aparecen formas de organización, tensiones y herencias anteriores que conectan con una experiencia propia de las relaciones de poder y el ejercicio político. La brecha entre pasado y futuro, que indicaba Arendt, se convierte así en un espacio dialéctico donde lo nuevo, sin la tradición etnoidentitaria, disolvería lo indígena en espurias manifestaciones folclóricas, mientras que lo viejo, sin la nueva transversalidad, cerraría el mundo indígena en sí mismo, auto-referenciado, sin posibilidad de tender puentes con la sociedad circundante.

Conclusiones

A lo largo de este texto se han descrito los levantamientos indígenas de Ecuador en los últimos años. Se han contextualizado en relación con la coyuntura política, económica y securitaria del Ecuador y se ha justificado que se trata de un nuevo tiempo de movilizaciones. En la justificación se han tenido en cuenta las adaptaciones advertidas en las movilizaciones, tales como el perfil de las nuevas dirigencias indígenas, la fuerte organización reticular del movimiento indígena que alcanza organizaciones de cooperación y movimientos sociales, la vinculación con elementos no indígenas, las redes de solidaridad, el alcance social y nacional de las protestas más allá de lo étnico,

58 Víctor Bretón, González, Miguel, Rubio, Blanca, y Leandro Vergara-Camus. “Peasant and indigenous autonomy before and after the pink tide in Latin America”. *Journal of Agrarian Change* 22/3 (2022): 19. <https://doi.org/10.1111/joac.12483>

59 Tym, y Saturno, “Cultures of power and politics”, 65.

o la transversalidad de las demandas. Junto a ello, se ha señalado que el nuevo tiempo no hace tabula rasa de la tradición indígena contestataria de décadas anteriores, ni elimina las fracturas, diferencias y tensiones al interior del movimiento indígena. Se ha señalado que la vinculación internacional del movimiento indígena no supone, a pesar de los riesgos de cooptación, la anulación de las agendas indígenas, sino la puesta en juego de solidaridades y transversalidades inter y extra étnicas. Es decir, en este nuevo tiempo de movilizaciones, lo étnico sigue siendo un potente activador de la protesta, si bien alcanza una dimensión más compleja. Se trata de una complejidad que, como también se ha señalado, no resuelve las cuestiones pendientes de la autonomía indígena: la administración de territorios ancestrales, la reconstitución etno-geográfica o el desarrollo de articulados de segundo y tercer orden que permitirían la implementación efectiva de la plurinacionalidad constitucional. Son sólo algunos aspectos de la problemática indígena en Ecuador, que siguen presentándose en el horizonte como voces que advierten, tal vez, de nuevas movilizaciones y levantamientos.

Referencias bibliográficas

- Arendt, Hannah. "Preface: The gap between past and future". En *Between Past and Future*, 3-15. New York: Penguin, 2006.
- Bengoa, José. *La emergencia indígena en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Bretón, Víctor. "Las cenizas del Ave Fénix: Etnicidad y protesta social en el Ecuador poscorreísta". *Latin American Research Review* (2025): 1-16. <https://doi.org/10.1017/lar.2025.10041>
- Bretón, Víctor, Jordi Gascón y Camila del Mármol. "Indigeneity coalesced: The 2022 national strike in Ecuador". *Anthropology Today* 39 (2023): 13-16. <https://doi.org/10.1111/1467-8322.12814>
- Bretón, Víctor, González, Miguel, Rubio, Blanca, y Leandro Vergara-Camus. "Peasant and indigenous autonomy before and after the pink tide in Latin America". *Journal of Agrarian Change* 22(3) (2022): 547-575. <https://doi.org/10.1111/joac.12483>
- Burguete, Araceli. "Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización". En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y estado plurinacional en América Latina*, editado por Miguel González, Araceli Burguete y Pablo Ortiz, 63-95. FLACSO- Ecuador, GTZ, CIESAS, IWGIA, UNICH, 2010.
- Carrión, Fernando y Francisco Enríquez Bermeo. "Ecuador's Global Border Subsystem: From 'Island of Peace' to International Crime Platform". En *Latin America's Global Border System*, editado por Beatriz Zepeda, Fernando Carrión y Francisco Enríquez, 64-88. Londres: Routledge, 2022.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Personas privadas de libertad en Ecuador*, 2021. <https://lc.cx/L9YVom>
- Dávalos, Pablo. "El retorno de los guerreros y guerreras del arcoíris", CLACSO, 2022. <https://clacso.org/el-levantamiento-del-inti-raymi-de-junio-22/>
- De Sousa Santos, Boaventura. (ed.) *Ecuador: la insurrección de octubre*. Buenos Aires: CLACSO, 2020.
- Escobar, Arturo. *La Invención del Tercer Mundo. Construcción y Deconstrucción del Desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana, 2007.
- Esteva, Gustavo. "Más allá del desarrollo: la buena vida". *Revista Aportes Andinos* 28 (2011): 1-6.

- García, Fernando. *Del sueño a la pesadilla: El movimiento indígena en Ecuador*. Quito: FLACSO y Abya-Yala, 2021. <https://doi.org/10.46546/202011atrio>
- García-Labrador, Julián. “Yajé como política. Territorio, petróleo y pandemia en los Siekopai de la Amazonía ecuatoriana” *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 29/2 (2024): 159-168 <https://doi.org/10.1111/jlca.12714>
- García-Labrador, Julián y Gabriela Muñoz. “El pueblo Kitu Kara: organización comunitaria, negociación con el gobierno local y ontologías relacionales”. *Disparidades. Revista de Antropología* 76/1 (2021): e012. <https://doi.org/10.3989/dra.2021.012>
- Gudynas, Eduardo. “Desarrollo, extractivismo y postextractivismo”. *Seminario Andino: transiciones, postextractivismo y alternativas al extractivismo en los países andinos*. Lima, 2012.
- Guerrero, Andrés. “Poblaciones indígenas, ciudadanía y representación”. *Nueva Sociedad* 150 (1997): 98–105.
- Hartog, François. *Regímenes de Historicidad. Presentismo y experiencias del tiempo*. México: Universidad Iberoamericana, 2007.
- Iza, Leonidas, Andrés Tapia y Andrés Madrid. *Estallido: La rebelión de octubre en Ecuador*. Quito: Ediciones Red Kapari, 2020.
- Kingman, Eduardo, y Víctor Breton, “Las fronteras arbitrarias y difusas entre lo urbano-moderno y lo rural-tradicional en los Andes” *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 22/2 (2016): 235–253. <https://doi.org/10.1111/jlca.12216>.
- Krøijer, Stine, “Afterlives of Oil: Leadership of Repair in Fluid Landscapes”. *Journal of Latin American Geography* 23/3 (2024): 220-243. <https://dx.doi.org/10.1353/lag.2024.a948102>
- Madrid Tamayo, Andrea. “La movilización nacional de octubre de 2019 en Ecuador. Un acercamiento desde el análisis etnográfico”. *Disparidades. Revista De Antropología* 77/2 (2022): e034. <https://doi.org/10.3989/dra.2022.034>
- Mariétegui, José Carlos. *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Amauta, [1928] 1994.
- Muñoz, Fernando. *Subsidios a los combustibles en Ecuador: elementos y dimensiones para una discusión argumentada*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS), 2018.
- Ospina, Pablo. “El Paro Nacional de junio de 2022 ¡Otra vez la CONAIE!”. *Ecuador Debate* 116 (2022): 11–27.
- Peña Murillo, Sandra Emperatriz, Joaquín Alejandro Ochoa Celi, Francisco Javier Torres Córdova y Eddie Manuel Zambraño Nevárez. “Fuel subsidies in Ecuador: Bibliographic analysis of their cost and sustainability”. *Revista Iberoamericana De educación* 9/1 (2025): 55–72. <https://doi.org/10.31876/rie.v9i1.288>
- Pontón, Daniel y Freddy Rivera-Vélez. “Cinco perspectivas interpretativas sobre el incremento de la violencia en Ecuador”. *Sociología y Política HOY* 9 (2024): 139-167.
- Postero, Nancy. “The Struggle to Create a Radical Democracy in Bolivia”. *Latin American Research Review* 45/4 (2010): 59–78. <https://doi.org/10.1353/lar.2010.0035>
- Postigo, M. Ximena y Ximena Córdova. “La crisis política de Bolivia en 2019 y los desafíos al proyecto plurinacional: Una reflexión en torno a los artículos reunidos en esta edición especial”. *Bolivian Studies Journal* 30 (2024): 1-35. <https://doi.org/10.5195/bsj.2024.349>
- Ramírez, Franklin. “Paro pluri-nacional, movilización del cuidado y lucha política. Los signos abiertos de Octubre”. En *Octubre y el derecho a la Resistencia. Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador*, editado por Franklin Ramírez, 11– 44. Quito: CLACSO, 2020.

- Rivera-Vélez, Freddy y Daniel Pontón. "Gobernanza e insurgencias criminales en Ecuador: nuevos elementos para entender la simbiosis del crimen organizado". En *Violencia criminal, sociedad y Estado. Tendencias delictivas y políticas públicas de seguridad*, editado por José Julio Fernández, Óscar Jaime y Williams Gilberto Jiménez, 259-278. Barcelona: Atelier, 2025.
- Rivera-Vélez, Freddy y Renato Rivera Rhon. "Narcotráfico y Seguridad en América Latina: Cambios y continuidades". En *América Latina: ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?*, editado por Josette Altmann y Francisco Rojas, 455-474. San José CR.: Flacso, 2022.
- Rodríguez-Venegas, Viviana y Cory Duarte-Hidalgo. "Se está luchando por una vida más justa: Narrativas del estallido social en Chile, 2019". *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e intervención social* 35 (2023): e21312373. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i35.12373>
- Sahlins, Marshall. "On the anthropology of modernity; or, some triumphs of culture over despondency theory". En *Culture and sustainable development in the Pacific*, editado por Antony Hooper, 44-61. Canberra: Asia Pacific Press, Australian National University, 2008.
- Salomon, Frank. *Los señores étnicos de Quito en la época de los incas. La economía política de los señores étnicos norandinos*. [2ª edición, corregida y aumentada]. Quito: Instituto Metropolitano de Patrimonio, 2011.
- Tym, Christian y Silvana Saturno. "Cultures of power and politics: Two cases of the limits of anti-essentialism in the political anthropology of lowland South America". *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* (2023): 61-70. <https://doi.org/10.1111/jlca.12715>
- Velasco, Marcela y Curtis Kline. "Indigenous Autonomy in Latin America: The Impact of the Indigenous Rights Revolution on the Study of Politics". *The Journal of Race, Ethnicity and Politics* 10/2 (2025): 312-340. <https://doi.org/10.1017/rep.2024.34>
- Yashar, Deborah. *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge University Press, 2005.

La razonabilidad del principio de progresividad en la aplicación de los derechos humanos en México

The reasonability of the principle of progressivity in the application of human rights in Mexico

LAURA ALICIA CAMARILLO GOVEA*

EDGAR IVÁN ORTEGA PEÑUELAS**

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 42-63.
ISSN: 1988 – 0618. Doi: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10596>. ORCID: varios

Resumen

El presente estudio busca analizar el principio de progresividad desde una óptica de la razonabilidad, esto con la finalidad de precisar si la implementación del mismo se encuentra orientada por aquellos lineamientos propios de la reflexión argumentativa, así como de expresar su nivel de correlación con los derechos humanos en la sustanciación de los mismos. De igual forma, comprender el grado de efectividad de las herramientas de análisis y evaluación propuestas en el ejercicio práctico de los derechos humanos.

Palabras clave: Progresividad, derechos humanos, razonabilidad.

* Profesora de la Facultad de Derecho Tijuana, Universidad Autónoma de Baja California. Correo electrónico: govea@uabc.edu.mx. ORCID: 0000-0002-1991-7340

** Profesor de la Facultad de Derecho Tijuana, Universidad Autónoma de Baja California. Correo electrónico: edgar.ortega73@uabc.edu.mx. ORCID: 0000-0002-1136-645X

Abstract

This study seeks to analyze the principle of progressivity from a perspective of reasonableness, with the aim of determining whether its implementation is guided by the principles of argumentative reflection, and to express its level of correlation with human rights in their substantiation. It also seeks to understand the degree of effectiveness of the proposed analytical and evaluative tools in the practical application of human rights.

Keywords: Progressivity, human rights, reasonableness.

Sumario

Introducción; I. Sobre el problema del principio de progresividad; II. De la necesidad de emplear la argumentación jurídica en el principio de progresividad; III. De los criterios de razonabilidad aplicables; IV. Del estudio del principio de progresividad en la práctica judicial mexicana. Conclusiones.

Introducción

En México, uno de los grandes avances en materia de derechos humanos es la obligación que tienen las autoridades públicas de respetar, proteger, garantizar y promover estos derechos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad dentro del sistema jurídico mexicano. Esto como una pretensión establecida en la Constitución nacional y en los Tratados internacionales. Dentro de esta dinámica se encuentra el principio de progresividad, mismo que se considera como “un principio interpretativo que establece que los derechos no pueden disminuir, por lo cual, al solo poder aumentar progresan gradualmente”.¹ De igual forma se puede sostener que “ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas”.²

Este principio encuentra su fundamento internacional en lo dispuesto por los artículos 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mismo que instituye que los Estados Parte deberán adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en dicho pacto. En el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mismo que dispone la adopción de medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos; así como en lo dispuesto por el artículo 1º del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, haciendo referencia a que dichos Estados se encuentran comprometidos a adoptar medidas necesarias hasta el máximo de los recursos disponibles a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el protocolo en mención.

Bajo estas precisiones cabe destacar que “el principio de la progresividad es inherente a todos los instrumentos de derechos humanos a medida que se elaboran y amplían. Los tratados sobre derechos humanos con frecuencia incluyen disposiciones que implícita o explícitamente prevén la expansión de los derechos en ellos contenidos”.³ Dada la naturaleza de los derechos humanos y en virtud de su carácter expansivo en relación a los supuestos de hecho que se presentan en la cotidianidad,

1 Roberto Gustavo Mancilla Castro, “El principio de progresividad en el ordenamiento jurídico mexicano”, *Cuestiones constitucionales* 33 (2015): 83, <https://doi.org/10.1016/j.rmdc.2016.03.016>.

2 Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Principio de Progresividad de los Derechos Humanos. Su concepto y exigencias positivas y negativas”. Tesis 1ª./J. 85/2017 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación*, (2017): 189.

3 Lautaro Ezequiel Pitter y Ricardo German Rincón, “El desarrollo progresivo de los derechos humanos”, *Revista jurídica electrónica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lomas de Zamora*, n.º10 (2021): 1-14, <https://repositorio.unlz.edu.ar/handle/123456789/518>.

la progresividad deviene como un parámetro a través del cual los derechos día a día se vuelven más exigibles en escenarios novedosos.

Con ello, “la progresividad, comprende un aumento gradual en la garantía de los derechos y una mejor protección a éstos, por lo que la gradualidad refiere a que la efectividad de los derechos no va a lograrse de inmediato, sino que trata de un proceso que definirá metas de manera paulatina en su aplicación”.⁴ Sin embargo, debe reconocerse la continuidad con que cada derecho humano debe desarrollarse en el ámbito material, dando paso a un avance representativo de su expansión y sin retroceso alguno. Es por ello que “un complemento de principio de progresividad es la irreversibilidad, o sea, la imposibilidad de que se reduzca la protección ya acordada”.⁵ De esta forma, se trata de garantizar una estabilidad en el uso y disfrute del derecho humano que ha alcanzado un desarrollo oportuno, prohibiendo su desaceleración en cuanto a su crecimiento y prosperidad.

Esto es así en virtud de que “los Estados asumen el compromiso de garantizar estos derechos de modo progresivo, y es justamente ese compromiso internacional del que deriva la obligación de no regresividad, que veda –en principio– retroceder en el grado de realización alcanzado de un determinado derecho”.⁶ De esta forma, asegurar la preservación de un estado de cosas logrado en cuanto al derecho humano, asimilando una medida de realización y cumplimiento por las autoridades públicas al interior de sus delimitaciones. Por consiguiente, “el principio de progresividad implica que los derechos humanos deben ser constantemente mejorados y nunca retroceder. Negar la posibilidad de inaplicar normas constitucionales por control de convencionalidad va en contra de este principio, limitando la evolución y protección de los derechos humanos”.⁷

Con todo lo mencionado, “la concepción de los principios constitucionales en políticas de Estado exige que el Poder Judicial incorpore las directrices de la progresividad en su actuar, que el Poder Legislativo implemente mecanismos eficaces y pertinentes de monitoreo para identificar el punto en el que se encuentra cada derecho humano a fin de frenar cualquier intento de retroceso y, más aún, cuidar el uso de los recursos para que sean aprovechados al máximo y se reflejen en el ejercicio cotidiano de tales derechos, sin olvidar que el principio de progresividad debe ser una línea estratégica que guíe las políticas públicas con un enfoque de derechos humanos”.⁸

4 Abril Uscanga Barradas y David Morales Muñoz, “Los principios de indivisibilidad y progresividad en el activismo judicial, ¿discrecionalidad o arbitrariedad?”, *Revista de posgrado en Derecho de la UNAM*, n.º 59 (2023): 49-76, <https://doi.org/10.22201/ppd.26831783e.2022.e.212>.

5 Pitter y German, “El desarrollo progresivo de los derechos humanos...”: 8.

6 Juan Stinco, “El principio de progresividad en materia de derechos fundamentales”, *Ab revista de abogacía* 5 (2019): 55, <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ab/article/view/539>.

7 Alfonso Jaime Martínez Lazcano, “Límites del derecho constitucional en relación con los derechos humanos”, *Revista de Direito Brasileira* 14 (2024): 100, <https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/10832>.

8 Pedro Salazar Ugarte, *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, 1ª. ed. (Senado de la República, 2014), 90.

I. Sobre el problema del principio de progresividad

No obstante, el principio de progresividad al menos plantea una serie de cuestiones a considerar dada la importancia de su realización. De esta forma, uno de los problemas esenciales es que los derechos –y su finalidad de progresividad- no trascienden el discurso político o jurídico, lo cual, aunque sea de gran importancia el pronunciamiento y la concientización en el cumplimiento de las prerrogativas normativas, distan de su realización material. “Cualquier conjunto razonablemente convincente de razones en favor de los derechos humanos exige una serie de derechos humanos, algunos de los cuales, al menos, son extremadamente difíciles de realizar dada la escasez de recursos y la actual organización político-económica del mundo”.⁹

Ante ello, se ve condicionado el cumplimiento de las obligaciones que los Estados han suscrito dentro de sus constituciones y en el ámbito normativo internacional, en razón a la falta de recursos económicos que juegan un papel importante para ello. Es por esto que en algunas ocasiones “existen justificaciones más persuasivas e igualmente admisibles, los derechos nunca llegan a calificar como no-negociables cuando su presunto o posible violador aporta razones legítimas y de peso suficiente para ignorarlos. Por lamentable que sea, la escasez de recursos es una razón legítima para no proteger un derecho”.¹⁰ De existir una razón convincente que al Estado le permita incumplir con sus obligaciones contraídas en materia de progresividad, le será -al menos temporalmente- justificable sustraerse de dicha obligación.

En este punto, se ha reconocido que “para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad de los derechos humanos, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada”.¹¹ Sin embargo, dicho análisis en ocasiones puede dar paso a un ejercicio discrecional inconveniente por parte del operador jurídico, derivando en una falta de apreciación objetiva del problema que conduce a la incomprensión del derecho a garantizar -progresivamente hablando-. Es por esto que autores como Stephen Holmes y Cass Sustein afirman que “cuando los derechos son mal entendidos o mal interpretados, pueden fomentar conductas irresponsables”.¹²

Pero el problema no siempre deriva de la falta de voluntad de las autoridades estatales o de la justificación en razones inconvenientes, sino de la complejidad misma en el equilibrio de los derechos o prerrogativas en juego, dado que “una misma

9 Jiwei Ci, “Taking the reasons for human rights seriously”, *Political theory* 2 (2005): 24, <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/0090591704271988>.

10 Stephen Holmes y Cass Sustein, *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos* (Siglo veintiuno, 2011), 129.

11 Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Progresividad de los derechos humanos. Criterios para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano deriva en la violación de aquel principio”. Tesis: 2ª./J. 41/2017 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación*, (2017): 634.

12 Holmes y Sustein, *El costo de los derechos...*, 162.

conducta estatal puede ser válida en un escenario temporal e inválida en otro. Lo que determina la violación del tratado no es el contenido de la política pública *per se*, sino precisamente el retroceso injustificado desde una situación alcanzada”.¹³ En este punto, los derechos se presentan bajo distintas dinámicas asociadas a circunstancias fácticas que en muchas ocasiones derivan en planteamientos novedosos para las autoridades, quienes deben realizar evaluaciones especiales y determinar si las acciones a seguir representan un auténtico beneficio o un detrimento en la realización del derecho, ello determinará si la decisión asumida sobrevendrá en un retroceso indebido.

Es por esto que se debe realizar un estudio pormenorizado de la situación a la que será sometido el derecho en retroceso, dado que si no se presta especial atención a las dinámicas asociadas a su realización “lo más probable es que las razones que los justifiquen de manera más o menos exacta carezcan de profundidad”.¹⁴ Lo cual acarrearía una serie de inconvenientes como la falta de incentivación del derecho en detrimento, una prospera garantización de los mínimos aceptables en su operatividad, desequilibrio en relación con prerrogativas estatales u otros derechos de importancia equiparable, por mencionar algunos factores de afectación. Es en este sentido, a través del cual los Estados muestran cierta indiferencia hacia la maximización de los derechos humanos, en la actualidad pareciera ser que “no tomar en serio las razones de los derechos humanos es la característica principal del discurso de los derechos humanos como ideología”.¹⁵ De esta forma, “para que esta doctrina avance e impacte en las sociedades de consumo ideológico, es fundamental evitar las conductas bumerán de los agentes del Estado, que poco a poco, unas veces aceptando aspectos progresistas otras con actitudes regresivas, las aceptan o niegan”,¹⁶ esta oscilación en las perspectivas de realización de los derechos debe ser superada por parámetros argumentativos eficaces que determinen la probidad del ejercicio gubernamental.

II. De la necesidad de emplear la argumentación jurídica en el principio de progresividad

Para evitar el uso de razones persuasivas, poco acordes con la naturaleza del principio de progresividad, es necesario realizar ejercicios argumentativos que superen las anomalías de racionalidad que se presentan al momento de implementar los cambios en detrimento de los derechos objeto del progreso, esto es, complementar las dos grandes dimensiones de los derechos, es decir, incentivar “un conjunto de razones

¹³ Stinco, “El principio de progresividad en materia de derechos fundamentales...”: 59.

¹⁴ Ci, “Taking the reasons for human rights seriously...”: 245.

¹⁵ *Ibidem*, 244.

¹⁶ Alfonso Jaime Martínez Lazcano, “Un camino lento y escabroso en pro de los derechos humanos”, en *Razones y argumentos por los derechos humanos*, dirigido por Alfonso Jaime Martínez Lazcano, et al., (Instituto de Estudio e Investigación Jurídica INEJ, 2017), 20.

suficientemente profundas para los derechos humanos combinado con un conjunto de derechos humanos factibles”.¹⁷

Es decir, las razones para la deliberación en cuanto a la limitación o expansión de los derechos progresivos debe hacerse de conformidad con análisis exhaustivos y medulares que consideren todas las variables que envuelven la dinámica en que se desarrolla el principio en cuestión, bajo un contraste con la realidad que permita establecer la posibilidad de realización, avance o limitación. De conformidad con Neil McCormick, “la razón de complejo (ing) a la exigencia de razonabilidad es la existencia de una pluralidad de factores que requieren evaluación con respecto a su relación con un enfoque común de preocupación”.¹⁸

Es por ello que es necesaria la consideración de todas las situaciones que convergen en la posibilidad de realización de un derecho, la complejidad en relación al otorgamiento de avances que permitan realizar tanto jurídica como fácticamente un derecho no es menor, dado que una gradualidad en su desarrollo puede inhibir la realización de otros derechos de igual o mayor trascendencia o considerar si las situaciones de un país obligado al cumplimiento del precepto de progresividad son acordes a sus posibilidades reales.

Por consiguiente, autores como Baldassare Pastore expresan que “la razonabilidad se convierte en el criterio de valoración de la compatibilidad y practicabilidad de los derechos, a los que es consustancial la idea del límite, desde el momento en que, en el marco de la convivencia, todo derecho debe armonizarse con los derechos de otros y con las exigencias generales reconocidas”.¹⁹ Por este motivo, si se quiere incentivar un derecho debe explorarse su relación con otros de su misma especie, evitando un sobreposicionamiento que coloque a otro derecho en situaciones de retroceso o limitación debido a la falta de equilibrio o armonización en el ámbito jurídico-político.

Aunado a ello, de lograrse la armonización, es necesario establecer de forma clara y específica la manera de llevarse a cabo en el plano factico, justificando las pautas a seguir para evitar la disminución de otros derechos. En este punto, se debe reconocer que “el discurso de los derechos humanos opera en dos mundos a la vez: el mundo intelectual de la argumentación y la justificación y el mundo práctico de la formulación e implementación de políticas”.²⁰

Por lo que si se quiere lograr un avance en cuanto a la realización oportuna del principio de progresividad debe tomarse en consideración la urgencia de realizar argumentaciones solidas que representen las dinámicas en que se desarrollan los principios a incentivar, es decir, considerar las posibilidades de impacto en relación con otros

17 Ibidem, 245.

18 Robert Alexy, “Razonabilidad, equilibrio y derechos constitucionales”, *Ius Inkarri* 1 (2011): 20, <https://revistas.urp.edu.pe/index.php/Inkarri/article/view/5607>.

19 Baldassare Pastore, “El desafío de la efectividad”, *Derechos y libertades* 50 (2024): 90, <https://doi.org/10.20318/dyl.2024.8233>.

20 Ci, “Taking the reasons for human rights seriously...”: 245.

derechos y si las mismas no generan un detrimento en los logros alcanzados –en esos otros derechos-, así como la necesidad de considerar el factor político –reconocimiento de la incentivación, asignación de recursos, acciones públicas- como la posibilidad de materialización, misma que no escapa a la obligación de justificación convincente desde parámetros de razonabilidad.

Por otro lado, la idea del límite o regresividad siempre se encuentra latente en relación a los derechos que han alcanzado un nivel de desarrollo; lo conveniente es no dar paso a acciones o determinaciones tanto políticas como jurídicas que confluyan en una inestabilidad en cuanto a los logros obtenidos, en otras palabras, garantizar que un derecho que ha cumplido con una meta en cuanto a su progresividad, no sea objeto de desarticulaciones o desincorporaciones en cuanto a los contenidos que lo conforman.

Por ende, esto nos puede guiar en la dirección de que “un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho”.²¹ La idea de justificar el retroceso o limitación de un derecho conduce a una mayor exigencia de razonabilidad, en este punto nos encontramos ante la desincorporación de un beneficio obtenido que por mandato fundamental o convencional se encuentra establecido.

De ello se advierte que solamente bajo estrictas razones o sucesos que afectan el normal desarrollo de la sociedad se puede dar paso a dicha permisibilidad –condicionada- en favor de las autoridades que convienen en la regresividad del derecho. Bajo esta perspectiva “esas restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, (...) en aras de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática”.²² Por lo que ninguna medida de retroceso en cuanto al derecho alcanzado debe operar fuera del marco normativo, su correspondencia debe ser acorde con los valores y derechos consagrados en los instrumentos nacionales e internacionales, evitando así, su inconstitucionalidad o inconvencionalidad.

De esta forma, “la postura de considerar los derechos como cartas de triunfo implica que, si un gobierno restringe las libertades civiles, debe hacerlo en nombre de intereses públicos sumamente importantes. Para poder violar los valores constitucionales centrales, el Estado debe tener a su favor valores todavía mayores”.²³ Por ello, los parámetros de razonabilidad se vuelven más importantes en virtud de los valores o derechos en juego, no solo considerando su dimensión normativa sino también la

21 Pitter y Rincon, “El desarrollo progresivo de los derechos humanos...”: 5-6.

22 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, *Observación General* 14 (2000): 12, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>.

23 Holmes y Susteín, *El costo de los derechos...*, 123.

de índole político y social, dado que las razones que se deben construir deben dimensionar todos y cada uno de los elementos que encierran a la polémica en cuanto al binomio de progresividad y no regresividad.

III. De los criterios de razonabilidad aplicables

En cuanto al principio de razonabilidad, es un criterio cognitivo que permite reconocer si los argumentos propuestos por las autoridades públicas se han desarrollado en correspondencia con los parámetros normativos aplicables, en atención a las necesidades reales y de conformidad con los valores practicados por una sociedad determinada, incentivando una concatenación de ideas claras y coherentes que permitan justificar el actuar de la autoridad en cuestión. Para autoras como Teresita Rendón Huerta Barrera, se trata de un auténtico derecho de las sociedades que debe ser cumplido por las autoridades públicas, el cual “consiste en la protección de las razones que dotan de contenido y dan sentido a la decisión de toda autoridad y con ello, a los demás derechos fundamentales”.²⁴

Dada su naturaleza, la razonabilidad se vuelve un elemento esencial en la aplicación de los principios normativos, genera parámetros de aceptación en cuanto a las actuaciones públicas y equilibran los derechos que se encuentran en juego dentro de una realidad determinada, es por esto que “una decisión judicial o administrativa, será razonable y objetiva cuando su finalidad sea legítima y exista una relación razonable de proporcionalidad entre la medida que establece el trato diferenciado y el fin perseguido”.²⁵

La idea de razonabilidad se expresa a través de las dinámicas y de los factores que influyen dentro del contexto específico, en donde la intención fidedigna se representa al momento de tomar como referencia los postulados normativos y axiológicos que establecen un ejercicio óptimo de la función estatal. No obstante, “no basta con establecer que se trata de una medida coherente y capaz de producir un determinado resultado; aplicar de manera rigurosa el criterio de razonabilidad implica valorar sustantivamente y, por ende, con un mayor activismo, la adecuación de las medidas, atendiendo al contexto y sin perder de vista que lo que está en juego es la eficacia de los derechos”.²⁶ Por ende, la aplicación del principio de razonabilidad debe ser acorde con los planteamientos prácticos, de manera que las razones sean conformes con la necesidad tangible y la problemática actual.

²⁴ Teresita Rendón Huerta Barrera, “La constitucionalización de la razonabilidad como imperativo”, *Ciencia jurídica* 5 (2014): 49, <https://doi.org/10.15174/cj.v3i1.89>.

²⁵ Ximena Carola González Ibáñez, “Test de razonabilidad y proporcionalidad: debido proceso desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Estado Plurinacional de Bolivia”, *Tribuna jurídica* 3 (2022): 126, <https://dicyt.uaajms.edu.bo/revistas/index.php/tribuna-juridica/article/view/1292>.

²⁶ Aniza García, “El principio de razonabilidad en la tutela judicial de los DESCAs”, en *Manual sobre justiciabilidad de los Derechos económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*, coord. por Christian Courtis, (SCJN, 2021), 514.

En este sentido, el principio de razonabilidad debe reflejarse en la progresividad a la que aspiran los derechos fundamentales, no basta con una pronunciación o declaración a favor de un derecho, valor o bien tutelado si no se contrasta con la posible colisión o detrimento de otros derechos, valores o bienes que deben ser garantizados en igualdad de circunstancias por los Estados, para ello debe proclamarse un estudio exhaustivo del impacto de la incentivación en relación con otras enmiendas constitucionales o internacionales.

Es por esto que “el derecho a la razonabilidad implica el derecho a la argumentación como parte de la seguridad jurídica, por ser inherente a la dignidad de la persona humana, con un carácter universal, inalienable, imprescriptible, intransferible e inviolable”.²⁷ Por consiguiente, la razonabilidad en el principio de progresividad exige el cumplimiento de parámetros argumentativos que determinen la observancia de valores esenciales de la sociedad, la equiparación de derechos humanos y el establecimiento de medidas que tengan como objeto la realización del derecho a potencializar sin provocar afectaciones desproporcionales en otros derechos o valores.

Para ello, “se requiere el desarrollo de un amplio conjunto de indicadores que, por medio de la construcción de índices por derecho, permitan observar si se cumplen los elementos mínimos de cada derecho y si, con el paso del tiempo, se da un mayor y mejor ejercicio de los derechos, comenzando por los grupos estructuralmente peor situados”.²⁸ De esta forma, se han desarrollado propuestas que contienen indicadores o guías que reflejan las particularidades de aquellos principios que deben ser observados, como el test de razonabilidad, en un intento argumentativo de considerar las pautas a seguir en la implementación del principio de progresividad.

No obstante, “hay toda una discusión sobre cómo construir indicadores de derechos humanos –más importante- cómo elaborar los índices para evaluar la progresividad en el ejercicio del derecho”.²⁹ Aun así, la dimensión de la progresividad no puede dejarse a un ejercicio discrecional predominantemente intuitivo, por el contrario, deben generarse métodos y lineamientos claros y precisos que incentiven los argumentos por medio de los cuales se otorga la gradualidad del derecho y su relación con los elementos que confluyen en su dinámica.

La finalidad esencial del principio de razonabilidad en relación con la progresividad a la que aspiran los derechos es la de dotar de mecanismos o pautas que sirvan para medir el grado de coherencia y validez de las razones expuestas en favor de la incentivación del derecho en torno a su relación intrínseca con otros elementos que confluyen en su desarrollo, llámese otros derechos, valores, prerrogativas institucionales, etcétera, evitando la utilización de la discrecionalidad desmedida o la subjetividad injustificada. “Para evitar esa posibilidad de abuso discrecional, es que cobra sentido

27 Rendón, “La constitucionalización de la razonabilidad...”: 57-58.

28 Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, (FLACSO, 2013), 111.

29 Ídem.

la especificación de herramientas argumentativas como el test, que nos allega de directrices, de categorías claras que serán utilizadas para analizar razonablemente el caso, y que potencia mucho más las decisiones basadas en razonamientos jurídicos, en comparación con el uso desmedido de citas y de argumentos que no tienen conexión los unos con los otros, como suele suceder en las sentencias de la región”.³⁰

Con esto, se busca crear criterios argumentativos que permitan identificar las características esenciales de la aplicación del principio de progresividad, así como la dinámica asociada a su ejercicio práctico, incentivando un ejercicio adecuado de razonabilidad en cuanto a la percepción del mismo. De lo mencionado, cabe sostener que “las categorías o criterios son objetivos porque anteceden al caso y son siempre las mismas. La identificación del tipo de categorías o criterios en cada test es uno de los elementos centrales en la aplicación de esta herramienta argumentativa, se refiere a las preguntas, cuestiones o aspectos que, quien aplique el test, debe verificar antes de estipular si una decisión u omisión es razonable”.³¹

En este sentido, un test de progresividad deberá contener aquellos reactivos que sirvan como guía en el pensamiento del jurista para determinar si el principio de progresividad se ha incentivado o reducido de conformidad con las necesidades imperantes y de acuerdo a las posibilidades normativas y fácticas. De esta forma, autores como Daniel Vazquez han desarrollado a manera de recomendación ciertos reactivos que pueden servir de guía de implementación, otorgando un parámetro claro y específico en cuanto a la realización del principio de progresividad.³²

Dentro de estas categorías desarrolladas por el autor destacan la identificación del contenido esencial del derecho; el cuestionamiento en cuanto a la existencia de indicadores para verificar el ejercicio de los derechos; la elaboración de diagnósticos sobre la situación de los derechos, la interrogante en cuanto a la prevalencia de políticas públicas, planes de acción y programas de incentivación, divulgación de resultados, la conveniencia de modificaciones legislativas para la ampliación del derecho, la identificación de avances y las ordenes específicas para ello.

De todo esto se puede apreciar que la integración de un test de razonabilidad enfocado en el principio de progresividad puede guiar el desempeño de las autoridades gubernamentales y aportar elementos a través de los cuales se realice un uso adecuado, equilibrado y proporcional del mismo. Es por ello que “el test de razonabilidad es una herramienta argumentativa, es un método que coadyuva en la labor de interpretar y argumentar identificando el valor a los casos concretos mediante la aplicación de

30 Luis Daniel Vázquez Valencia, “La razonabilidad y el contenido esencial de los derechos humanos: propuesta de un test”, *Alegatos* 92 (2016): 82, <https://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/31>.

31 *Ibidem*, 83.

32 Para mayor información sobre el contenido de las categorizaciones que integran el test de progresividad véase Daniel Vázquez, *Test de razonabilidad y derechos humanos: restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, 1.a ed. (UNAM, 2020), 157-164.

los principios frente a las reglas, en búsqueda de la justicia y la verdad, es por ello que mediante estas herramientas argumentativas se establecen parámetros y límites de interpretación del derecho, todo ello basado en los derechos humanos”.³³

Por consiguiente, evitar un uso desmedido del principio de progresividad y fomentar una cultura de análisis y correspondencia con otros derechos o prerrogativas estatales, dado que si se incentivan medidas para el fortalecimiento de un principio estas deberán ser corresponsales con las necesidades que otro u otros derechos también presenten. Es decir, la aplicación del principio de progresividad en relación al cumplimiento óptimo de un derecho debe ser acorde con la equiparación de otros derechos que muestran una relación en la dinámica socio-política, evitando que la maximización de un derecho represente el detrimento de otro en una relación de correspondencia entre ambos.

De esta forma, “la determinación es prudencial porque apela a lo justo en el caso concreto. En este sentido, la justicia lo es siempre a la luz y a partir del caso, y es también un proceso de construcción en la medida que se van resolviendo las categorías que integran el test”.³⁴ Por ende, se puede dar paso a la incentivación del principio de progresividad en base a categorizaciones específicas para medir el nivel de razonabilidad empleado, con ello garantizar un mínimo de sentido a las expresiones desarrolladas por quienes ejercen las medidas correspondientes.

Aunado a lo comentado en líneas anteriores, autores como Aniza García, sostienen que:

(...) el criterio de razonabilidad, en el marco del Protocolo PIDESC, le exige también tener en cuenta: • Hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los DESC. • Si el Estado ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria. • Si la decisión del Estado de no asignar recursos disponibles se ajustó a sus obligaciones en virtud de las normas internacionales de derechos humanos. • Si el Estado ha optado por los instrumentos normativos que menos limitan los DESC. • El orden cronológico en que se adoptaron las medidas. • Si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y grupos desfavorecidos, y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo.³⁵

En este sentido, toda justificación basada en un estándar de razonabilidad – en el presente estudio aplicado a la progresividad- exige demostrar que las decisiones para optar por la realización de un derecho han sido consensadas y proporcionales en relación a otros derechos, es decir, si con el avance del derecho a incentivar no se menoscaban logros obtenidos por el segundo derecho, para ello, las autoridades deberán de tomar

33 González, “Test de razonabilidad y proporcionalidad...”: 126.

34 Vázquez, “La razonabilidad y el contenido esencial...”: 83.

35 García, “El principio de razonabilidad en la tutela judicial de los DESC...”: 505.

medidas deliberativas y conscientes en cuanto a este dinamismo entre derechos. Otro punto destacable es en relación a la no vulneración de otros derechos que se encuentren en una situación de materialización favorable –e incluso prioritaria– en cuanto a la obtención del incentivo acorde a su necesidad, en este punto, el ejercicio de asignación deberá ser de forma justificada en cuanto a la elección del derecho a preferir.

En el caso de la no incentivación del derecho se establecerá todo un mecanismo de supervisión por medio del cual la normativa internacional libera de responsabilidad al Estado al no hacer prosperar el derecho –tales como la falta de recursos o que la asignación privilegió otro derecho con un grado de necesidad superior, entre otros–, asimismo se debe establecer que la priorización de los derechos a impulsar deben ser conforme a los grupos vulnerables o en extrema necesidad para que de esa forma, se convierta en una razón de peso en cuanto a la elección del derecho en progreso.

En correspondencia con lo expuesto con anterioridad existe el factor de la no regresividad, dado que esta representa una condición de no menoscabo o retroceso en relación al derecho que ha consumado un desarrollo significativo, en otras palabras, cuando un derecho ha logrado alcanzar un estándar de progreso, no existirá condición o razón suficiente que permita limitarlo o despojarlo de su alcance logrado. De esta forma, “se impone por tanto, la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados”.³⁶

De esta forma, se busca garantizar un estándar de avance en el derecho incentivado, evitando su desprendimiento en cuanto a las ganancias obtenidas. Es por esto que “los Estados asumen el compromiso de garantizar estos derechos de modo progresivo, y es justamente ese compromiso internacional del que deriva la obligación de no regresividad, que veda –en principio– retroceder en el grado de realización alcanzado de un determinado derecho”.³⁷ Por consiguiente, la garantía de no perjudicar el derecho desarrollado alcanza una fuerza importante cuando los estados no realizan acciones que ponen en riesgo la depreciación del precepto materializado.

Por ende, “este principio pondera que no exista un retroceso en derecho, que siempre se esté en búsqueda de un espectro más amplio de protección, y con esto, prohibiendo aplicar derechos de forma retroactiva cuando perjudiquen al sujeto que tiene consagrados la protección y garantía de los derechos través de dicha norma”.³⁸ Consecuentemente, se puede apreciar que la finalidad del principio de no regresividad es la de otorgar una seguridad al logro alcanzado en favor del derecho que se ha desarrollado, así como su interacción con otros derechos que puedan cuestionar dichos alcances e intentar sobreponerse en razón a circunstancias que les pudiesen favorecer.

36 Corte Interamericana de Derecho Humanos, Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile, de 08 de marzo de 2018, 104.

37 Stinco, “El principio de progresividad en materia de derechos fundamentales...”: 55.

38 Jorge Eduardo Ortiz García, “Límites a los principios de progresividad, no regresividad e irretroactividad de los derechos humanos”, *Revista jurídica del Poder Judicial del Estado de Nayarit* 94 (2017): 55, <http://repositorio.ugto.mx/handle/20.500.12059/2687>.

En este contexto, como lo expresan Abramovich y Courtis “se trata de una garantía sustancial, es decir, de una garantía que tiende a proteger el contenido de los derechos vigentes al momento de la adopción de la obligación internacional y el nivel de goce alcanzado cada vez que el Estado, en cumplimiento de su obligación de progresividad, haya producido una mejora”.³⁹ Es por esto que el no retroceso se vuelve fundamental en relación a la progresividad, dado que representa una barrera de contención frente a cualquier acción del Estado tendiente a debilitar el alcance obtenido de un derecho determinado.

No obstante, esto no quiere decir que un derecho no pueda ser limitado o sufrir algún retroceso en su desarrollo, pueden surgir situaciones que justifiquen el deterioro del derecho incentivado, en este sentido “la Comisión Interamericana ha considerado que para evaluar si una medida regresiva es compatible con la Convención Americana, se deberá determinar si se encuentra justificada por razones de suficiente peso”.⁴⁰ Cuando se advierta que existe una posible justificación para hacer retroceder un derecho, se debe dar paso a un análisis exhaustivo de las posibilidades y de las razones para ello.

No se concibe que un derecho deba ser regresado a un estado de cosas que perjudiquen su desarrollo, dado que ese no es el objetivo de los parámetros nacionales e internacionales de progresividad, pero de existir alguna razón convincente debe ser estudiada con cautela. Es por esto que “las medidas regresivas deberán ser tomadas realizando consideraciones cuidadosas y justificadas con referencia a todos los derechos contenidos en el PIDESC, evaluando el contexto de aprovechamiento máximo de los recursos del Estado (...) “se deberá determinar si se encuentra justificada por razones de suficiente peso”.⁴¹

Es por ello que el parámetro de razonabilidad del principio de progresividad –de manera extensiva al principio de no regresividad– determina si las medidas que incentivan el retroceso se encuentran apoyadas en razones convincentes que validen el proceder de la autoridad pública y con ello, una excepción a dicha enmienda. Bajo este orden de ideas, es de precisar que “mientras que por el principio de progresividad el Estado se obliga a tomar acciones para garantizar, proteger y promover los derechos; bajo el principio de no regresión el Estado se obliga a ser omiso en relación con medidas contrarias al avance logrado en los derechos, a ser omiso en medidas regresivas”.⁴²

39 Stinco, “El principio de progresividad en materia de derechos fundamentales...”: 58.

40 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala, de 23 de agosto de 2018, 143.

41 María Barranco, et al., “Progresividad y no regresividad: reflexiones a la luz de las sentencias Poblete Vilches y Cuscul Pivaral de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Interamericanización de los DESCA. El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH*, coord. por Mariela Morales Antoniazzi, et al. (Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2020), 337.

42 Vázquez, *Test de razonabilidad y derechos humanos...*, 165.

Esta situación es particularmente importante en razón de que se muestra una relación entre ambos principios, una correspondencia en la cual la progresividad es un incentivo a cargo del Estado en favor de los derechos fundamentales, la no regresividad muestra una abstención para no llevar a cabo medidas que representen un detrimento en un estado de cosas alcanzado dentro de un momento determinado. Con lo referido, continúa expresando Daniel Vazquez que “la expectativa en la progresividad es la acción, la expectativa en la no regresión es la omisión”.⁴³ De ahí la importancia del principio de no regresividad como una especie de complemento que permite garantizar que la obtención de logros de un derecho no sea retraída por cualquier razón que no sea justificada.

De igual forma, si se produce una acción a través de la cual el Estado limita el desarrollo de un derecho en progreso, se deberá analizar bajo la perspectiva de la razonabilidad y establecer si se ha actuado de manera justificada o no. “Este examen de razonabilidad sobre la política regresiva consta de dos pasos. En el primero se determina si la norma cuestionada es regresiva respecto de la anterior. En este punto, lo que se analiza es si la norma cuestionada reduce el grado de realización o goce alcanzado por ese derecho en particular. Este examen no es teórico o formal sino fáctico o real. El estadio óptimo que sirve de parámetro para medir si hay o no retrocesos debe ser una norma ejecutada o implementada que haya impactado o afectado realmente el ejercicio o goce de un determinado derecho”.⁴⁴

Es decir, bajo este supuesto, la norma debe ser aplicada para determinar el grado de afectación del derecho, de esta forma, se puede concebir si la misma genera inestabilidad en la realización material del derecho, por consiguiente, plantear la posibilidad de una medida de restitución o modificación que solvante la deficiencia provocada por la ejecución de la norma. Sin embargo, si se advierte que la implementación de la norma –y por consiguiente, el actuar de la autoridad- se encuentra *prima facie* justificada se debe realizar un ejercicio de razonabilidad a través de un test que permita apreciar los niveles de razonabilidad aplicados en la situación concreta.

En este sentido, “el objetivo del test es mirar si efectivamente estamos frente a una regresión y, en todo caso, si se encuentra justificada”.⁴⁵ Con ello, valorar dos condiciones esenciales: a) Calificar si la norma –y su aplicación- representan una regresión para el derecho o los derechos que se encuentran dentro del problema específico; y b) De ser el caso, establecer si dicha regresión se encuentra justificada o no, en el segundo de los supuestos, plantear la posibilidad de implementar medidas efectivas para la restitución del derecho o los derechos afectados y la no repetición –o aplicación de la norma regresiva-. En ambos casos, “lo que se mira en el test de no regresión es que una determinada actividad del Estado no sea contraria a los avances previamente logrados o al contenido esencial del derecho”.⁴⁶

43 Ídem.

44 Stinco, “El principio de progresividad en materia de derechos fundamentales...”: 59.

45 Vázquez, Test de razonabilidad y derechos humanos..., 165.

46 Ídem.

Algunas de las categorías del test de no regresividad de conformidad con Daniel Vazquez serían las relativas a determinar si efectivamente el problema planteado representa una regresión para el derecho, determinando su contenido previo y si la nueva implementación conlleva a la reducción del mismo. Si la regresión se encuentra sostenida en razones de peso de conformidad con los parámetros de proporcionalidad, es decir, si es legal, legítima, idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto. Si dicho retroceso incentiva la realización de otros derechos que por sus características deben ser realizados, inclusive a costo del derecho en regresión, por mencionar algunas de las características esenciales de razonabilidad que plantea dicho test.⁴⁷

Con ello, se busca garantizar un mínimo de razonabilidad en favor de los derechos, no solo desde el aspecto en su realización progresiva sino también en cuanto a su no regresión, dando paso al análisis exhaustivo que exige la razonabilidad para efectos de determinar que los derechos fundamentales sean realizados con una mejor comprensión y bajo un estricto apego a los lineamientos nacionales e internacionales.

IV. De la aplicación del principio de progresividad en la práctica judicial mexicana

A nivel nacional su fundamento se encuentra en el artículo 1, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”. De acuerdo con el numeral en cita, existe una clara obligación por parte del Estado mexicano de incentivar todos los derechos humanos y desarrollar los contenidos inmersos en ellos para de esta forma lograr un nivel de goce y disfrute pleno. Aunado a ello, como lo expresan Alejandro Rosillo Martínez y Guillermo Luévano Bustamante, “estos elementos, abordados en conjunto, hacen que la tarea hermenéutica del sistema jurídico mexicano se vuelva una actividad compleja, en especial tratándose de la aplicación y desarrollo de derechos humanos”.⁴⁸

De igual forma, es importante destacar que como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación el principio de progresividad en México:

⁴⁷ *Ibidem*, 173-174.

⁴⁸ Alejandro Rosillo Martínez y Guillermo Luévano Bustamante, “El desarrollo jurisprudencial de la reforma constitucional en derechos humanos”, *Entre textos*, n.º 22 (2007): 2, <https://revistasacademicas.iberoleon.mx/index.php/entretextos/article/view/389>

(...) es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los económicos, sociales y culturales. En primer lugar, porque el artículo 1o. constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece, llanamente, que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad. En segundo lugar, porque ésa fue la intención del Constituyente Permanente, como se advierte del proceso legislativo. Pero además, porque (...) no implica que exista una diferencia sustancial entre ambos grupos, ni en su máxima relevancia moral, porque todos ellos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad”.⁴⁹

En este orden de ideas se puede sostener que “el principio de progresividad es una de las bases primordiales del ordenamiento constitucional mexicano, puesto que da una pauta para las interacciones constitucionales, poniendo como límite competencial a toda autoridad que aplique la Constitución el hecho de que los derechos pueden aumentar, pero no disminuir”.⁵⁰ De esta forma, establecer un estándar de garantía en el cual no exista una disminución injustificada en cuando a su disfrute pleno.

De esta manera, se han establecido precisiones en relación a su implementación en el sistema jurídico nacional, las cuales derivan en la encomienda para el legislador en crear normas que promuevan el desarrollo óptimo de los derechos, así como una clara limitación en cuanto a su afectación en los alcances obtenidos, como lo ha expresado la Primera Sala de la Suprema Corte mexicana al establecer que:

En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.⁵¹

Con ello, se puede precisar que en un sentido positivo el principio de progresividad exige la creación de contenidos acordes a las necesidades y realidades que imperan en la sociedad en donde el aplicador -en este caso el juez- deberá concebir la

49 Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Principio de Progresividad. Es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los llamados económicos, sociales y culturales”. Tesis: 1ª./J. 86/2017 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación*, (2017): 191.

50 Mancilla, “El principio de progresividad en el ordenamiento jurídico mexicano...”: 95.

51 Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Principio de Progresividad de los Derechos Humanos...”: 189.

norma de conformidad con los valores esenciales del sistema normativo y la potestad internacional, con la finalidad de dotar a los derechos de un desarrollo oportuno. Todo ello conlleva a comprender que los alcances logrados no deberán sufrir un detrimento, ya sea por parte del legislador al desincorporar contenidos afines y en el juzgador al no desequilibrar la comprensión de dichos derechos incentivados.

No obstante, en la práctica judicial mexicana, se advierte que los alcances y el desarrollo de los derechos humanos de manera progresiva no es una situación inmediata, dado que pueden existir razones suficientes que condicionan su impulso, es por eso que como lo expresa la Segunda Sala de la Suprema Corte Mexicana:

La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, (...).⁵²

En vista de las condicionantes económicas, políticas y sociales, la incrementación del contenido de los derechos humanos puede ser paulatina, en atención a las capacidades y las limitaciones que forman parte de todo Estado, se debe comprender que si se quieren construir cimientos sólidos en los derechos estos deben forjarse en atención a metas cumplibles y sostenibles, mismas que doten de fortaleza al derecho en su correlación y permanencia en el sistema democrático del que forman parte.

Por consiguiente, “el principio de progresividad en una Constitución es un principio de autopreservación, pues busca evitar que ésta se deje de aplicar y por ende caiga en la obsolescencia”.⁵³ Para ello, será necesario que tanto el legislador -al dotar de elementos suficientes y correspondientes con las realidades y necesidades sociales- así como el juzgador -mediante la aplicación e interpretación del derecho en un sentido expansivo-, incentiven las determinaciones establecidas en los derechos ampliados.

En relación a la interpretación del principio de progresividad se advierte que los derechos deberán ser comprendidos de manera más favorable, más óptima o si se quiere, bajo aquella irradiación que permita entender que lo definido en la norma representa un parámetro mediante el cual los derechos deben ser amplificados. De esta forma, “el principio de progresividad implica que las interpretaciones a las leyes deben hacerse tomando en consecuencia a las realizadas anteriormente, buscando no disminuir las determinaciones hechas sobre el parámetro y la sustancia de los derechos interpretados”.⁵⁴ Esto con la finalidad de dotar de continuidad a los contenidos

⁵² Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Principio de Progresividad de los Derechos Humanos. Su naturaleza y función en el Estado mexicano”. Tesis: 2ª./J. 35/2019 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación*, (2019): 980.

⁵³ Mancilla, “El principio de progresividad en el ordenamiento jurídico mexicano...”: 89.

⁵⁴ *Ibíd.*, 85.

que componen el derecho humano, así como el lograr un crecimiento basado en la certidumbre y previsibilidad jurídica como elementos indispensables de la realización del derecho en mención.

Por otro lado, en la práctica judicial mexicana se habla de la no regresividad, al mismo tiempo que se expresa que de existir alguna razón suficiente que motive el retroceso o limitación de un derecho humano, deberá llevarse a cabo bajo parámetros de justificabilidad. Es por esto que se debe analizar si:

(I) dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. En ese sentido, para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad de los derechos humanos, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada.⁵⁵

Desde el parámetro de razonabilidad, la reducción de un derecho que ha logrado alcanzar un estatus de incremento podrá ser valorada cuando exista la necesidad de acrecentar otro derecho que muestra una necesidad inaplazable, todo ello deberá ser proporcional y bajo un estricto análisis que permita descubrir si se justifica el deterioro del primero de los derechos en favor del segundo, y si este último cuenta con una imperatividad que justifique su sobreposición. Aunado a ello, se establece la exigencia de que se logre una armonización -y no una dominación- entre derechos, sin sobrepasar los límites de la esencialidad que los conforman. En otras palabras, la reducción de los derechos no debe atender a razones de sometimiento y más si traspasa ese núcleo esencial del que son depositarios.

Otro factor que incide en el retroceso de los derechos es el relativo a la imposibilidad del Estado para lograr su incentivación o permanencia dentro de un estado de cosas estable. De esta forma, de conformidad con la Primera Sala de la Suprema Corte mexicana, el retroceso de los derechos solo puede justificarse si “a) se acredita la falta de recursos; b) se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y, c) se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor”.⁵⁶

De esta forma, la falta de recursos puede ser una condición para el cumplimiento de permanencia o realización de los derechos humanos. Pero esto es algo que debe ser

⁵⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Progresividad de los Derechos Humanos. Criterios...”: 634.

⁵⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Principio de progresividad de los Derechos Humanos. La prohibición que tienen las autoridades del Estado mexicano de adoptar medidas regresivas no es absoluta, pues excepcionalmente son admisibles si se justifican plenamente”. Tesis: 1ª./J. 87/2017 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación*, (2017): 188.

valorado bajo el más estricto escrutinio judicial, dado que los recursos no solo son económicos, sino de diferentes tipos -tecnológicos, humanos, institucionales, etc.-, por lo que el Estado deberá hacer uso de todos los elementos que tenga a su alcance para conservar o desarrollar un derecho que muestra claras necesidades de incentivación e irreducción. La única condicionante que podría justificarse es aquella en la que se dejó de incentivar al derecho en atención a la necesidad apremiante de otro derecho endeble, que sin despojar de su valor esencial al primero de los derechos, este último se solidariza con aquel para generar un equilibrio fundamental.

Aunque no debe entenderse que la falta de recursos exime a las autoridades en el cumplimiento de la incentivación de los derechos, existen situaciones extraordinarias mediante las cuales el Estado no pudo retroceder en cuanto al alcance del derecho a limitar, en otras palabras, el derecho “no puede ser socavado bajo el pretexto de la falta de recursos económicos, mucho menos cuando se trata de grupos vulnerables”⁵⁷. Por lo tanto, existen claras obligaciones -como la proteger el núcleo esencial del derecho- que no pueden ser cuestionadas ni mucho menos utilizadas para afectar su sustancialidad.

Conclusiones

El principio de progresividad representa un amplio avance en la consumación de los derechos humanos dado que provee de posibilidades de materialización en una realidad concreta. No obstante, su implementación debe ser guiada mediante parámetros de razonabilidad, esto con la finalidad de lograr una aplicación justificada en armonía e integración con los demás derechos que se encuentran dentro de las dinámicas de realización, garantización y cumplimiento.

Para lograr lo anteriormente mencionado, una herramienta propuesta es el test de razonabilidad, misma que plantea reactivos eficaces -no limitativos- que sirven de guía para llevar a cabo los análisis y valoraciones de las acciones u omisiones desempeñadas por las autoridades que tienen a cargo la función de aplicar el principio de progresividad. Con ello, dotar de elementos argumentativos para la toma de decisiones en el ámbito de la creación normativa, la aplicación judicial y la actividad gubernamental.

En México, el principio de progresividad ha logrado un desarrollo adecuado conforme a las circunstancias materiales que se han presentado mediante el ejercicio jurisdiccional, estableciendo parámetros vinculantes para las autoridades públicas. Esto conlleva la posibilidad de seguir generando contenidos nuevos de apreciación que concurren en un ejercicio eficiente bajo planteamientos argumentativos sólidos y con plena justificación desde la óptica de los derechos humanos.

⁵⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso cinco pensionistas vs. Perú, de 28 de febrero de 2003, 143.

Referencias bibliográficas

- Alexy, Robert. "Razonabilidad, equilibrio y derechos constitucionales", *Ius Inkarrí* 1 (2011): 17-27. <https://revistas.urp.edu.pe/index.php/Inkarri/article/view/5607>.
- Barranco, María, et al. "Progresividad y no regresividad: reflexiones a la luz de las sentencias Poblete Vilches y Cuscul Pivaral de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". En *Interamericanización de los DESCA. El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH*, coordinado por Mariela Morales Antoniazzi, et al. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2020.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud". *Observación General* 14 (2000). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>.
- Ci, Jiwei. "Taking the reasons for human rights seriously". *Political theory* 2 (2005): 243-265. <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/0090591704271988>.
- García, Aniza. "El principio de razonabilidad en la tutela judicial de los DESCA", en *Manual sobre justiciabilidad de los Derechos económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*, coordinado por Christian Courtis. SCJN, 2021.
- González Ibáñez, Ximena Carola. "Test de razonabilidad y proporcionalidad: debido proceso desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Estado Pluricultural de Bolivia". *Tribuna jurídica* 3 (2022): 124-136. <https://dicyt.uajms.edu.bo/revistas/index.php/tribuna-juridica/article/view/1292>.
- Holmes, Stephen y Cass Sustein. *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Siglo veintiuno, 2011.
- Mancilla Castro, Roberto Gustavo. "El principio de progresividad en el ordenamiento jurídico mexicano". *Cuestiones constitucionales* 33 (2015): 81-103. <https://doi.org/10.1016/j.rmdc.2016.03.016>.
- Martínez Lazcano, Alfonso Jaime. "Límites del derecho constitucional en relación con los derechos humanos". *Revista de Direito Brasileira* 14 (2024): 80-103. <https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/10832>.
- Martínez Lazcano, Alfonso Jaime. "Un camino lento y escabroso en pro de los derechos humanos". En *Razones y argumentos por los derechos humanos*, dirigido por Alfonso Jaime Martínez Lazcano, et al. Instituto de Estudio e Investigación Jurídica INEJ, 2017.
- Ortiz García, Jorge Eduardo. "Límites a los principios de progresividad, no regresividad e irretroactividad de los derechos humanos". *Revista jurídica Poder Judicial del Estado de Nayarit* 94 (2017): 49-69. <http://repositorio.ugto.mx/handle/20.500.12059/2687>.
- Pastore, Baldassare. "El desafío de la efectividad". *Derechos y libertades* 50 (2024): 85-93. <https://doi.org/10.20318/dyl.2024.8233>.
- Pitter, Lautaro Ezequiel y Ricardo Guillermo Rincón. "El desarrollo progresivo de los derechos humanos". *Revista jurídica electrónica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lomas de Zamora*, n.º 10 (2021): 1-14. <https://repositorio.unlz.edu.ar/handle/123456789/518>.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. "La constitucionalización de la razonabilidad como imperativo". *Ciencia jurídica* 5 (2014): 45-61. <https://doi.org/10.15174/cj.v3i1.89>.
- Rosillo Martínez, Alejandro y Luévano Bustamante, Guillermo. "El desarrollo jurisprudencial de la reforma constitucional en derechos humanos". *Entre textos* 22 (2007): 1-16. <https://revistasacademicas.iberoleon.mx/index.php/entretextos/article/view/389>.
- Salazar Ugarte, Pedro. *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, 1ª. ed. Senado de la República, 2014.

- Serrano, Sandra y Daniel, Vázquez. *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. FLACSO, 2013.
- Stinco, Juan. “El principio de progresividad en materia de derechos fundamentales”. *Ab revista de abogacía* 5 (2019): 49-62. <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ab/article/view/539>.
- Uscanga Barradas, Abril, y David Morales Muñoz. “Los principios de indivisibilidad y progresividad en el activismo judicial, ¿discrecionalidad o arbitrariedad?”. *Revista de posgrado en Derecho de la UNAM*, n.º 59 (2023): 49-76. <https://doi.org/10.22201/ppd.26831783e.2022.e.212>.
- Vázquez, Daniel. *Test de razonabilidad y derechos humanos: restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*. 1.a ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2020.
- Vázquez Valencia, Luis Daniel. “La razonabilidad y el contenido esencial de los derechos humanos: propuesta de un test”. *Alegatos* 92 (2016): 79-106. <https://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/31>.

Anexo de legislación

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 03 de enero de 1976.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. 18 de julio de 1978.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 17 de noviembre de 1988.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 05 de febrero de 1917.
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso cinco pensio-nistas vs. Perú. 28 de febrero de 2003.
- Sentencia de la Corte Interamericana de De-recho Humanos. Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile. 08 de marzo de 2018.
- Sentencia de la Corte Interamericana de De-rechos Humanos. Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala. 23 de agosto de 2018.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Progresividad de los derechos humanos. Criterios para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano deriva en la violación de aquel principio”. Tesis: 2ª./J. 41/2017 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación*, (2017).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Principio de Progresividad de los Derechos Humanos. Su concepto y exi-gencias positivas y negativas”. Tesis 1ª./J. 85/2017 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación*, (2017).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Principio de Progresividad. Es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los llamados económicos, sociales y culturales”. Tesis: 1ª./J. 86/2017 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación*, (2017).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Principio de progresividad de los Derechos Humanos. La prohibición que tienen las autoridades del Estado mexi-cano de adoptar medidas regresivas no es absoluta, pues excepcionalmente son admisibles si se justifican plenamente”. Tesis: 1ª./J. 87/2017 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación*, (2017).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Principio de Progresividad de los Derechos Humanos. Su naturaleza y función en el Estado mexicano”. Tesis: 2ª./J. 35/2019 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación*, (2019).

La atribución de responsabilidad del superior por omisión a título de autor mediato o coautor en la “situación Venezuela I” ante la Corte Penal Internacional¹

The attribution of superior responsibility for omission as indirect perpetrator or co-perpetrator in the “situation Venezuela I” before the International Criminal Court

SORANIB NATHALI HERNÁNDEZ DE DEFFENDINI*

SIMÓN PEDRO DEFFENDINI SILVA**

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 64-119.

Fecha de recepción: 12/05/2025 - Fecha de aprobación: 06/05/2026

ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10598.10594>. ORCID: varios

Resumen

La determinación de responsabilidad del superior por crímenes de lesa humanidad perpetrados por sus subordinados, precisa examinar cuáles títulos de intervención y participación serían aplicables para establecer este régimen a superiores civiles y militares a la luz del Estatuto de Roma. Para exigir este régimen al Presidente venezolano

¹ Este artículo forma parte de la tesis doctoral intitulada “La responsabilidad internacional del Estado y del individuo por violaciones masivas de derechos humanos, y los límites de la justicia internacional: especial referencia a la situación de Venezuela”, defendida en la Universidad Autónoma de Madrid el 4 de octubre de 2024.

* Profesora Asociada de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid (sohernan@der-pu.uc3m.es) <https://orcid.org/0009-0002-2479-3749>

** Profesor Asociado de Derecho Internacional Público en la Universidad Rey Juan Carlos (simon.deffendini@urjc.es) <https://orcid.org/0009-0002-2479-3749>

como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas en la *Situación Venezuela I* ante la Corte Penal Internacional, nos basamos en los Informes de los Mecanismos convencionales y extra Convencionales de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas, la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; a tales efectos, el presente estudio examina si la autoría mediata a través de estructuras organizadas de poder, o la coautoría mediata, reflejarían adecuadamente la responsabilidad del superior militar por omisión.

Palabras clave: Responsabilidad del superior por omisión; Situación Venezuela I ante la Corte Penal Internacional; autoría mediata; coautoría mediata; crímenes de lesa humanidad; Estatuto de Roma.

Abstract

The determination of superior responsibility for crimes against humanity committed by subordinates, requires a thorough examination of the modes of liability and forms of participation applicable to both civilian and military superiors under the Rome Statute. To establish this regime of responsibility against the Venezuelan President as Commander-in-Chief of the Armed Forces in the *Situación Venezuela I* before the International Criminal Court, this study relies on reports issued by both conventional and extra-conventional United Nations human rights protection mechanisms, as well as on the jurisprudence of the International Criminal Court and the Inter-American Court of Human Rights. Accordingly, the present analysis examines whether indirect perpetration through organized structures of power, or co-perpetration by omission, would adequately reflect the superior military's responsibility for failure to act.

Keywords: Superior responsibility for omission; "Situación Venezuela I" before the International Criminal Court; mediate authorship; indirect co-authorship; crimes against humanity; Rome Statute.

Sumario

I. Introducción. II. La autoría mediata y la coautoría mediata como formas punibles de participación en crímenes internacionales. 1. La distinción entre autoría y participación. Autoría mediata a la luz del artículo 25 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. III. La responsabilidad del superior en el Derecho Internacional vigente, y en la jurisprudencia de tribunales penales internacionales. 3.1. Elementos principales de la responsabilidad del superior. 3.1.1. *Determinación de la relación superior-subordinado*. 3.1.2. *El conocimiento e intencionalidad “hubiere debido saber” o “tenía razones para saber”*. 3.1.3. *El superior no adoptó las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir, sancionar o castigar a los subordinados*. IV. Crímenes de lesa humanidad presuntamente perpetrados por superiores civiles y militares en Venezuela durante las manifestaciones civiles de 2014 y 2017. 4.1. La discriminación como agravante de los crímenes de lesa humanidad perpetrados por motivos políticos en Venezuela. 4.2. Contexto de discriminación: la incidencia del discurso de odio de los superiores en los ataques contra la población civil por motivos políticos en Venezuela. V. Inicio de la investigación sobre la “Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I” ante la Corte Penal Internacional. VI. Aplicación de la Autoría mediata en la *Situación Venezuela I*: posible atribución de responsabilidad penal al presidente de Venezuela. VII. La aplicación de la coautoría mediata al caso sobre el Presidente venezolano. VIII. La responsabilidad del superior por omisión. 8.1. La relación entre el superior y los subordinados: el control efectivo, la autoridad y el mando. 8.2. El superior no adoptó las medidas razonables y necesarias a su alcance. 8.3. El conocimiento e intencionalidad como elemento subjetivo de la responsabilidad del superior. 8.3.1. *El superior tenía conocimiento de los crímenes de lesa humanidad*. 8.3.2. *El superior hubiere debido saber sobre los crímenes de lesa humanidad*. IX. Reflexión final.

I. Introducción

En la "Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I" (*Situación Venezuela I*) la Fiscalía de la Corte Penal Internacional alegó que dirigentes militares y superiores civiles presuntamente habrían perpetrado, a través de sus subordinados, crímenes de lesa humanidad de forma masiva y sistemática mediante un plan común a través de una estructura organizada de poder² (EOP); frente a esta circunstancia, se suscitaría la problemática para atribuir responsabilidad al superior debido al elevado número de participantes en la comisión de dichos crímenes. Especialmente cuando se trata de procesos contra altos agentes estatales el problema estribaría en: demostrar la sistematicidad o la gran escala de los crímenes atribuidos, y determinar el tipo de "...responsabilidad penal internacional específica en que ha incurrido el acusado por los hechos imputados"³.

Corresponde entonces discernir si ¿"...la descripción de los hechos..." podrían sustentar "...una atribución de responsabilidad basada en su mera omisión de prevenir"⁴?, frente al supuesto de que "...el superior perdió el control efectivo sobre sus subordinados en cualquier etapa anterior al momento en que se proponían cometer el delito: y por ello pudiera exigírsele responsabilidad penal? Para dar respuesta a estas cuestiones jurídicas, en este trabajo se identificará cuál título de intervención podría aplicarse al Jefe de Estado venezolano para exigir su posible responsabilidad penal por la comisión de crímenes de lesa humanidad perpetrados en Venezuela en 2014 y 2017: si ¿autoría mediata⁵ a través de aparatos organizados de poder (art.25.3.a del Estatuto de Roma, ER) o participación⁶ (art. 25.3.b del ER)?; o por el contrario: si se trata de atribución de responsabilidad del superior por omisión (art.

2 Según Garrocho el término *estructura organizada de poder* se refiere a las "...estructuras jerárquicamente organizadas..." mediante las cuales se perpetran crímenes internacionales. Ana Garrocho. *La responsabilidad del superior por omisión en Derecho Penal Internacional*. (Pamplona: Aranzadi, 2016). 336; Mendoza se refiere a "La realización de un crimen de lesa humanidad a través de aparatos organizados de poder" en "...relación a los casos de *dominio por organización*...". Silvia Mendoza. "Algunas consideraciones sobre las formas de autoría y participación en los delitos sexuales como crímenes de lesa humanidad. La importancia de los presupuestos subjetivos como criterio delimitado de la responsabilidad penal", en *Intervención delictiva y derecho penal internacional: reglas de atribución de la responsabilidad en crímenes internacionales*, dir. por Alicia Gil, y coord. por Elena Maculan (Dykinson, 2013), 386; en ambos casos se refieren igualmente a estructuras de poder jerárquicamente organizadas cuyo superior (militar o civil) ejerce el dominio sobre la organización; en este estudio emplearemos el término *estructura organizada de poder*, por sus siglas EOP.

3 Héctor Olásolo. *Tratado de autoría y participación en Derecho Penal*, (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013).41.

4 Alejandro Kiss. *La responsabilidad penal del superior ante la Corte Penal Internacional*, ZIS 1 (2016): 50. www.zis-online.com.

5 Fernando Velásquez. *Manual de Derecho Penal. Parte General*. (Bogotá D.C.: Temis, 2010):577-578.

6 Alicia Gil. "Imputación de crímenes internacionales, ¿expansión o universalización? Problemas y vías de solución", en *Intervención delictiva y Derecho Penal Internacional. Reglas de atribución de la responsabilidad en crímenes internacionales*, Alicia Gil, y Elena Maculan, (Madrid: Dykinson S. L., 2013). 514.

28 ER⁷) por haber quebrantado el deber de prevenir que los subordinados perpetren tales crímenes, y por ello se generaría este régimen como “...modelo de imputación penal...” que, como señala Kiss, se concibe para “...ciertos casos ...que no podría ser criminalizado bajo...autoría o participación...” y por tanto “...merecerían...sanción penal”⁸.

En este sentido, antes de abordar el tema que nos ocupa, se repasará en primer lugar la teoría sobre la noción de autoría mediata a la luz de la teoría del dominio del hecho⁹ por dominio de voluntad a través de una EOP, desarrollada por Roxin¹⁰. Esta doctrina ilustra la posición de comando de aquellos altos agentes estatales que ostentan tanto la autoridad para dictar órdenes sobre los subordinados en la EOP, como también el control sobre los comportamientos de estos (como autores directos de los crímenes internacionales¹¹). En segundo lugar, si los comportamientos de estos agentes estatales concurren con los tipos de participación estipulados en el artículo 25.3.b del Estatuto de Roma (ER) de la CPI.

En tercer lugar, en el entendido de que en muchas circunstancias podría ser difícil “...distinguir entre las medidas que son relevantes para...satisfacer las obligaciones específicas de prevenir y reprimir”¹², y demostrar la responsabilidad de los altos agentes estatales que se encuentran físicamente lejos del lugar donde sus subordinados—a través de una EOP— han perpetrado crímenes internacionales¹³, es de justicia analizar a la luz del art. 28 del ER “... entre el comportamiento omisivo y el activo... en...la autoridad y el control efectivo del superior sobre sus tropas...en torno al título de intervención que le corresponde—como autor o partícipe—con respecto al hecho delictivo cometido por sus subordinados”¹⁴.

7 Así «el superior será penalmente responsable por los crímenes (...) que hubieran sido cometidos por fuerzas/ subordinados bajo su mando/autoridad y control efectivo».

8 Alejandro Kiss. *La responsabilidad penal del superior*,...40.

9 Tal como desarrollado en la práctica de la CPI en los casos: *Al Bashir, Bemba Gombo, Lubanga, y Katanga*.

10 Alicia Gil. “*Imputación de crímenes internacionales*”,...526.

11 Claus Roxin. *Autoría y dominio del hecho en Derecho Penal* (Comentarios y estudios jurídicos), (Traductores Joaquín Cuello Contreras y José Luis Serrano), (Madrid: Marcial Pons, 2016). 269- ss.

12 Alejandro Kiss. *La responsabilidad penal del superior*,...50.

13 Kai Ambos. *Dominio del hecho por dominio de voluntad en virtud de aparatos organizados de poder*, Cuadernos de Conferencias y Artículos N° 20, serie orientada por Eduardo Montealegre, Centro de Investigaciones de Derecho Penal y Filosofía del Derecho (Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 1998).

14 Ana Garrocho. “La responsabilidad por omisión del superior. Reflexiones al hilo de la decisión de confirmación de cargos contra Jean Pierre Bemba Gombo”, en *Intervención delictiva y derecho penal internacional: reglas de atribución de la responsabilidad en crímenes internacionales*, dirigido por Alicia Gil, y coordinado por Elena Maculan (Dykinson, 2013). 273.

II. La autoría mediata y la coautoría mediata como formas punibles de participación en crímenes internacionales

Frente a la perpetración masiva y sistemática de crímenes internacionales, es necesario determinar los títulos de intervención que reflejarían adecuadamente la responsabilidad penal de dirigentes militares y superiores civiles que conforman la estructura organizada de poder. Ahora bien, aunque tales crímenes se hayan ejecutado grupalmente, la responsabilidad penal compete a cada persona la cual deberá responder por su participación en el crimen¹⁵. La Corte Penal Internacional en el caso *Lubanga* identificó los elementos para configurar este régimen: deben concurrir la conducta, la intención, el conocimiento de la consecuencia que se va a producir en el curso normal de los acontecimientos, el conocimiento de las circunstancias de hecho que constituyen un conflicto, y el conocimiento del vínculo que existe entre esas circunstancias y la conducta¹⁶.

En este sentido, considerando lo complicado que sería determinar la responsabilidad penal¹⁷ de cada uno de los participantes en crímenes masivos, es menester examinar las distintas formas punibles de intervención de los superiores para atribuirles responsabilidad por acción u omisión frente a los crímenes cometidos por sus subordinados, ellas son: la coautoría directa por dominio funcional; la teoría de la autoría mediata por medio de estructuras organizadas de poder (EOP); y la coautoría mediata; además, también debe demostrarse la existencia de un plan común ejecutado a través una EOP y la autoría de los crímenes cometidos por "un grupo".

1. La distinción entre autoría y participación. Autoría mediata a la luz del artículo 25 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

La Comisión de Derecho Internacional (CDI) ha señalado que un individuo compromete su responsabilidad internacional tanto por acción, como por omisión¹⁸ si con ello se vulnera una norma u obligación internacional¹⁹. El individuo puede perpetrar

¹⁵ La responsabilidad penal individual, bien sea por actos de una persona, o por los de un grupo orientado por un propósito criminal común, es un principio general del Derecho penal en el ámbito del Derecho internacional, de fuente convencional como también consuetudinaria; véase Elies Van Sliedregt. *Individual Criminal Responsibility in International Law*, (Oxford Monographs in International Law, Primera Edición).

¹⁶ ICC, *Situation in the Democratic Republic of the Congo in the case of The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Case N° ICC-01/04-01/06, Judgment, 14-III-2012, disponible en https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2014_09844.PDF

¹⁷ Es importante subrayar, como hace Gil, que el Derecho Penal Internacional debe respetar el principio de responsabilidad penal internacional por los propios hechos. Alicia Gil. "Imputación de crímenes internacionales,...512.

¹⁸ ICTR, *The Prosecutor v. Ntagerura*, Case N° ICTR-96-44-T, Judgment and Sentence, 25 February 2004, párr. 659, disponible en <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/ict/2004/en/61935>

¹⁹ Comisión de Derecho Internacional: Comentario 7 al artículo 2 del Proyecto de Código contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad.

crímenes internacionales por sí mismo, junto a otros individuos, o valerse de otros para llevar a cabo la comisión de dichos crímenes. Para determinar adecuadamente este régimen hay que distinguir entre autoría y participación, para identificar a los responsables de crímenes internacionales más allá del autor directo, del autor mediato o inmediato²⁰. A partir de la tesis de Roxin²¹ la autoría mediata²² y coautoría mediata a través de EOP se han empleado para identificar a los máximos responsables de tales crímenes.

En la práctica internacional, el reconocimiento de estas formas de autoría y participación²³ a través de EOP se ha desarrollado en el Tribunal de Yugoslavia²⁴, para identificar apropiadamente el rol principal desempeñado por los superiores en la planificación y organización de las violaciones sistemáticas y a gran escala²⁵ constitutivas de crímenes internacionales. Su aplicación²⁶ ha permitido establecer "...la responsabilidad de dirigentes políticos y altos cargos militares por los crímenes ejecutados por miembros de los aparatos de poder creados o controlados por ellos"²⁷.

El coautor, como el autor mediato, los cómplices, planificadores y encubridores son igualmente responsables por la perpetración de crímenes internacionales. Para distinguir entre el individuo que comete el delito y aquel que participa en el mismo, es necesario determinar la responsabilidad directa por la violación de una norma penal (autor) y la responsabilidad derivada (partícipe). En resumidas palabras, el

²⁰ Claus Roxin. *Autoría y dominación del hecho en derecho penal*, (Barcelona: Marcial Pons, 2000).

²¹ Para profundizar en la Teoría de Roxin, véase: Cfr. Claus Roxin. *Täterschaft und Tatherrschaft*, (1a ed., 1963), citado por Francisco Conde, "La autoría mediata por dominio de un aparato de poder como instrumento para la elaboración jurídica del pasado", en *Intervención delictiva y Derecho Penal Internacional. Reglas de atribución de la responsabilidad en crímenes internacionales*, Alicia Gil, y Elena Maculan (Madrid: Dykinson S.L, 2013). 267.

²² ICTR, *The Prosecutor v. Laurent Semanza*, Case Nº ICTR-97-20-T, Judgement and Sentence, 15 May 2003, párr. 383, disponible en <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/ict/2003/en/61864>; ICTR, *The Prosecutor V. George Rutaganda*, Case Nº ICTR-96-3-T, Judgement and Sentence, 6 December 1999, párr. 40 y 41, disponible en <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/ict/1999/en/61942>.

²³ Asimismo, se han desarrollado en los Estatutos de la CPI (art. 25.3.a.), del TPIR (art. 6) y del TPIY (art. 7), y codificado en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CICT), la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, en el texto común de los artículos 49 del I Convenio de Ginebra, 50 del II Convenio, 129 del III Convenio y 146 del IV Convenio de Ginebra de 1949, Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, y en el Proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad.

²⁴ ICTY, *Prosecutor v. Milutinovic* (Decision on Dragoljub Ojdanic's Motion Challenging Jurisdiction-Joint Criminal Enterprise), Case ICTY-99-37-AR72, 21 May 2003, disponible en https://cd.irmct.org/assets/Uploads/full-text-dec/2003/03-05-21_Milutinovic_et_al_Decision_on_Ojdanic_JCE_Jxn_Challenge.pdf, en el párrafo 36 de esta Decisión se empleó el término Empresa Criminal Común, para hacer referencia a la forma de responsabilidad también conocida como doctrina del propósito común.

²⁵ Héctor Olásolo. *The Triggering Procedure of the International Criminal Court*, (Leiden, Brill: Volume 43, 2005).182-193, 165.

²⁶ Ahora bien, a los efectos del presente estudio, se centrará la atención en la práctica de la CPI en relación con el análisis de la situación sobre Venezuela.

²⁷ Francisco Conde. "La autoría mediata por dominio de un aparato de poder,...272.

autor de un crimen internacional es aquel que quebranta directamente la norma, con independencia de los demás participantes en el crimen, mientras que el partícipe es aquel cuya responsabilidad dimana de la responsabilidad del autor principal del crimen.

Por tanto, la distinción entre autor y partícipe "...debería darse exclusivamente en el hecho de que los segundos están sujetos al principio de accesoriedad en la participación y los primeros no..."²⁸. Sobre esta distinción se afirma que "en un modelo diferenciador de intervención la autoría representa la atribución de una mayor responsabilidad individual en la comisión del crimen"²⁹, esta es la diferencia entre autor y partícipe.

La autoría mediata a través de estructura organizada de poder es una figura penal que facilita identificar a los individuos que, a través de una organización, dan las órdenes de perpetrar crímenes con mando autónomo y por ello comprometen su responsabilidad, con independencia de que los ejecutores inmediatos sean considerados, en paralelo, autores directos con plena responsabilidad³⁰. Los dirigentes y mandos intermedios de la EOP responden como autores mediatos de los delitos que han ejecutado materialmente otros integrantes de tal estructura. Esta figura no se limita a las personas que ejecutan materialmente los crímenes, por el contrario, abarca también a los individuos que controlan la perpetración de este; de esta manera es la orden lo que distingue al autor mediato de aquel que ejecuta el crimen, ya que todo individuo capaz de dar órdenes a subordinados posee el dominio del hecho, por ello se considera autor mediato.

Esta figura se aplica en aquellos casos donde el superior que ejerce dominio sobre la organización (EOP), como ya lo aclaramos, perpetra crímenes internacionales a través de la estructura-aparato organizado de poder³¹; se fundamenta en que la estructura de poder funciona de forma automática con independencia del individuo que ejecuta el crimen³². Uno de los métodos para identificar esta automaticidad en el funcionamiento de la EOP consiste en la canjeabilidad de sus miembros: el

28 Alicia Gil. *Intervención delictiva y Derecho*,...581.

29 Gerard Werle. *Tratado de derecho penal internacional* (Valencia: Tirant Lo Blanch Tratados, 2005).289; Olásolo sostiene que "la distinción...se refiere a si es necesario o no que la conducta, además de cumplir los elementos objetivos del delito, sea también antijurídica y culpable para que los actos de participación en la misma sean punibles". Héctor Olásolo. *Tratado de autoría y participación*,...55.

30 Claus Roxin. *El dominio de organización como forma independiente de autoría mediata*. REJ Revista de Estudios de la Justicia, (2006), N.º 7, disponible en <https://rej.uchile.cl/index.php/RECEJ/article/view/15081/15499>.

31 En relación con la autoría mediata a través de EOP, la Corte Penal Internacional sostuvo en el asunto sobre la situación en la República Democrática del Congo, que esta figura se basa en que el superior ejerce dominio y control sobre la organización. Como ya lo aclaramos en la Nota al pie N.º.1 del presente artículo, nos referimos a dominio sobre la EOP; ICC, *The Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui* "Decision on the confirmation of charges in the case of The Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui", ICC-01/04-01/07-716-Conf, 26 September 2008.

32 Claus Roxin. *Autoría y Dominio del Hecho en Derecho Penal*,...272.

dirigente sabe que si uno de sus subordinados se opone a ejecutar su cometido otro lo reemplazará *ipso facto*, lo cual garantiza que la ejecución del plan no se afectará de ninguna manera³³.

La teoría de Roxin³⁴ que distingue entre autoría y participación se puede interpretar a la luz del art. 25 del ER. Así, la CPI determinó responsabilidad a título de coautor en los casos *Lubanga*, *Katanga* y *Al Bashir*³⁵ al distinguir (art. 25.2 ER) entre diversas formas de autoría mediata. La interpretación de este artículo abarca la autoría mediata “utilizando un instrumento ejecutor no responsable, como un instrumento ejecutor responsable, en la línea propuesta por Roxin”³⁶. La autoría mediata (aplicada por la jurisprudencia nacional³⁷, e internacional³⁸) ha resultado adecuada para identificar la responsabilidad de los criminales de rango medio, que dirigen la parte de la organización que les corresponde como subordinados, sin delegar en otros la ejecución del crimen; es por ello, que la autoría mediata se corresponde con la realidad de los crímenes internacionales más graves. No obstante, la coautoría mediata (que se explicará *infra*) resulta más apropiada para determinar la responsabilidad penal por estos crímenes, dado que es poco frecuente que una misma persona dirija y controle la perpetración de estos delitos mediante una EOP.

La Corte Penal Internacional aplicó la autoría mediata a través de EOP de forma autónoma en los asuntos contra *Al Bashir* (Presidente sudanés), y Abdullah al-Senussi (Director de los servicios de inteligencia militares en Libia), y *Gaddafi* (Presidente de Libia). El caso *Al Bashir* se trata del primero en el cual la noción de autoría mediata por EOP no se aplica autónomamente, por el contrario, se empleó juntamente con la coautoría mediata³⁹; de esta manera la Sala de Cuestiones Preliminares I (SCP I) determinó que el jefe de Estado de Sudán ostentaba un grado de control absoluto sobre el aparato estatal. En relación con el caso *Al-Senussi*⁴⁰, se trata de la aplicación de autoría mediata por ser un jefe de unidad a quien se le atribuyen solamente los crímenes perpetrados

33 Ídem.

34 Francisco Muñoz, Héctor Olásolo. “La aplicación del concepto de autoría mediata a través de aparatos organizados de poder en América latina y España: desde el juicio a las Juntas militares argentinas hasta los casos contra Abimael Guzmán, Alberto Fujimori y los líderes políticos colombianos vinculados con el paramilitarismo”, *Revista Penal*, N.º 27 (2011): 175-190.

35 Héctor Olásolo. “El desarrollo en derecho penal internacional de la coautora mediata”, *Derecho penal contemporáneo*. Revista Internacional, N.º. 27, (abril-junio 2009): 71-ss.

36 Francisco Muñoz, Héctor Olásolo. “La aplicación del concepto de autoría mediata,...*op cit*.”

37 Sentencia de 9 de diciembre de 1985 de la Cámara Federal Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital de Buenos Aires: Cfr. Sentencias de la Corte Suprema, Vol. 29, I-II, 36-1657.

38 En la práctica internacional de la CPI, la autoría mediata a través de EOP se ha aplicado en los casos *Al Bashir*, *Gaddafi*, *Gbagbo*, *Bemba*, y *Lubanga*. El examen y aplicación de esta figura penal se desarrollará *infra*.

39 Héctor Olásolo. *Tratado de Autoría y Participación*,...231.

40 Ídem.

por sus subordinados. En el caso contra el líder libio *Muammar Gaddafi*⁴¹ se aplicó la autoría mediata a través de EOP, pese a las dificultades para identificar el grado de control exigido para la atribución de responsabilidad penal internacional.

En cuanto a los elementos objetivos, la autoría mediata a través de EOP se caracteriza por: i) el cumplimiento automático de las órdenes como característica fundamental que debe tener la organización y que por ello pueda calificarse como EOP; y ii) el grado de control que tiene el criminal sobre la organización. Este último elemento precisa además que el sospechoso y los autores materiales integren la EOP y que su conexión sea una relación superior-subordinado.

Estos elementos se identificaron en la decisión de orden de arresto dictada por la SCP I contra *Muammar Gaddafi*, su hijo *Saif Al-Islam Gaddafi* y el jefe de la inteligencia militar de Libia *Abdullah Al-Senussi*. Además, la Sala determinó que según lo dispuesto en el art. 25.3 del ER, un individuo debe ser considerado responsable principal de un crimen como autor mediato si se cumplen unos requisitos comunes: 1.) que el sospechoso haya tenido control sobre una organización jerárquicamente organizada; 2.) que se demuestre el vínculo entre el superior y los subordinados en la EOP, para que la ejecución de los crímenes en cumplimiento de las órdenes del superior se garanticen; se trata del cumplimiento automático de las órdenes dentro de la estructura jerárquica de la organización. Además, la fungibilidad de los subordinados como autores materiales en la EOP demuestra el dominio del superior sobre sus subordinados; 3.) además de una rigurosa estructura jerárquica, se precisa que la organización sea lo suficientemente extensa para que en caso de que un subordinado incumpla las órdenes del superior, pueda ser sustituido automáticamente por otro que perpetre el crimen que se le ha ordenado⁴².

Respecto a los elementos subjetivos, la atribución de responsabilidad mediante autoría mediata precisa que el superior satisfaga los elementos determinados en el artículo 30 del ER, y además los elementos subjetivos de los crímenes internacionales. Por último, el superior debe conocer las circunstancias fácticas que le faciliten su dominio del hecho a través de otro individuo⁴³. En este punto, puede afirmarse que la aplicación de la autoría mediata a los superiores inmediatos coincide con lo expuesto por Roxin, ya que se ha fundamentado en la tesis de que los crímenes solamente pueden ser perpetrados mediante EOP debido a que sus integrantes (en distintos rangos) conducen la ejecución de tales delitos hacia el sector de la EOP que ellos dirigen.

41 ICC. Decision on the "Prosecutor's application pursuant to article 58 as to Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi, Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al Senussi", Situation in the Libyan Arab Jamahiriya, ICC-01/11-12, 27 June 2011, disponible en <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-01/11-12>.

42 Ídem. Cfr. ICC, Decisión sobre la solicitud del Fiscal de conformidad con el artículo 58 en el Caso *Muammar Gaddafi y Saif Al-Islam Gaddafi*.

43 Cfr. ICC, *The Prosecutor v. Muammar Al-Gaddafi, Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi*,...párr. 69.

III. La responsabilidad del superior en el Derecho Internacional vigente, y en la jurisprudencia de tribunales penales internacionales

En la práctica del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia (TPIY) se estableció que un superior es responsable por omitir el deber de prevenir⁴⁴ que sus subordinados perpetren crímenes internacionales⁴⁵ o, en su lugar, castigarles cuando ya los han cometido; en tal sentido, se empleó la figura de la responsabilidad del superior por omisión⁴⁶ para juzgar a los dirigentes militares y superiores civiles en este Tribunal⁴⁷ (art. 7.3 del Estatuto del TPIY), en la Corte Penal Internacional (art. 28 ER⁴⁸), y en el Tribunal de Ruanda⁴⁹ (art. 6.3 del Estatuto del TPIR). Así, como lo define Werle, la atribución de responsabilidad por omisión al superior depende "...de si...no ha impedido el crimen cometido por el subordinado (omisión impropia) o de si no lo ha denunciado o castigado tras su comisión (omisión propia)"⁵⁰.

Ahora bien, la Corte Penal Internacional ha señalado que en la atribución de responsabilidad al superior debe distinguirse entre dirigentes militares (art. 28.a ER) y superiores civiles (art. 28.b ER)⁵¹; en cuanto a los primeros, el artículo 28.a abarca tanto a las fuerzas armadas como también a las milicias armadas. Desde esta perspectiva, y en relación directa con el presente estudio, interesa, como hace Werle, identificar "...las diferentes formas de organización de las cadenas de mando militares..." que como se demostrará *infra* "se diferencia entre poder de mando táctico, operativo y regional"⁵². En este sentido, el superior debe ostentar una posición jerárquica que le faculte para dictar órdenes y controlar que

⁴⁴ Ana Garrocho. *La responsabilidad del superior por omisión en Derecho Penal*,...73-74.

⁴⁵ Elies Van Sliedregt. *The criminal responsibility of individuals for violations of international humanitarian law*, (Países Bajos: TMC Asser Press, 2003). 219.

⁴⁶ ICTY, *The Prosecutor c. Mucic et al. ("Celebici")*, Case No IT-96-21-T, ICL 95 (ICTY 1998), 16th November 1998, párr. 370-377; ICTY, *The Prosecutor c. Blaskic*, Case No. IT-95-14-T, 3 March 2002, par. 300; el principio de la responsabilidad del superior por omisión ha sido reconocido por el Derecho Internacional consuetudinario; Kai Ambos. "La responsabilidad del superior en el Derecho penal internacional", *ADPCP*, VOL. LII, (1999): 528, disponible en <https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/ADPCP/article/view/420>.

⁴⁷ ICTY, *The Prosecutor c. Mucic et al. ("Celebici")*, Case No IT-96-21-T,...párr. 333-343.

⁴⁸ ICC, *The Prosecutor c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Decision Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute on the Charges of the Prosecutor Against Jean-Pierre Bemba Gombo, Pre-Trial Chamber II | 15 June 2009 | ICC-01/05-01/08-424, párr. 408.

⁴⁹ ICTR, *The Prosecutor c. Akayesu*, Case No. ICTR-96-4-T, Judgement, 2 September 1998, párr. 491.

⁵⁰ Gerard Werle. *Tratado de derecho penal internacional*, ...315; algunos instrumentos internacionales contemplan la fundamentación de la responsabilidad del superior: las Convenciones de la Haya (1899,1907); Convenciones de Ginebra (1907,1929) y los Protocolos Adicionales I (1977) y el Segundo Protocolo de la Convención de la Haya para la protección de propiedad cultural (1999); Convención de las Naciones Unidas para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

⁵¹ ICC, *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Decision Pursuant to Article 61,...párr.408.

⁵² Gerard Werle. *Tratado de derecho penal internacional*,...318.

sus subordinados en la cadena de mando cumplan las órdenes⁵³. Respecto a los segundos, es preciso identificar, a la luz del art. 28.b del Estatuto, a los superiores civiles que forman parte del “...poder ejecutivo en el plano nacional, regional o local como, por ejemplo, los ministros, los alcaldes y los jefes de la policía”⁵⁴ como en la situación sobre Venezuela.

3.1. Elementos principales de la responsabilidad del superior

Para atribuir responsabilidad penal al superior (art. 28 ER) se requiere distinguir tres elementos: i) la existencia de una relación superior-subordinado (el superior debe ser una persona que actúa como jefe militar o civil, y debe ostentar “mando y control efectivo” o “autoridad y control efectivo” sobre los subordinados; ii) que los superiores supieran o deberían haber sabido que los subordinados cometerían crímenes internacionales o, que ya los cometieron; iii) y que el superior omitió su deber de prevenir la perpetración de tales crímenes, o de castigar a los autores.

3.1.1. Determinación de la relación superior-subordinado

Para determinar la relación superior-subordinado es necesario distinguir entre jefe militar de *iure* y de *facto*, y superiores civiles (art. 28 ER). En el caso *Jean Pierre Gombo* la CPI esclareció que los jefes militares de *iure* son los “designados formal o legalmente para llevar a cabo funciones de mando militar, lo cual incluye a personas pertenecientes a las Fuerzas Armadas”⁵⁵. En este mismo sentido Kiss afirma que en “...la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional, el término “jefe militar” se les aplica a las personas designadas formalmente o conforme a la ley para llevar a cabo la función de mando militar (...jefes militares de *jure*)”⁵⁶. Por otra parte, los jefes militares de *facto* son los no designados de forma legal para ejercer un cargo militar, sin embargo, ello no les impide ejercer control efectivo sobre subordinados mediante cadena de mandos. Respecto a los superiores civiles, se trata de aquellos líderes en la cima de un grupo u organización no operativos en un conflicto armado, ni participantes directamente en las hostilidades⁵⁷, y también engloba a las personas que ejercen cargos en la administración del Estado⁵⁸.

En esta relación el mando de *iure* se identifica de acuerdo con la posición del inculpado en la estructura organizada de poder, en la cual se distinguen cuatro niveles:

⁵³ Kai Ambos. “La responsabilidad del superior en el derecho penal internacional”, en *La nueva justicia penal supranacional desarrollos post-Roma*, coordinado por Kai Ambos, (Valencia: Tirant lo Blanch, 2002). 205.

⁵⁴ Gerard Werle. *Tratado de derecho penal internacional*,...319.

⁵⁵ ICC, *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Decision Pursuant to Article 61...párr. 408.

⁵⁶ Alejandro Kiss. *La responsabilidad penal del superior*,...44.

⁵⁷ María Nybondas. *Command responsibility and its applicability to civilian superiors* (The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press Institute, 2010). 70.

⁵⁸ Gerard Werle. *Tratado de derecho penal internacional*,...319.

mando político, mando estratégico, oficiales que comandan fuerzas de nivel medio y mandos tácticos. El TPIY en el caso *Slobodan Milosevic* (ex presidente de la República Federal de Yugoslavia) identificó el mando político que fija los objetivos y la posibilidad de comprometer o retirar las fuerzas armadas de un Estado. En la cúspide de este mando se ubicó a Milosevic⁵⁹.

En la determinación de esta relación el Estatuto de Roma representa un avance normativo en materia de atribución de responsabilidad ya que “En las anteriores normas, la responsabilidad del superior no distinguía explícitamente entre ambas categorías o clases de superiores y aludía genéricamente a los “superiores”, en los que se incluía indistintamente a superiores militares y civiles”⁶⁰. El art. 28 del ER arroja luz sobre esta cuestión al distinguir entre jefes militares y superiores civiles, lo cual impacta en un establecimiento más exigente del elemento subjetivo para los jefes militares que para los superiores civiles; estableciendo además que el superior militar será responsable por los crímenes perpetrados por sus subordinados. Según Kiss “La responsabilidad del jefe militar alcanza a los superiores en los máximos niveles de liderazgo, así como también a los comandantes con sólo unos cuantos hombres bajo su mando”⁶¹. La categorización de superior militar (jefe militar) en la CPI “...se aplica a quienes detentan autoridad y control sobre las fuerzas regulares del gobierno tales como las unidades de policía armada o fuerzas irregulares (fuerzas no gubernamentales) ...así como...milicias que detentan una estructura militar o una cadena de mando”⁶². Puede inferirse que para determinar la responsabilidad de superiores *de iure* o *de facto* tendrá que comprobar la existencia de una EOP de carácter militar, mediante la cual se han perpetrado los crímenes internacionales, a *contrario sensu*, se trataría de superiores civiles.

Los superiores civiles son aquellos que no participan de forma directa en los crímenes internacionales, pero ostentan control efectivo sobre otros individuos, sin embargo, no forman parte de las fuerzas armadas ni están cargo de grupos insurgentes, tal como establecido por la CPI en el caso *Bemba*⁶³, o por el TPIR en el caso *Akayesu*⁶⁴. Ambos Tribunales determinaron que los superiores pueden ser tanto jefes de la policía como ministros de gabinete de gobierno⁶⁵, o individuos que ejerzan un cargo

59 Darryl Robinson. “How Command Responsibility got so Complicated: A Culpability Contradiction, its Obfuscation, and a Simple Solution”, 13 *Melbourne Journal of International Law*, Volumen 13 (1)-June (2012), 1-58, disponible en http://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0003/1687242/Robinson.pdf.

60 Kai Ambos. “La responsabilidad del superior en el Derecho penal,...”561.

61 Alejandro Kiss. *La responsabilidad penal del superior*,...44.

62 Ibidem.

63 ICC, *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*,...párr. 408.

64 ICTR, *The Prosecutor v. Akayesu*, Case No. ICTR-96-4-A, Judgment, 1 June 2001.

65 ICTR, *The Prosecutor c. Kayishema and Ruzindana*, Jugement, Case No. No. ICTR-95-1-A, 1 June 2001.

en el Poder Ejecutivo de un Estado⁶⁶. También pueden considerarse como tales a las personas que formen parte de "...partidos políticos o los órganos administrativos y burocráticos del Estado..."⁶⁷.

Sin embargo, como se verá en este estudio, interesa centrar la atención en la interpretación del art. 28.a del ER para identificar esta categoría de superiores en una cadena de mando y los distintos "deberes de cuidado..." de los dirigentes militares y superiores civiles ya que "...la previsión de un estándar subjetivo previsto..." es "...más exigente para los superiores militares... que para los superiores civiles"⁶⁸.

En cuanto a la responsabilidad de jefes militares de *iure* (art. 28 ER) la exigencia se enfoca en el ejercicio del mando y control efectivo sobre sus fuerzas, como bien lo señaló la CPI en el asunto *Bemba Gombo*⁶⁹, cuyos indicios para comprobar tal control consistieron en identificar: i) la posición oficial del inculcado en la cadena de mando; ii) su poder de dar órdenes; iii) su capacidad para que las órdenes sean cumplidas; iv) su posición en la estructura militar; v) su capacidad para dar órdenes a las fuerzas bajo su control y para que éstas se involucren en hostilidades; vi) su capacidad para reestructurar el mando; y vii) su poder y autoridad para eliminar, reemplazar, sancionar, enviar, y replegar las fuerzas bajo su mando en cualquier instante. Además, la Corte sostiene que debe demostrarse el control previo a la perpetración de los crímenes, es decir, cuando podían prevenirse⁷⁰.

En definitiva, para determinar la relación superior-subordinado debe comprobarse el control efectivo basado en "...la capacidad material de prevenir o sancionar la comisión de un delito", y que además "...tiene que provenir de una estructura jerárquica u organización a la cual pertenezcan el superior y el subordinado"⁷¹.

66 TPIR, *The Prosecutor v. Jean Kambanda*, Case No. ICTR- 97-23-S, Judgement and Sentence, 4 September 1998.

67 Alejandro Kiss. *La responsabilidad penal del superior*,...45.

68 Ana Garrocho. *La responsabilidad del superior por omisión*, ...167; en este mismo sentido Kiss afirma que "La distinción entre jefes militares, personas que actúen efectivamente como tales y otros superiores puede ser un tema de vital importancia en el marco del ECPI. La responsabilidad de los superiores no militares presenta elementos subjetivos y objetivos más exigentes que la de los jefes militares y las personas que actúan efectivamente como tales. Como se señala más adelante, la razón reside en que en los ámbitos militares existe un sistema de castigo estricto que le garantiza al superior un mayor grado de control sobre los subordinados. Por lo general no existe un sistema de castigo semejante en el ámbito civil y esto reduce el grado de autoridad que se puede asumir respecto de los superiores no militares". Alejandro Kiss. *La responsabilidad penal del superior*,...43.

69 ICC, *Prosecutor vs. Jean Pierre Gombo*,...párr. 415-418; Según la Decisión de Confirmación de Cargos en el caso Bemba, la existencia de control efectivo debe establecerse caso por caso.

70 ICC, *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*,...419.

71 *Ibidem*.

3.1.2. *El conocimiento e intencionalidad “hubiere debido saber” o “tenía razones para saber”*

El segundo elemento se refiere al conocimiento del superior sobre los elementos materiales de los crímenes cometidos por sus subordinados, que implica la noción de la situación de peligro o lesión. A la luz del art. 28 ER y con base en el Derecho internacional consuetudinario, el superior solamente es responsable de los crímenes internacionales perpetrados por sus subordinados cuando tuvo conocimiento de estos, o debía saberlo. Para la incriminación subjetiva a los superiores civiles se exige el dolo, en cambio, a los dirigentes militares se exige la actuación dolosa o imprudente (omisión dolosa)⁷².

Con base en el art. 28.a.i. ER, para demostrar la imprudencia del dirigente militar es suficiente que “en razón de las circunstancias del momento hubiere debido saber” que sus subordinados perpetrarían los crímenes internacionales. Además, también se exige que tenga este conocimiento habiendo cumplido con su deber de evitarlos. En relación con superiores civiles (art. 28.b.i. ER) es exigible que “deliberadamente hubiese hecho caso omiso de información que indicase claramente que los subordinados estaban cometiendo esos crímenes o se proponían cometerlos”⁷³.

3.1.3. *El superior no adoptó las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir, sancionar o castigar a los subordinados*

El tercer elemento se refiere a la omisión del superior del deber de prevenir, reprimir y denunciar los crímenes perpetrados por sus subordinados. Se trata de la no adopción de medidas necesarias tanto para evitar que sus subordinados perpetren crímenes internacionales, reprimirlos si los están ejecutando para que cesen en dichas conductas, o, por el contrario, si ya los perpetraron someterles⁷⁴ a los tribunales competentes. De esta manera «...el dirigente puede ser perfectamente responsable por no adoptar las medidas a su disposición para castigar a sus nuevos subordinados por los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra antes de convertirse en su superior”, y se “...considera suficiente con que el dirigente ostente la posición de superior desde el momento en que los autores materiales se proponen a cometer delitos”⁷⁵. Además, la Sala de Cuestiones Preliminares II de la CPI al determinar la responsabilidad del

⁷² Ana Garrocho. “La responsabilidad por omisión del superior,...”181.

⁷³ ICC, *Prosecutor vs. Jean Pierre Gombo*,...párr. 407.

⁷⁴ En la práctica del Tribunal de Yugoslavia se aplicó este estándar para llevar a cabo investigaciones sobre el deber del superior respecto de los crímenes perpetrados; véase en este sentido ITPY. *The Prosecutor v. Sefer Halilovic*, Case No. IT-01-48- T, Judgement, 16 November 2005, párr. 97; ITPY, *The Prosecutor v. Strugar*, Case No. IT-01-42-T, 31 January 2005, párr. 376.

⁷⁵ Héctor Olásolo. *Tratado de Autoría y Participación*,...774.

superior acudió a la teoría del incremento del riesgo⁷⁶ para comprobar que "...la omisión del superior incrementó el riesgo de comisión de los delitos imputados para considerarle penalmente responsable conforme al art. 28 (a) del Estatuto"⁷⁷.

Respecto a la falta de adopción por parte del superior de las acciones necesarias para prevenir y sancionar los crímenes cometidos por sus subordinados, es necesario confirmar que poseía la capacidad material de controlar a las fuerzas bajo su mando⁷⁸. La CPI en la Decisión de Confirmación de Cargos en el caso *Bemba* señaló que "los deberes contenidos en el art. 28 surgen en tres momentos diferenciados de la comisión de los crímenes, antes, durante y después" de su consumación⁷⁹. El Tribunal Especial para Sierra Leona (TESL) en el caso *Charles Taylor* decidió en el Escrito de Acusación que "...El acusado es responsable por los hechos punibles de sus subordinados porque conocía o tenía razón para conocer que sus subordinados iban a cometer tales hechos y omitió tomar las medidas necesarias y razonables para prevenirlos o para castigar a sus autores"⁸⁰.

En cuanto al deber de prevenir "No puede determinarse con carácter general qué medidas son exigibles. Hay que partir de las circunstancias del caso concreto y, en especial, del alcance de las facultades de control y de influencia que tiene el superior sobre la conducta del subordinado (commander's degree of effective control)"⁸¹. Sin embargo «...el superior puede ser responsabilizado por no haber prevenido los delitos cometidos por sus subordinados y que debe responder como si él mismo hubiese cometido los crímenes"⁸².

En definitiva, la responsabilidad del superior se produce por omitir el deber de prevenir y someter a la justicia los crímenes internacionales perpetrados por subordinados⁸³.

⁷⁶ Roxin examina el incremento del riesgo y su nexa con la responsabilidad del superior. Examina la causalidad en relación con los crímenes cometidos y la comprobación de la incidencia del comportamiento negligente del superior como factor de aumento del riesgo en la comisión de los delitos. En el caso de que se compruebe que el incremento del riesgo es debido a la negligencia del superior, se procede a la imputación penal de este. Ambos apoya esta teoría. Véase Kai Ambos. "Superior Responsibility", en *The Rome Statute of the International Criminal Court: A commentary*, editado por Antonio Cassese, y Paola Gaeta. Vol. 3, (Oxford, Vol. 3, 2002), 860.

⁷⁷ Héctor Olásolo. *Tratado de Autoría y Participación*, ...774. ICC, *Prosecutor vs. Jean Pierre Gombo*,...párr. 425.

⁷⁸ ICTY, *The Prosecutor v. Blaskić*, Case No. IT-95-14-T, Judgement, 3 March 2000, párr. 335.

⁷⁹ ICC, *Prosecutor vs. Jean Pierre Gombo*,...párr. 436; Cfr. ICC, *Prosecutor v. Jean Pierre Bemba Gombo*, "Decision Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute on the Charges of the Prosecutor Against Jean-Pierre Bemba Gombo", (No. ICC-01/05- 01/08), 15.6.2009, párr. 419.

⁸⁰ Cfr. TESL, *Segundo Escrito de Acusación en el caso Taylor*, SCSL-03-01-I (29 de mayo de 2007), párr. 33-34.

⁸¹ Gerard Werle. *Tratado de Derecho Penal Internacional*,...325.

⁸² Alejandro Kiss. *La responsabilidad penal del superior*,...41.

⁸³ Héctor Olásolo. *Tratado de Autoría y Participación*,...766-767.

IV Crímenes de lesa humanidad presuntamente perpetrados por superiores civiles y militares en Venezuela durante las manifestaciones civiles de 2014 y 2017

Los Informes de los mecanismos convencionales y extra convencionales de protección universal de derechos humanos⁸⁴ y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁸⁵, documentaron que en Venezuela se perpetraron crímenes de lesa humanidad durante las manifestaciones civiles que se produjeron en 2014 y 2017. Asimismo, en el inicio de Examen preliminar sobre la “Situation in the Bolivarian

84 Véase Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017, Ginebra, agosto de 2017” (Violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017, en adelante); Informe Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Violaciones de los Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin”, junio de 2018 (Violaciones de los Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente); Human Rights Council, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela”. A/ HRC/41/18 (“Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela”. A/ HRC/41/18), July 5, 2019; UN High Commissioner for Human Rights, “Oral Update on the Human Rights Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela, 4th Session Statement by Michelle Bachelet,” (Oral Update on the Human Rights Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela), September 9, 2019; Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights “Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela, A/HRC/41/18 (Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela, A/HRC/41/18) July 5, 2019, disponible en https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18.docx; “La situación de los derechos humanos en Venezuela fue mencionada por varias delegaciones en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas”, (Ginebra, 11/09/2019), disponible en <http://www.examenonvenezuela.com/derechos-civiles-y-politicos/la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-venezuela-fue-uno-de-los-temas-a-tratar-por-varias-delegaciones-en-el-consejo-de-derechos-humanos>; Promoción y protección de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela, Consejo de Derechos Humanos 39o período de sesiones, 10 a 28 de septiembre de 2018, A/HRC/39/L.1/ Rev.1, disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_39_L1_rev1.pdf; Reports of the anti-torture Committee “Observaciones Finales de los Informes periódicos 3 y 4 sobre la República Bolivariana de Venezuela, CAT/C/VEN/CO/3-4”.

85 Véase: “Informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la Posible Comisión de Crímenes de Lesa Humanidad en Venezuela”, Washington DC, 29 de mayo de 2018; “Informe Anual 2015 Corte Interamericana de Derechos Humanos Capítulo IV.A. Uso de la Fuerza”; “Informe del Secretario General de la OEA Luis Almagro: Cuarto Informe sobre la persistente crisis en Venezuela “Denuncia sobre la consolidación de un régimen dictatorial en Venezuela”, del 25 de septiembre de 2017”; Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Democracia y derechos humanos en Venezuela”, OEA/ SER.L/VIII.Doc.54 (2009).

Republic of Venezuela I” la Fiscalía de la Corte Penal Internacional⁸⁶ informó que “se centra en crímenes presuntamente cometidos en Venezuela al menos desde abril de 2017 aunque “podrá incluir en su análisis todo presunto crimen conectado con la situación [...] que pueda haber sido cometido desde el 12 de febrero de 2014”⁸⁷. Estos crímenes, a la luz de Estatuto de Roma, consistieron en asesinatos (art. 7.a ER), ejecución extrajudicial, tortura (art.7.f ER), tratos crueles, inhumanos o degradantes (art.7.k ER), encarcelamiento y detenciones arbitrarias (art. 7. e ER), violación (art. 7. g ER); violencia sexual (art. 7.g.6 ER), desaparición forzada (art. 7.i ER), y persecución por motivos políticos (art. 7.h ER) se cometieron en el contexto de una ola de violencia que comenzó el 12 de febrero de 2014 y continuó en abril de 2017.

Además, los Informes señalados *supra* parecen sugerir que se ejecutaron mediante un plan común a través de la estructura organizada de poder (EOP), en el cual participaron diferentes fuerzas de seguridad en el ataque de manera coordinada al menos en trece estados del territorio de Venezuela; que se perpetraron de manera continua desde al menos el 12 de febrero de 2014, y no constituyeron casos aislados. Esta cuestión jurídica determina el carácter sistemático que “...apunta hacia la comisión de conductas respondiendo a un plan o una política preconcebidos, en definitiva, a cierta organización y, en consecuencia, a la imposibilidad de que tales actos tengan lugar de manera casual”⁸⁸.

⁸⁶ El inicio del Examen preliminar fue anunciado el 8 de febrero de 2018. *Declaración de la Fiscal de la Corte Penal Internacional, Sra. Fatou Bensouda, sobre la apertura de exámenes preliminares en Filipinas y Venezuela*, Déclaration: 8 février 2018, disponible en <https://www.icc-cpi.int/fr/news/declaration-du-procureur-de-la-cour-penale-internationale-mme-fatou-bensouda-propos-de-lang=Spanish>; la Fiscalía fundamentó su decisión de iniciar el Examen Preliminar para investigar crímenes internacionales competencia de la CPI (art. 5 del ER), con base en informaciones (conforme al art. 15 del ER) de fuentes consideradas por su oficina como creíbles y confiables “On 8 February 2018, following a careful, independent and impartial review of a number of communications and reports documenting alleged crimes potentially falling within the jurisdiction of the ICC, I decided to open a preliminary examination of the situation in Venezuela to analyse crimes allegedly committed in this State Party since at least April 2017, in the context of demonstrations and related political unrest. Since then, my Office has been assessing the information available in order to reach a fully-informed determination of whether there is a reasonable basis to proceed with an investigation. This preliminary examination will continue to follow its normal course, strictly guided by the requirements of the Rome Statute”.

⁸⁷ Véase Organización de Estados Americanos, “Fomentando la impunidad: El impacto de la ausencia de una investigación de la Fiscal de la Corte Penal Internacional sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela / [preparado por Jared Genser]”, *Seguimiento al Informe de la SGOEA y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la Posible Comisión de Crímenes de Lesa Humanidad en Venezuela*, Washington, D.C., 2 de diciembre de 2020, p. 50; The Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, issues Report on Preliminary Examination Activities (2019), Press Release: 5 December 2019, disponible en <https://www.icc-cpi.int/news/prosecutor-international-criminal-court-fatou-bensouda-issues-report-preliminary-examination>

⁸⁸ María Bollo. *Derecho Internacional Penal, Estudio de los crímenes internacionales y de las técnicas para su represión*, Universidad del País Vasco, (Bilbao:2004). 84; sobre la sistematicidad, Bollo aclara que “...la comisión de un elevado número de crímenes contra la población civil o la comisión repetida y continuada de estos últimos, con un propósito de carácter político, en sentido amplio, utilizando para ello medios públicos..., y con implicación de autoridades políticas o militares de alto nivel...daría la medida de lo que debe entenderse por “sistematicidad””. *Ibidem*, 85.

En este contexto⁸⁹ se infiere que la ola de violencia del 12 de febrero de 2014 (que continuó hasta el 20 de febrero de 2014) está estrechamente relacionada con otras olas de violencia que comenzaron el 5 de marzo de 2014 (que continuaron hasta el 25 de febrero de 2014); el 3 de abril de 2014 (que continuó hasta el 18 de abril de 2014); y 2 de mayo de 2014 (que continuó hasta el 26 de mayo de 2014) y la ola de violencia del 1 de marzo de 2017 está vinculada con otra ola de violencia que concluyó el 30 de julio de 2017. Los crímenes de lesa humanidad cometidos en este contexto parecerían formar parte de un ataque sistemático y generalizado⁹⁰, cuyo principal objetivo sería cometer tales crímenes internacionales contra la población

⁸⁹ *Declaración de la Fiscal de la Corte Penal Internacional,...op.cit.*

⁹⁰ Los crímenes de lesa humanidad son «los atentados contra bienes jurídicos individuales fundamentales cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático realizado con la participación o tolerancia del poder políticos *de iure* o *de facto*». Antonio Remiro. «Los Crímenes de Derecho Internacional y su Persecución Judicial», en *El Derecho Penal Internacional, Consejo General del Poder Judicial*, dirigido por Enrique Bacigalupo (Madrid: 2001). 69; Casilda Rueda. *Delitos de derecho internacional público*. Tipificación y represión internacional (Barcelona: Bosch, 1ª ed., 2001).141; por otra parte, la Subcomisión para la prevención de discriminaciones y protección de las minorías de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sostuvo que «las violaciones de los derechos humanos de la persona y las violaciones masivas de los derechos humanos pueden perpetrarse con distintos grados de complicidad por parte del Estado o de particulares o grupos privados que actúan contrariando los deseos de las autoridades»; OHCHR, *Definition of Gross and Large-scale Violations of Human Rights as an International Crime*, Working Paper submitted by Mr. Stanislav Chernichenko in accordance with Sub-Commission Decision 1992/109, UN doc. E/CN.4/Sub.2/1993/10, 8 June 1993, párr. 6, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/140/31/PDF/G9314031.pdf?OpenElement>. El Estatuto de Roma establece una definición más amplia de los crímenes de lesa humanidad de conformidad con su artículo 7.1: "1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por "crimen de lesa humanidad" cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: a) Asesinato; b) Exterminio; c) Esclavitud; d) Deportación o traslado forzoso de población; e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; f) Tortura; g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte; i) Desaparición forzada de personas... k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física".

civil⁹¹ por motivos políticos.

Sobre este último punto es necesario subrayar que “...los crímenes contra la Humanidad no necesitan de una motivación discriminatoria específica como marco general para su comisión...”, sin embargo, hay que puntualizar que en la situación de Venezuela, la motivación discriminatoria “...se reserva “...a los actos de persecución...”. Tal como sostiene Bollo, esta condición “...se desprende de lo establecido en... artículo 18 Proyecto de Código de Crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad y 7 del Estatuto de Roma—, así como en la jurisprudencia de los Tribunales de Yugoslavia y Ruanda”⁹².

4.1. La discriminación como agravante de los crímenes de lesa humanidad perpetrados por motivos políticos en Venezuela

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la población civil en Venezuela ha sufrido discriminación⁹³ por motivos políticos y otras violaciones graves de derechos humanos, constitutivas de crímenes de

91 Según Bollo la población se entiende como población civil «...a aquellas personas que pertenezcan a un movimiento de resistencia, o a aquellas otras que han ostentado la condición de combatientes, pero que ya no participan en las hostilidades en el momento en el que son objeto del ataque, ya sea porque han abandonado las fuerzas armadas, ya sea porque han quedado fuera de combate, por enfermedad, herida o por haber resultado detenidos... personas que ostentes la condición de combatientes, no le priva a esa población de su naturaleza civil». María Bollo. *Derecho Internacional Penal*,...98; al respecto de estas aclaraciones de la autora, consideramos de utilidad (en la delimitación de la noción de población civil) el marco comparativo que expone Cárdenas, extraído de la jurisprudencia de tribunales penales internacionales. Tomamos de su estudio solamente aquellas nociones sobre población civil relacionados con situaciones como la de Venezuela, ellas son: «En la situación de Libia se ha considerado una población civil objeto del ataque a manifestantes o personas percibidas como disidentes políticos... En las situaciones de Costa de Marfil y de Kenia se consideró que el ataque estuvo dirigido contra civiles a los que se consideraba partidarios de una persona o de un partido político... En la situación concerniente a Burundi, la población civil objeto de ataque estaría conformada por opositores o personas consideradas desleales al Presidente, incluyendo a manifestantes, representantes de la sociedad civil, periodistas, etc. En esta situación, si bien se tiene en cuenta que las protestas no fueron enteramente pacíficas, se valora como un antecedente a favor de la existencia de un ataque contra una población civil el hecho de que miembros de la policía usaran municiones en respuesta a manifestantes que les tiraban piedras, y dispararan a civiles desarmados que escapaban de ellos, sin representar amenaza alguna. Se reconoce que tanto algunos manifestantes como personas no identificadas habrían estado envueltos en actos de violencia, que en algunos casos ocasionaron incluso muertes, y que, en algunos casos, las “Fuerzas de Seguridad” actuaron en respuesta a esos actos. Sin embargo, considerando los métodos utilizados por las “Fuerzas de Seguridad” y la clase de resistencia que encontraron, la naturaleza discriminatoria de los crímenes y el número de víctimas, la Sala estimó que había antecedentes para investigar un ataque dirigido contra una población civil”. Claudia Cárdenas. “El ataque contra una población civil en la práctica de la Corte Penal Internacional”, *Revista de derecho (Valdivia)* vol.34 N°.1 (2021).

92 La autora destaca que esta condición “...se desprende de lo establecido en el artículo 18 Proyecto de Código de Crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad y 7 del Estatuto de Roma—, así como en la jurisprudencia de los Tribunales de Yugoslavia y Ruanda”. María Bollo. *Derecho Internacional Penal*,...81.

93 Office of the United High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Human rights violations in the Bolivarian Republic of Venezuela: a downward spiral with no end in sight, June 2018.

lesa humanidad⁹⁴. Esta situación ha provocado, y a menudo exacerbado, tensiones entre la población y las fuerzas de seguridad que en ocasiones han estallado en violencia, tal como lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Informe Anual de 2018⁹⁵.

En este sentido, se destaca como agravante en el crimen de lesa humanidad de persecución por motivos políticos "...la incitación al odio y a la hostilidad discriminatoria, las injurias discriminatorias en contra de grupos de personas"⁹⁶. Así, según las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional se determina que "...los motivos discriminatorios pueden ser considerados una circunstancia agravante de la pena":

...en el apartado 2.b.v) de la Regla 145, relativa a la imposición de la pena, conforme al cual la CPI tendrá en cuenta como circunstancia agravante que el "crimen se haya cometido por cualquier motivo que entrañe discriminación por alguna de las causales a que se hace referencia en el párrafo 3 del artículo 21, es decir, por motivos de...opinión política..."⁹⁷.

Asimismo, el elemento agravante ha sido confirmado en la jurisprudencia de "...los tribunales penales internacionales..." que "...han manifestado en numerosas ocasiones que la intención discriminatoria característica de la persecución la convierte en un crimen inherentemente muy grave"⁹⁸. Por ejemplo, en el caso *Simic* ante el Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia (TPIY) se establece una condena "...por la comisión de un crimen contra la humanidad de persecución"⁹⁹, la cual enfatiza "...que Simic compartía la intención discriminatoria...para cometer ...los actos persecutorios..."¹⁰⁰.

⁹⁴ En tal sentido documentó que "En 2017 y durante los primeros meses de 2018...observó que líderes y miembros de partidos de oposición, incluidos representantes electos, así como, así como activistas sociales y defensores de los derechos humanos fueron acusados públicamente de terrorismo, traición y otros delitos graves o sufrieron ataques de otras formas por parte de autoridades gubernamentales, incluidas fuerzas de seguridad e individuos progubernamentales. Esos ataques incluyeron acoso, estigmatización, intimidación, amenazas y agresiones físicas. En algunos casos, también incluyeron detenciones arbitrarias, malos tratos o torturas y procesamiento penales infundados, incluso ante tribunales militares... El ACNUDH también observó que la persecución se había extendido a las familias de miembros de la oposición, activistas sociales o defensores de los derechos humanos. Los familiares han sido objeto de vigilancia, amenazas, intimidación y represalias, únicamente en función de sus vínculos familiares". *Human rights violations in the Bolivarian Republic of Venezuela: a downward spiral...* op.cit.

⁹⁵ *Annual Report 2018*, Inter-American Commission on Human Rights, Chapter IV. B Venezuela, disponible en <http://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2018/docs/IA2018cap.4B.VE-en.pdf>.

⁹⁶ Alija Rosa. "La configuración jurídica internacional de la persecución como crimen contra la humanidad", (Tesis doctoral, Universidad de Barcelona, Barcelona, España, 2010) 506, disponible en [La configuración jurídica internacional de la persecución como crimen contra la humanidad - Dialnet](#)

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ Ibidem.

4.2. Contexto de discriminación: la incidencia del discurso de odio de los superiores en los ataques contra la población civil por motivos políticos en Venezuela

El contexto sistemático de perpetración de crímenes de lesa humanidad contra la población civil por motivos políticos “...es posible deducirlo de distintos elementos... entre los que cabe citar ...la propaganda mediática, las ofensivas militares repetidas y coordinadas en el tiempo y en el espacio, o las medidas de carácter discriminatorio contra determinado sector de la población...”¹⁰¹. Sobre esta cuestión el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que en Venezuela:

Estas políticas van acompañadas de una retórica pública, incluso de autoridades de alto nivel, que desacredita y ataca constantemente a quienes critican o se oponen al Gobierno. La oposición política, los activistas de derechos humanos y los periodistas, entre otros, son con frecuencia el blanco de discursos que los califican de “traidores” y “agentes desestabilizadores”. Esta retórica es ampliamente difundida a través de medios oficialistas, como el programa semanal de televisión... presentado por el Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC)¹⁰².

Del mismo modo, se refirió a la incidencia del discurso del odio contra la población civil en el contexto de la discriminación por motivos políticos:

... el discurso político de las autoridades de alto nivel...se caracterizó por el uso de un lenguaje denigrante y de amenazas violentas contra los líderes de la oposición. Dichas autoridades han calificado a los líderes de la oposición y a los manifestantes como terroristas, y elementos violentos manipulados por potencias extranjeras para desestabilizar al Gobierno. Además, les han amenazado con detenerles¹⁰³.

En el presente estudio para poder identificar el elemento discriminatorio y la incidencia del discurso del odio de los superiores en la comisión de crímenes de lesa humanidad¹⁰⁴, hemos tomado en consideración lo señalado por la Fiscalía de la CPI en el inicio de la investigación en la Situación sobre Myanmar, el cual se basó en lo documentado por una Misión de Expertos Independientes de las Naciones Unidas como fuente confiable y creíble, tal como en la situación sobre Venezuela.

¹⁰¹ María Bollo. *Derecho Internacional Penal*,...85.

¹⁰² *Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela*. A/ HRC/41/18,...op.cit.

¹⁰³ *Violaciones y abusos de los derechos humanos 2017*,...6.

¹⁰⁴ ICC-Pre-Trial Chamber III, *Situation in The People’s Republic of Bangladesh/ Republic of The Union of Myanmar*, ICC-01/19, 4 July 2019, párr. 57. 47.

En relación con esta cuestión jurídica, el ACNUDH emitió un Informe en el cual documentó el uso excesivo de la fuerza sobre la población civil por parte de los cuerpos de seguridad del Estado, implementada en los operativos que se llevaron a cabo para contener y reprimir las manifestaciones civiles en Venezuela; de esta manera "...identificó una correlación entre el número de manifestaciones...muertes y...detenciones practicadas durante las manifestaciones, lo que demostró que en los estados donde las protestas eran más numerosas hubo un mayor número de detenciones y...muertes de manifestantes"¹⁰⁵. En este sentido, los crímenes identificados en el contexto de la ola de violencia de 2017 parecen haber comenzado alrededor del 1 de abril de este año cuando algunos superiores y civiles armados presuntamente cometieron crímenes de lesa humanidad contra líderes opositores y civiles; y continuaron ocurriendo desde que el Presidente...activó el Plan Zamora "...un plan estratégico de seguridad cívico-militar para las operaciones de fuerzas armadas, milicias y civiles armados"¹⁰⁶.

Finalmente, los Informes de los mecanismos analizados parecen sugerir que estos crímenes son lo suficientemente graves como para justificar la activación de la jurisdicción subsidiaria y complementaria de la Corte Penal Internacional, en tanto en cuanto Venezuela como Estado territorial no quiera o no pueda juzgarlos a la luz

¹⁰⁵ *Violaciones y abusos de los derechos humanos 2017*,...9

¹⁰⁶ *Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela". A/ HRC/41/18*,...op.cit.

del artículo 17 del Estatuto.¹⁰⁷. Asimismo, los patrones recurrentes de criminalidad que podrían involucrar a superiores de la EOP, y las limitadas perspectivas en sede

107 Por ejemplo, según el Comité contra la Tortura "...los fiscales a menudo no inician investigaciones de oficio pese a existir claros signos de lesiones en las personas detenidas (arts. 12 y 13) ...". Comité contra la Tortura Observaciones finales sobre el tercer y cuarto informes periódicos de la República Bolivariana de Venezuela p. 2. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela, Informe de País*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209, 31 de diciembre de 2017, 22; Consejo de Derechos Humanos, 42/, Situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela, A/HRC/42/L.4/Rev.1., 24 de septiembre de 2019 (Situación de los derechos humanos A/HRC/42/L.4/Rev.1), El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha expresado que "... takes note with concern of reports of the alleged commission of human rights violations during protests...the Committee is concerned at numerous reports of the alleged commission of human rights violations during the protests that took place in the early months of 2014, including cases of excessive and disproportionate use of force, torture and ill-treatment, arbitrary detention and failure to uphold fundamental legal safeguards". Concluding observations on the fourth periodic report of the Bolivarian Republic of Venezuela, CCPR/C/VEN/CO/4, 14 August 2015, párr. 14; según la ACNUDH "El ACNUDH mantiene su preocupación por la falta de independencia del sistema judicial en la República Bolivariana de Venezuela, expresada en informes anteriores por el propio ACNUDH, por los órganos creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales de las Naciones Unidas, durante el examen periódico universal del país y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Independencia del sistema judicial y acceso a la justicia en la República Bolivariana de Venezuela, también respecto de las violaciones de los derechos económicos y sociales, y situación de los derechos humanos en la región del Arco Minero del Orinoco, A/HRC/44/54, 29 de septiembre de 2020, párr. 6. (Informe ACNUDH A/HRC/44/54); Comité de Derechos Humanos (CCPR), Observación general No 31 [80]: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, 26 Mayo 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13; en relación con la falta a la debida diligencia por la falta de prevención y por no llevar a cabo investigaciones imparciales, creíbles e independientes, véase: Cfr. ACNUDH, Consejo Económico y Social, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/49 de la Comisión de Derechos Humanos Adición Misión a Colombia (1o a 7 de noviembre de 2001) 2002, E/CN.4/2002/83/Add.3 p. 13, párr. 36; Human Rights Committee, Concluding observations on the fourth periodic report of the Bolivarian Republic of Venezuela, CCPR/C/VEN/CO/4, 14 August 2015, párr. (b), p. 5; Consejo de Derechos Humanos, Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo República Bolivariana de Venezuela, A/HRC/WG.6/26/VEN/2, 25 de agosto de 2016, p. 9; Consejo de Derechos Humanos 39º período de sesiones, Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de septiembre de 2018, Promoción y protección de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. A/HRC/RES/39/1, disponible en <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/293/66/PDF/G1829366.pdf?OpenElement>; Consejo de Derechos Humanos 41º período de sesiones. 4 de julio de 2019. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. A/HR/41/18, disponible en https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_SP.docx; Consejo de Derechos Humanos 42º período de sesiones, Situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela, A/HRC/42/L.4/Rev.1 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G19/284/24/PDF/G1928424.pdf?OpenElement>; disponible en "El Consejo de Derechos Humanos establece una misión internacional para Venezuela", 27 de septiembre de 2019, disponible en <https://acnudh.org/consejo-de-derechos-humanos-establece-mision-internacional-para-venezuela/>.

nacional¹⁰⁸ de que estos rindan cuentas, son factores que pesan mucho a favor de establecer las responsabilidades penales correspondientes como se espera tras el inicio de la investigación¹⁰⁹ en la “Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I” ante la Corte Penal Internacional.

V. Inicio de la investigación sobre la “Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I” ante la Corte Penal Internacional

La Oficina de la Fiscalía de la CPI publicó, en relación con la “Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I” (*Situación Venezuela I*), un *Informe* sobre las actividades de *Examen Preliminar* de 2018, en el cual se refirió a la importancia de la “*información fáctica y contextual*” recibida, y la relevancia “(...) *para su análisis jurídico* (...)”:

...En particular, se ha procurado obtener información detallada sobre incidentes específicos alegados con miras a determinar si se han cumplido todos los elementos constitutivos de los crímenes de lesa humanidad exigidos por el Estatuto. En el último año, la Fiscalía también ha seguido muy de cerca los desarrollos y sucesos que podrían aportar elementos adicionales a su examen de la situación...Durante el período sobre el que se informa, la Fiscalía sostuvo numerosas reuniones con partes interesadas relevantes y proveedores de información a efectos de discutir una serie de asuntos relevantes para el examen preliminar. En este sentido, la Fiscalía ha solicitado información adicional específica respecto de una cantidad de alegaciones, así como también respecto de la metodología y el proceso de recolección de información empleados por los remitentes de comunicaciones con arreglo al artículo 15¹¹⁰.

¹⁰⁸ En el caso que nos ocupa, los crímenes perpetrados deberían ser juzgados en sede nacional ya que tanto los presuntos máximos responsables como las víctimas residen en Venezuela y son nacionales, lo que en términos del *locus delicti* establece como el vínculo natural de la jurisdicción penal. Antonio Remiro, *El caso Pinochet. Los límites de la impunidad*, (Madrid: Biblioteca Nueva, 1999).47; en tal sentido Remiro sostiene que “el *locus delicti* es la base de jurisdicción indiscutible, la primera de ellas, la preferente y recomendable; los delitos pueden y deben ser juzgados allí donde se cometen, más aún cuando los responsables y las víctimas son nacionales y residentes en el territorio”. Antonio Remiro. “Los crímenes de derecho internacional y su persecución judicial”, en *El Derecho penal internacional*, varios autores, (Escuela Judicial-Consejo General del Poder Judicial, 2001, t. VII). 74.

¹⁰⁹ Conforme al artículo 14 del Estatuto de Roma, siete Estados Parte remitieron el asunto a la Corte Penal solicitando el inicio de una investigación “...the referring States requested the Prosecutor to initiate an investigation on crimes against humanity allegedly committed in the territory of Venezuela”. Además “On 3 November 2021, the Prosecutor announced that the preliminary examination had been concluded with a decision to proceed with investigations”. Corte Penal Internacional, *Venezuela I, Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I*, ICC-02/18, disponible en <https://www.icc-cpi.int/venezuela-i>

¹¹⁰ ICC, OTP, *Informe sobre las actividades de examen preliminar*, 5 de diciembre de 2018, párr. 120-121, disponible en [2018-otp-rep-PE-Venezuela.pdf \(icc-cpi.int\)](https://www.icc-cpi.int/venezuela-i)

En este Informe confirmó que la Corte Penal Internacional ejerce su jurisdicción tanto temporal como territorial en el caso que nos ocupa. Posteriormente, en el *Informe* sobre las actividades de *Examen Preliminar* de 2020 concluyó que existía base razonable para creer que se habían perpetrado crímenes de lesa humanidad competencia de la CPI en el contexto de las manifestaciones civiles que se llevaron a cabo en Venezuela. Confirmó asimismo que en relación con la competencia material (art. 5 ER) se examinaron tales crímenes internacionales basando su análisis en el “(...) *alcance y el rango* (...)” de estos y “(...) *al tratamiento de personas en detención, respecto del que tenía...información confiable en lo que se refiere a los elementos específicos de los crímenes del Estatuto de Roma*»¹¹¹. En consecuencia, la Fiscalía concluyó que los mismos habían sido cometidos por altos agentes estatales, fuerzas de seguridad del Estado y civiles armados con la *aquiescencia* de aquellos; y que examinaría las responsabilidades penales correspondientes “...de aquellos que parezcan ser los máximos responsables por tales crímenes”¹¹²:

...autoridades civiles, miembros de las fuerzas armadas e individuos a favor del Gobierno han cometido los crímenes de lesa humanidad de encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional, con arreglo al apartado e) del párrafo 1 del artículo 7; tortura, conforme al apartado f) del párrafo 1 del artículo 7; violación y/u otras formas de violencia sexual de gravedad comparable, con arreglo al apartado g) del párrafo 1 del artículo 7; y persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, de conformidad con el apartado h) del párrafo 1 del artículo 7 del Estatuto de Roma...que los miembros de las fuerzas de seguridad presuntamente responsables por la comisión material de estos presuntos crímenes incluyen a: la Policía Nacional Bolivariana (“PNB”), el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (“SEBIN”), la Dirección General de Contrainteligencia Militar (“DGCIM”), la Fuerza de Acciones Especiales (“FAES”), el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (“CICPC”), la Guardia Nacional Bolivariana (“GNB”), el Comando Nacional Antiextorsión y Secuestro (“CONAS”) y ciertas otras unidades de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (“FANB”)...individuos a favor del Gobierno también participaron en la represión de opositores del Gobierno de Venezuela, o gente percibida como tal, principalmente actuando junto con miembros de las fuerzas de seguridad o con su consentimiento. En relación con el presunto rol de los actores mencionados, el/los caso(s) potencial(es) identificados por la Fiscalía no estarían limitados a estas personas o grupos de personas...

¹¹¹ ICC, OTP, *Informe sobre las actividades de examen preliminar 2020*, 14 de diciembre de 2020, párrs. 202-203, disponible en [2020-pe-report-ven-i-spa.pdf \(icc-cpi.int\)](https://www.icc-cpi.int/2020-pe-report-ven-i-spa.pdf)

¹¹² *Ibíd.*, párr. 204-206.

A la luz de este último párrafo se infiere que la Fiscalía —con base en la *Política Criminal de la Corte*—se centrará en identificar a los máximos responsables¹¹³ de la comisión de crímenes internacionales en Venezuela, lo que facilitaría el reconocimiento de los modos de intervención (art. 25.3 ER) de los superiores militares (art.28.a ER), y de los superiores civiles (art. 28.b ER) tanto *de iure* como *de facto*¹¹⁴, que conforman la Estructura Organizada de Poder en el Estado. Tras este examen se podría establecer adecuadamente la responsabilidad penal internacional de los superiores por omisión.

En este Informe de 2020 la Fiscalía llegó a la conclusión de que había base razonable para creer que en Venezuela se cometieron crímenes de lesa humanidad competencia de la CPI; procediendo a solicitar al Estado información sobre los procesos judiciales internos pertinentes y si son conformes con el ER. Finalmente, el 27 de junio de 2023 la Sala de Cuestiones Preliminares I decidió autorizar la reanudación de la investigación, a la luz del artículo 18.2 del Estatuto de Roma, sobre la “Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I”¹¹⁵.

VI. Aplicación de la Autoría mediata en la Situación Venezuela I: posible atribución de responsabilidad penal al presidente de Venezuela

En este punto examinaremos si la aplicación de autoría mediata a través de estructura organizada de poder al Presidente y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de Venezuela, podría reflejar su responsabilidad penal internacional por los crímenes de lesa humanidad perpetrados en el país en 2014 y 2017. Partimos de la hipótesis de autor mediato, en tanto en cuanto parecería evidenciarse los tres requerimientos para su configuración, a saber: i) su dominio sobre la EOP¹¹⁶ y sobre los hechos que se ejecutan mediante dicha estructura¹¹⁷; ii) que los autores materiales de los crímenes

¹¹³ ICC, OTP, *Policy paper on case selection and prioritisation*, 15 September 2016, párr. 42-44. 14-15, disponible en https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf

¹¹⁴ Ana Garrocho. *La responsabilidad del superior por omisión en derecho penal internacional*, ...141.

¹¹⁵ ICC, Pre-Trial Chamber I, *Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I, Decision authorising the resumption of the investigation pursuant to article 18(2) of the Statute*, ICC-02/18, 27 June 2023, párr. 2. 3.

¹¹⁶ Consejo de Derechos Humanos, 2022, Conclusiones detalladas de la Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela. Crímenes de lesa humanidad cometidos a través de los servicios de inteligencia del Estado: estructuras y personas involucradas en la implementación de un plan para reprimir la oposición al gobierno, A/HCR/51/CRP.3, (La Misión ONU 2022). 11; *Ibidem*, 18; *Ibidem*, 76; *Ibidem*, 81; *Ibidem*, 84.

¹¹⁷ Véase *La Misión ONU 2022*, ...29; *Ibidem*, 84; también el Informe del Consejo de Derechos Humanos, Conclusiones detalladas de la Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela, 2020, Doc. A/HRC/45/CRP.11, (*La Misión ONU 2020*): párr. 2100, 437; párr. 2097. 436.

internacionales sean sustituibles o reemplazables por sus superiores¹¹⁸; iii) y que la EOP sea vertical. Asimismo, esta figura resultaría adecuada ya que se cumplen los elementos objetivos conceptuales de los crímenes de lesa humanidad¹¹⁹ (art. 7 ER) en el contexto de los ataques sistemáticos y generalizados cometidos contra la población civil durante las protestas de 2014 y 2017. En el supuesto que el presidente venezolano tendría pleno conocimiento de que la ejecución del Plan común provocaría la perpetración de dichos crímenes¹²⁰ tal como documentado por la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela en 2022 (La Misión ONU 2022)¹²¹.

La responsabilidad del presidente como autor mediató se establecería en primer lugar por omitir intencionalmente el deber de prevenir que sus subordinados se propongan o se encuentren cometiendo crímenes internacionales, y que no haya adoptado las medidas razonables para evitarlos; y por haber cometido los crímenes a través de otro, por el dominio sobre una organización (EOP)¹²². Ahora bien, para considerar la atribución de este régimen con base en el art. 25.3 (a) ER, es pertinente analizar los elementos establecidos por la CPI en el caso *The Prosecutor c. Muammar y Saif Gaddafi y Abdullah Al-Senussi*¹²³: i) el sospechoso debe haber controlado la EOP; ii) la organización debe basarse en una EOP organizada jerárquicamente; iii) la perpetración de los crímenes debe asegurarse mediante el acatamiento cuasi automático de las órdenes dictadas por el presunto responsable; iv) el supuesto responsable debe contar con todos los elementos subjetivos de los crímenes; v) el responsable debería estar consciente de las condiciones fácticas que le facilitarían ejercer su dominio del hecho a través de otro individuo, si se trata la figura penal de la autoría mediató¹²⁴.

Se infiere de estos requisitos que son tres los elementos objetivos principales de la autoría mediató a través de EOP: 1) el grado de control que el sospechoso debe tener sobre la EOP¹²⁵; 2) el automatismo en el cumplimiento de las órdenes a través de

¹¹⁸ Véase *La Misión ONU 2022*, párr. 443. 132; *Ibidem*, 79.

¹¹⁹ Véase Wilfried Bottke. "Criminalidad económica y derecho criminal económico en la República Federal de Alemania", *Revista Penal*, N.º 4 (1999).

¹²⁰ Según el Informe de *La Misión ONU 2020*,...81.

¹²¹ *La Misión ONU 2022*,...137.

¹²² Véase *La Misión ONU 2020*,...417. Asimismo, ver el Informe de *La Misión ONU 2022*,...418 y 133.

¹²³ Cfr. ICC, *The Prosecutor v. Muammar y Said Gaddafi y Abdullah Al Senussi*, sentencia de 27 de junio de 2011, párr. 69.

¹²⁴ *Ibidem*, párr. 62.

¹²⁵ Ana Garrocho. *La Responsabilidad por omisión Superior*,... 305; en este punto, la reflexión de la autora nos resulta pertinente para demostrar el control sobre la EOP y "asegurar el cumplimiento automático de las órdenes de los jefes" respecto a los Colectivos armados en Venezuela, tal como lo expone *La Misión ONU 2020* "...los miembros de los colectivos estaban disponibles para sustituir o complementar las fuerzas civiles o militares, cuando fuera conveniente. Los colectivos respondían automáticamente cuando eran convocados...Se les proporcionaban armas, credenciales y a algunos se les asignaba un papel de pago". *La Misión ONU 2020*,...436; *Ibidem*, 432. En cuanto al adoctrinamiento y el control sobre la EOP referido por la autora, a estos civiles armados. *Ibidem*, 432.

la EOP; 3) y la conducta que debe ejecutar el sospechoso para que pueda establecerse su responsabilidad a título de autor mediato (es decir, que haya empleado la EOP para asegurar la perpetración de los crímenes internacionales). Por tanto, en primer lugar, el control del autor mediato sobre la EOP se demostraría en los distintos niveles jerárquicos de los rangos intermedios¹²⁶; en segundo lugar, es preciso la existencia de un vínculo jerárquico entre los distintos superiores y los subordinados, para demostrar el mando del autor mediato sobre los subordinados, y su autoridad para la perpetración de los crímenes internacionales¹²⁷ tal como indicado por La Misión ONU 2022¹²⁸.

En cuanto al grado de control ejercido sobre la EOP, dada la máxima jerarquía del jefe de Estado venezolano en la cadena de mando¹²⁹ de las fuerzas de seguridad del Estado, se evidencia la relación superior-subordinado de forma vertical entre él como Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB)¹³⁰ y: el Vicepresidente de Venezuela; el Ministro de Interior Justicia y Paz; el Ministro de Defensa; y el Jefe del Comando Estratégico Operacional (CEO)¹³¹. Por otra parte, La Misión de Expertos Independientes de la ONU en 2020 (La Misión ONU 2020) señaló que la existencia de “...grupos de ciudadanos civiles armados, denominados colectivos...desde 2014 el Gobierno ha hecho participar expresamente a ciudadanos civiles en tareas de seguridad bajo el concepto de “unión militar””. En este sentido, dado que el Jefe de Estado venezolano: “...ha emitido 26 decretos...que autorizaban a los... CLAP... Consejos Comunales... “otras organizaciones de base del Poder Popular” a participar junto...fuerzas armadas militares...policiales del Estado, para realizar... vigilancia y...mantenimiento ...orden público...garantizar...seguridad y...soberanía

¹²⁶ Cfr. ICC, *The Prosecutor c. Muammar y Saif Gaddafi y Abdullah Al-Senussi*, sentencia de 27 de junio de 2011,... párr. 69; según La Misión ONU 2022 “...el Presidente tenía la capacidad de saltarse las cadenas de mando establecidas y a veces daba órdenes directamente a miembros de nivel medio”. párr. 443. 132.

¹²⁷ ICC, *The Prosecutor v. Germain Katanga*, Situation in the Democratic Republic of the Congo, Judgment pursuant to article 74 of the Statute, ICC-01/04-01/07-3436, 07 March 2014, párr. 1411-1412, disponible en <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-01/04-01/07-3436-teng>

¹²⁸ La Misión ONU 2022,...párr. 447.34.

¹²⁹ Según su Informe “La Constitución establece el control civil sobre las fuerzas armadas. Al mismo tiempo, las reformas de 1999 centralizaron el poder en una cadena de mando bajo el Presidente”, La Misión ONU 2020,... párr. 169. 52. Recuérdese que la SCP I de la CPI aplicó en el Caso *Al Bashir* la autoría mediata, dada su máxima jerarquía en la EOP y que pudiera haber concentrado, por tanto, el control de las conductas que derivaron en la perpetración de crímenes internacionales contra la población civil en Sudán.

¹³⁰ El Presidente ostenta la autoridad máxima de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Nacional Bolivariana según lo dispuesto en el artículo 232 de la Constitución de la República Bolivariana de 1999 (CRBV99). Véase “Artículo 232. El Presidente o Presidenta de la República es responsable de sus actos y del cumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo. Está obligado u obligada a procurar la garantía de los derechos y libertades de los venezolanos y venezolanas, así como la independencia, integridad, soberanía del territorio y defensa de la República. La declaración de los estados de excepción no modifica el principio de su responsabilidad, ni la del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, ni la de los Ministros o Ministras, de conformidad con esta Constitución y la ley”.

¹³¹ La Misión ONU 2020,...párr. 2063. 429.

del país¹³²”, podría inferirse que ostenta suficiente grado de control sobre esta cadena de mando¹³³ y sobre los grupos civiles armados (Colectivos Populares¹³⁴). Ahora bien, para demostrar este grado de control sobre los subordinados en la comisión de los crímenes, no es necesario que las órdenes las haya dictado formalmente a través de instrucciones, sino que también pueden haber sido transmitidas implícitamente¹³⁵.

En relación con el automatismo en el cumplimiento de las órdenes emitidas por el máximo dirigente militar, téngase como referencia el caso *Katanga* en el cual la CPI afirmó que dicho automatismo requiere de una estructura jerárquica¹³⁶, que en el caso que nos ocupa, está representado por la cadena de mando.

Esta propuesta parecería aplicable para vincular al Presidente con las conductas de los Colectivos armados¹³⁷ que actúan bajo el control¹³⁸ y financiación¹³⁹ de la cadena de mando en Venezuela, que se configura como una EOP. Sin embargo, los Colectivos no son agentes estatales, porque no forman parte de las Fuerzas Armadas y Policiales de Venezuela, por lo cual pudiera inferirse que actúan al margen de la ley a la luz del Derecho Nacional¹⁴⁰ y del Derecho Internacional¹⁴¹. Es por ello por lo que la posible atribución de responsabilidad penal al jefe de

¹³² *Ibidem*, párr. 1557.318. Las siglas CLAP se refieren a “Comité Local de Abastecimiento y Producción”.

¹³³ *Ibidem*, párr. 169; el art. 323 de la CRBV99 “...establece el control civil sobre las fuerzas armadas...las reformas de 1999 centralizaron el poder en una cadena de mando bajo el Presidente...”. *Ibidem*, 52.

¹³⁴ *La Misión ONU 2020*,...párr 216. 65; *Ibidem*, 432.

¹³⁵ *Caso Fujimori*, Corte Suprema de Justicia, Sala Penal Especial,..., párr. 730-732.

¹³⁶ ICC, *Decisión de Confirmación de Cargos en el asunto Katanga y Ngudjolo*, Pre-Trial Chamber I, Decision on the confirmation of charges, No. ICC-01/04-07/07-717, 30 de septiembre de 2008.

¹³⁷ Tomando como ejemplo la atribución de responsabilidad penal internacional en el caso contra Fujimori por los actos del Grupo Colina, puede advertirse que en el supuesto de violaciones de derechos humanos por parte del Estado no es necesario que todo el aparato estatal actúe al margen de la ley. Con base en este precepto, la Sala Penal Especial condenó a Fujimori como autor mediato por los crímenes perpetrados por el Grupo Colina ante el auto-golpe de Estado (caso *Barrios Altos*) y por los delitos cometidos posteriormente (caso *La Cantuta*). *Caso Fujimori*, Corte Suprema de Justicia,...*op. cit.*

¹³⁸ *La Misión ONU 2020*,...párr. 2061.429; *Ibidem*, párr. 2077.432; *Ibidem*, párr. 2075. 432.

¹³⁹ *Ibidem*, párr. 2099. 436-437.

¹⁴⁰ *Caso Fujimori*,...párr. 733-736.

¹⁴¹ Respecto a la responsabilidad por actos de particulares, resulta idóneo referirnos al caso *Blake c Guatemala* (Corte IDH, 1998) para ilustrar la ilegalidad de los actos de los Colectivos Populares en Venezuela. Los crímenes planificados desde el Estado cometidos por personas o grupos civiles fuera de la estructura estatal (en apariencia) formalmente, es una práctica estatal para cometer graves violaciones a los DDHH que constituyen crímenes internacionales a través de estos grupos paraestatales que operan bajo las órdenes, y protección del Estado. En este sentido, la Corte consideró que “...las patrullas civiles actuaban como agentes del Estado...tenían una relación institucional con el Ejército... recibían recursos, armamento, entrenamiento y órdenes directas del Ejército en cuanto a sus acciones y operaban bajo su supervisión, y a esas patrullas se les atribuían... ejecuciones sumarias y extrajudiciales y desapariciones forzadas de personas...”. La Corte concluye que la “...aquiescencia del Estado...en la realización de tales actividades por parte de las patrullas civiles, permiten concluir que dichas patrullas deben ser consideradas como agentes del Estado...”. *Cfr.* Corte IDH, *Caso Blake Vs. Guatemala*,...párr. 75,76, y 78. 27-28.

Estado venezolano a título de autor mediato (art. 25.3 (a) del ER) se generaría por el incumplimiento de su deber de proteger a la población civil, por acción, por omisión, o consentimiento¹⁴².

En este punto, parecería demostrarse que el Presidente ejerce control efectivo sobre la cadena de mando civil y militar del Estado venezolano que ha perpetrado crímenes de lesa humanidad como tortura, y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes; asesinatos; persecución y detenciones arbitrarias por razones políticas. Según La Misión ONU 2020 «...el Presidente...se refirió a los diversos poderes del Estado... incluidos el Tribunal Supremo y el Ministerio Público, y les pidió que tomaran medidas contra los “dirigentes políticos”...” Pido la cárcel”¹⁴³; y violencia sexual, tipificados en el art. 7 del ER. Tal grado de control se refleja en la coordinación y ejecución del plan común a través de la EOP, que ha permitido ejecutar ataques sistemáticos masivos, y generalizados contra la población civil por motivos políticos. En este sentido, el examen precedente sugeriría la existencia de suficientes elementos objetivos de la autoría mediata (control sobre la EOP; y que los miembros de esta estructura sean reemplazables) y los subjetivos (conocimiento de las condiciones fácticas para el control sobre los crímenes según el art. 30 ER) para conformar la atribución de RPI como autor mediato a través de EOP al presidente venezolano (art. 25 ER) y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas (art. 28 ER)¹⁴⁴.

VII. La aplicación de la coautoría mediata al caso sobre el Presidente venezolano

La coautoría mediata —con base en el dominio del hecho a través de EOP— consiste en que un individuo contribuya al plan común para perpetrar crímenes internacionales

¹⁴² Cfr. Tribunal Supremo Federal alemán 5 StR 176/98 (de 28 de octubre de 1998). Tribunal Supremo Federal alemán, caso del 5 StR 98/94 (de 26 de julio de 1997); Por otra parte, sería exigible responsabilidad penal internacional (según art. 25 ER) al presidente venezolano dado que dichos grupos armados dependen directamente de la cadena de mando de las fuerzas de seguridad en Venezuela, en cuya cúspide vertical se encuentra el Jefe de Estado como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

¹⁴³ La Misión ONU 2020,...párr.92, 24.

¹⁴⁴ La CPI atribuyó RPI como autor mediato al Presidente de Sudán Omar Al Bashir, al considerar que había motivos razonables para creer que en su condición tanto de Presidente como de Comandante en Jefe de las fuerzas armadas, desempeñó un rol vital en la coordinación del diseño y ejecución del plan común que derivó en los crímenes de lesa humanidad por los cuales se le acusaba en la Segunda Orden de Arresto. En el caso que nos ocupa, el Presidente de Venezuela aprobó el Plan Zamora para movilizar fuerzas de seguridad y milicias armadas en respuesta a las manifestaciones de civiles opositores durante el año 2017. Esta acción de contrainsurgencia guarda similitud con el criterio argumentado por la SCP I en la *Decisión de Orden de Arresto contra Al Bashir* del 4 de marzo de 2009, en el cual se le atribuyó RPI como autor mediato por aprobar un decreto que movilizó las milicias armadas Janjaweed para atacar grupos de oposición en Sudán.

con otros individuos, y/o por medio de otros¹⁴⁵. Aun así, la aplicación de esta figura penal no está exenta de problemas puesto que en opinión de Garrocho la "...definición de la coautoría es muy extensa y poco operativa para distinguirla de las formas de participación accesoria recogidas en el art. 25.3 ECPI". Desde esta perspectiva, la autora sugiere que "...la jurisprudencia trate de reconducir sus planteamientos sobre coautoría y otorgue una delimitación clara entre las formas de intervención en el delito"¹⁴⁶. Es por ello por lo que consideramos preciso analizar las distinciones entre la coautoría mediata (cuando se trata del dominio funcional¹⁴⁷) y la autoría mediata a través de EOP, para poder determinar su posible aplicación en relación con el superior en el caso sobre Venezuela.

El planteamiento de aplicar alternativamente la autoría mediata y coautoría mediata para exigir la posible RPI al Presidente venezolano y Comandante en Jefe de las FANB se fundamenta en que "...los líderes o jefes de ciertas estructuras u organizaciones son autores mediatos o coautores con respecto a los crímenes de sus subordinados..."¹⁴⁸ y que la coautoría mediata "...requiere...un plan común—expreso o tácito—de los coautores y una contribución esencial a la realización del delito, que...consiste en la activación del mecanismo que conduzca al cumplimiento automático de sus órdenes"¹⁴⁹. Por tanto, la coautoría mediata sería aplicable dado que los crímenes de lesa humanidad perpetrados en Venezuela "requiere un planeamiento y preparación que se extiende a lo largo del tiempo, en cuanto que son fruto de un esfuerzo colectivo llevado a cabo a través de un marco organizativo"¹⁵⁰, tal como lo refiere La Misión ONU 2020 "... la mayoría de...los crímenes se cometieron en el marco de un ataque generalizado y sistemático dirigido contra una población civil, con conocimiento...de conformidad con una política estatal o en apoyo de ella..."¹⁵¹. Por otra parte, consideramos que la propuesta de ambas figuras penales sería útil para aclarar el régimen atribuible al Jefe de Estado dada su máxima

¹⁴⁵ Héctor Olásolo. *Tratado de Autoría y Participación*,...553. Según el autor se trata de "...una forma de coautoría...y de una variante de la autoría mediata".

¹⁴⁶ Ana Garrocho. *La Responsabilidad por Omisión*,...293.

¹⁴⁷ Gutiérrez explica que "...según los defensores del dominio funcional del hecho como criterio definitorio de la coautoría, siguiendo la formulación de ROXIN "solo cuando todos los coautores actúan funciona el plan, pero cada uno puede mediante la retirada de su aportación hacer que el mismo fracase. Por ello se dice que tiene el hecho en sus manos". María Gutiérrez. *La responsabilidad penal del coautor* (Tirant Monografías, 2001). 402.

¹⁴⁸ Ana Garrocho. *La Responsabilidad por omisión*,...301.

¹⁴⁹ *Ibidem*, 303.

¹⁵⁰ Héctor Olásolo. *La Función Preventiva de la Corte Penal Internacional en la Prevención de Delitos Atroces mediante su Intervención Oportuna*, en *Ensayos de Derecho Penal y Procesal Internacional*, Héctor Olásolo, (Valencia: Tirant lo Blanch, 2011) y (Dike, Unión Europea, Ministerio de la Justicia y el Derecho de Colombia, e Instituto Iberoamericano de la Haya (IIH), Medellín, Colombia, 2012), 39.

¹⁵¹ *La Misión ONU 2020*,...434.

jerarquía¹⁵² en la EOP, en caso de que resulte complicado demostrar su grado de control suficiente sobre la EOP¹⁵³.

Desde este punto de vista, para determinar la coautoría mediata a este superior se deberá identificar si cumple con los elementos subjetivos de los crímenes de lesa humanidad cometidos (con base en el art. 30 del ER); que el dolo especial se compruebe entre todos los coautores de tales crímenes¹⁵⁴; que dichos coautores de forma recíproca tengan consciencia que la ejecución del plan común traerá como consecuencia la ejecución de los elementos objetivos de los crímenes¹⁵⁵ de lesa humanidad; además el coautor mediato debería conocer las condiciones¹⁵⁶ viables que le facilitarían tener el control juntamente con los demás coautores sobre los crímenes.

Dicho esto, la exigencia de responsabilidad como coautor mediato se justificaría en tanto en cuanto parecería que se valió de las EOP que dirigía para planificar, y ejecutar juntamente con otros coautores la violencia sistemática, masiva y generalizada en contra de la población civil durante las manifestaciones de 2014 y 2017 en Venezuela. En este contexto, La Misión de Expertos Independientes de la ONU en 2022 (La Misión ONU 2022) afirmó que la “coautoría” no requiere establecer que la persona en cuestión ordenó específicamente la detención de una víctima identificada, para que se la considere responsable de las detenciones arbitrarias que forman parte de un plan común¹⁵⁷, es por ello por lo que propone aplicar la figura de la coautoría en este caso que nos ocupa. Al respecto, esta Misión documentó que el presidente venezolano “...debería ser investigado como “coautor”, por haber orquestado un plan común que incluía...detenciones arbitrarias y...tortura de opositores al gobierno... (que a veces sí eran identificados individualmente. en...órdenes impartidas) a través de funcionarios del SEBIN y la DGCIM”¹⁵⁸.

¹⁵² Ya que según Garrocho “...la mayoría de la doctrina continental considera que el sujeto situado en la cúspide de una organización es autor mediato o un coautor con respecto los subordinados que ejecutan su orden...”. Ana Garrocho. *La responsabilidad por omisión*,...339.

¹⁵³ La SCP I de la CPI recurrió de forma alternativa a la autoría media y coautoría mediata en el caso *Omar Al Bashir*, dada la dificultad de identificar el grado de control suficiente para demostrar que efectivamente el imputado había acumulado un poder tal para llevar a cabo la campaña de contrainsurgencia en el país. ICC, *Decision on the Prosecution's Application for a Warrant of Arrest against Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, PTC I, No. ICC-02/05-01/09, 04 March 2009, par. 210, disponible en: <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-02/05-01/09-3>.

¹⁵⁴ Véase: Cfr. ICC, *The Prosecutor c. Germain Katanga*, sentencia de 7 de marzo de 2014,...párr. 1409; Cfr. ICC, *The Prosecutor c. Bahar Idriss Abu Garda*. Sentencia de 8 de febrero de 2010 (*Decisión de confirmación de cargos*). No. ICC-02/05-02/09-243-Red. párr. 160 y 161.

¹⁵⁵ ICC, *Decisión de Confirmación de Cargos en el asunto Katanga y Ngudjolo*, Pre-Trial Chamber I, Decision on the confirmation of charges, No. ICC-01/04-07/07-717, 30 de septiembre de 2008, párr. 533.

¹⁵⁶ ICC, *The Prosecutor v. Germain Katanga, Situation in the Democratic Republic of the Congo*, ICC-01/04-01/07-3436,...párr. 1409.

¹⁵⁷ *La Misión ONU 2022*,...126.

¹⁵⁸ Ídem. Es importante aclarar que las siglas SEBIN se refiere a “Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional”, y DGCIM a “Dirección General de Contrainteligencia Militar”.

A modo de recapitulación, los Informes examinados *supra* parecen sugerir la existencia de los elementos objetivos y subjetivos de la coautoría mediata: i.) un plan común entre varios individuos; ii) que los autores contribuyeron coordinadamente para cumplir con los elementos de los crímenes de lesa humanidad perpetrados; iii) que el Jefe de Estado venezolano como coautor mediato controla la EOP; iv) la existencia de una EOP jerárquicamente organizada; v) que cualquier integrante de la EOP sea reemplazable al negarse a cumplir las órdenes de sus superiores. Asimismo, que: i) el coautor mediato cumpla con lo requerido por el art. 30 del ER y el dolo especial conforme a los crímenes perpetrados; que los coautores deberían tener consciencia y admitir que la ejecución del plan común ocasionaría la consumación de los elementos objetivos de los crímenes; y que hay indicios razonables para creer que el Presidente tenía la intención de que se perpetraran los elementos objetivos de los crímenes.

Es por ello por lo que la atribución de responsabilidad penal como autor y coautor mediato se justificaría porque los crímenes de lesa humanidad han sido perpetrados por subordinados bajo órdenes directas, indirectas, o por instigación¹⁵⁹ por parte del presidente de Venezuela, en el contexto de una política sistemática de persecución por motivos políticos a la población civil. A la luz del artículo 30 del ER este alto agente estatal cumpliría con la totalidad de los elementos objetivos consagrados en dicho artículo, y además tenía conocimiento de que todas las circunstancias fácticas le permitirían tener dominio de la EOP y control sobre los crímenes, y que tal control pudiera adoptar diversas maneras, tal como señalado por la CPI en el caso *Katanga*¹⁶⁰. De igual manera, coincidimos con Garrocho en que "La calificación del superior como autor mediato o coautor es una cuestión secundaria, pues... se trata de posiciones que mantienen intacto el título de autoría como forma más grave de responsabilidad penal..." y que "...el poder de mando y dirección" del superior en la estructura jerárquica es "...lo que fundamenta...la autoría mediata o la coautoría por "dominio de la organización"»¹⁶¹.

Este planteamiento se sustentaría en el control¹⁶² efectivo que ostenta sobre los mismos en la EOP, en tanto que Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales Bolivarianas (FANB)¹⁶³ ("...integradas por el Ejército, la Armada, las Fuerzas Aéreas y la Guardia Nacional"¹⁶⁴) con base en el art. 28.a) ER al tratarse de un "...jefe militar o el que actúe efectivamente como jefe militar será penalmente responsable por los crímenes de la competencia de la Corte que hubieren sido cometidos por fuerzas bajo su mando y control efectivo, o su autoridad y control efectivo, según sea el caso, en

¹⁵⁹ La Misión ONU 2020,...417.

¹⁶⁰ ICC, *The Prosecutor v. Germain Katanga, Situation in the Democratic Republic of the Congo*, ICC-01/04-01/07-3436,... párr. 1413-1414.

¹⁶¹ Ana Garrocho. *La Responsabilidad por Omisión*,...340.

¹⁶² ITPY, *The Prosecutor v. Hadzihasanovic*, Case No. ICTY-01-47-AR42, 16 July 2003, párr. 22 y 23.

¹⁶³ La Misión ONU 2020,...55.

¹⁶⁴ *Ibidem*, 52.

razón de no haber ejercido un control apropiado sobre esas fuerzas...”¹⁶⁵. Este artículo establece que el Superior deberá acometer “todas la medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir” la comisión de los crímenes internacionales sobre los cuales la CPI es competente; castigar tales crímenes o en su caso “poner el asunto en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación o enjuiciamiento”.

En el caso que nos ocupa es preciso examinar los elementos objetivos que conforman este régimen de responsabilidad: que el individuo ostente de forma efectiva la jefatura militar y las fuerzas subordinadas bajo su mando; que los crímenes internacionales cometidos sean producto de la falta de control del superior sobre los subordinados; que el superior no haya adoptado la medidas razonables para evitar la perpetración de tales crímenes, o no puso en conocimiento al poder judicial para iniciar la investigación y castigo; que el Superior tenía el deber de conocer la comisión de los crímenes considerando el contexto, la manera y el lugar en el cual se llevaron a cabo. En tal sentido, al cumplirse estos elementos y tratándose además de obligaciones contenidas en el ER, su incumplimiento daría origen a responsabilidad penal internacional como superior.

Antes de avanzar en nuestro planteamiento de atribución de responsabilidad, es de justicia distinguir que la misma se puede producir de forma directa si el superior *de iure* dicta órdenes¹⁶⁶ (considerándose además como partícipe según el art. 25.3.b ER) cuyo objetivo es perpetrar los crímenes, por lo que se trataría de las formas de autoría y coautoría mediata. Por el contrario, la responsabilidad penal pudiera originarse indirectamente si el superior tenía y/o debía conocer que dichos subordinados se encontraban perpetrando crímenes internacionales, o no adoptó las medidas razonables a su alcance para evitarlos o castigar a los perpetradores. Por tanto, la responsabilidad indirecta se atribuye al superior por omitir sus deberes.

En este aspecto, resumiendo los requisitos de este régimen, examinaremos el nivel jerárquico del Presidente de Venezuela; su grado de control efectivo o no respecto de sus subordinados en la EOP; si existe un vínculo entre la omisión del superior y la causalidad de los crímenes que en efecto se hayan ejecutado; el elemento subjetivo con base en el artículo 28 ER; y finalmente si se han adoptado o no las medidas para impedir o castigar la perpetración de los crímenes o en su lugar derivarlos al órgano judicial competente.

¹⁶⁵ Elies Van Sliedregt. “Command Responsibility at the ICTY-Three Generations of Case Law and Still Ambiguity”, en *The Legacy of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia* (comps.) Alexander Bert, y Sluiter Göran (New York: Oxford University Press, 2001). 392.

¹⁶⁶ En este sentido algunas sentencias han asentado los elementos objetivos de órdenes dictadas por un superior militar de *iure* o de *facto* ostentando su autoridad sobre los subordinados. Véase: Cfr. ICC., *The Prosecutor c. Bosco Ntaganda*. Sentencia del 9 de junio de 2014 (Decisión sobre la confirmación de cargos). No. ICC-01/04-02/06, par. 145; ICC, *The Prosecutor v. Laurent Koudou Gbagbo*, Case No. ICC-02/11-01/11-1 Decision on the confirmation of charges against Laurent Gbagbo, 12 June 2014, párr. 244.

VIII. La responsabilidad del superior por omisión

Para arrojar luz sobre la problemática de sustanciar la responsabilidad penal del superior civil o militar, es preciso identificar los elementos esenciales de este régimen por omisión, y el nexo causal entre la omisión y la atribución de los crímenes internacionales perpetrados por sus subordinados con base en el incremento del riesgo. A tales efectos, identificaremos los posibles títulos de intervención examinando las vulneraciones de los deberes de prevenir, sancionar y denunciar los crímenes y a sus responsables. Por último, nos centraremos en analizar el estándar del conocimiento e intencionalidad en tanto que elemento subjetivo de la responsabilidad del superior por omisión, lo que nos conducirá al estudio del “hubiere debido saber” y el “hubiere hecho caso omiso del conocimiento sobre la perpetración de los crímenes”.

8.1. La relación entre el superior y los subordinados: el control efectivo, la autoridad y el mando

En relación con el grado de control del presidente venezolano sobre la EOP, La Misión ONU 2022 documentó que “El Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, la Guardia Nacional Bolivariana y la Milicia Bolivariana actúan, en el ejercicio de sus funciones operativas...bajo la dirección, supervisión y control de sus respectivos comandantes generales, quienes son designados por el Presidente”¹⁶⁷. Este nivel de control para atribuir RPI se ha exigido por el TPIY en el caso *Blaskic*, dado su rol como comandante¹⁶⁸. Asimismo, el Tribunal de Yugoslavia en el asunto contra el ex presidente de Serbia (caso *Milosevic*) identificó el grado de control efectivo a partir de su rol como superior jerárquico en la cadena de mando; el poder que le otorgaba dicho cargo tanto para dictar órdenes y asegurarse de que sus subordinados las cumplieran, como también para castigar a los mismos; la facultad para nombrar, ascenderles o destituirles. Todos estos criterios facilitaron que el Tribunal identificara el grado de control efectivo sobre los altos agentes militares y las fuerzas de seguridad del Estado en la perpetración de los crímenes internacionales¹⁶⁹.

En el caso sobre el presidente de Venezuela parecerían concurrir los criterios exigidos por la CPI en el Caso *Bemba*¹⁷⁰ (el grado de control efectivo que abarca la autoridad y el mando) tales como:

- i) Su mando como comandante en Jefe de la FANB y su autoridad para poder dictar órdenes a las fuerzas subordinadas para intervenir en las protestas civiles

¹⁶⁷ La Misión ONU 2020,...párr. 180.55.

¹⁶⁸ ITPY, Caso Asunto *Blaskic*, Sala de Apelaciones, 29 de octubre de 1997. *Blaškic*’ (IT- 95-14) “Lašva Valley”, disponible en: http://www.icty.org/x/cases/blaskic/cis/en/cis_blaskic.pdf, párr. 842-849.

¹⁶⁹ ITPY, *The Prosecutor v. Slobodan Milosevic, Decision of Motion for Judgement of Acquittal*, 16 June 2004, No. IT-02-54-T, párr. 304-309.

¹⁷⁰ Cfr. ICC, *The Prosecutor v. Jean Pierre Bemba Gombo*, sentencia de primera instancia de 21 de marzo de 2016. No. ICC-01/05-01/08-3343, párr. 188.

- en Venezuela¹⁷¹. Asimismo, en cuanto al grado de control efectivo, de autoridad y mando “El presidente puede transmitir órdenes de carácter operativo a través del Ministro de Defensa”¹⁷²;
- ii) La capacidad para que se garantice el acatamiento de las órdenes del Superior. Así “Tras la activación del Plan Zamora en abril de 2017, las operaciones fueron dirigidas por el CEOFANB, bajo las órdenes del Presidente como Comandante en Jefe”¹⁷³, de igual manera “...los oficiales están obligados a operar bajo una estricta regla de obedecer primero”¹⁷⁴. En este mismo sentido “...el Presidente... es quien da órdenes directas...” al Director de la DGCIM “las que se transmiten en persona o por teléfono, nunca por escrito”¹⁷⁵, y “desde 2014 el Director General de la DGCIM depende cada vez más directamente del Presidente...”¹⁷⁶;
 - iii) La facultad de restructuración en la EOP “...Dentro de la DGCIM...La prueba sugiere que el presidente tiene el poder de saltar las líneas oficiales de jerarquía dentro de la DGCIM, otorgando poder adicional a individuos específicos”¹⁷⁷;
 - iv) La relación con su potestad para ascender, sustituir, remover, a los subordinados: en vista de que el Presidente es Comandante en Jefe de las FANB y por tanto ejerce el control efectivo sobre la EOP “Los y las oficiales de contrainteligencia militar son nombrados por el Director General de la DGCIM. Dado que ocupan un puesto de confianza, pueden ser nombrados y removidos a voluntad. Un oficial que ha sido removido de su cargo no puede ser reincorporado”¹⁷⁸. «En enero de 2014, el presidente...nombró al mayor general...como director general de la DGCIM, en la cúspide de la cadena de mando”¹⁷⁹. En este mismo sentido “...grandes grupos de la FANB...han sido despedidos o ascendidos...el

171 Según La Misión ONU 2020 “El Presidente, como Comandante en Jefe, ordena la intervención de la FANB a través de las unidades especializadas para las operaciones de restauración del orden público [...] bajo la dirección de la GNB y la supervisión del CEOFANB. El Ministerio de Defensa, a través del CEOFANB, asume la responsabilidad de coordinar y gestionar las operaciones para restaurar el orden interno a través de la GNB. El Ministerio del Interior prestará apoyo a las fuerzas policiales, que estarán bajo el control operativo del CEOFANB”. La Misión también documentó que “...el Presidente tenía conocimiento de violaciones y crímenes, en particular las detenciones arbitrarias y los actos de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes, incluidos los actos de violencia sexual, documentados en este informe y realizados en el SEBIN desde 2014. Existe información que en ocasiones dio órdenes al Director General y a los directores de otras unidades del SEBIN”. *La Misión ONU 2020*,...314; *Ibídem*, párr. 1998.414.

172 *Ibídem*, párr. 193. 59. *Ibídem*, párr. 1549.316.

173 *Ibídem*, párr.1553, 317. Las siglas: CEOFANB se refieren a “Comando Estratégico Operacional”; SEBIN “Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional”; GNB “Guardia Nacional Bolivariana”; DGCIM “Dirección General de Contrainteligencia Militar”; FANB “Fuerza Armada Nacional Bolivariana”.

174 *Ibídem*, 54.

175 *Ibídem*, 18.

176 *Ídem*.

177 *La Misión ONU 2022*,...133.

178 *Ibídem*, 13.

179 *Ibídem*, 17.

Gobierno ha ascendido a oficiales militares identificados por La Misión como autores de violaciones de derechos humanos¹⁸⁰. "El Director de la DGCIM es designado y puede ser destituido por el Presidente"¹⁸¹, para dar inicio a las investigaciones en su contra. Por otra parte "...el gobierno...ha reprimido selectivamente a miembros de las fuerzas armadas..."¹⁸².

- v) El poder del superior para trasladar unidades militares y de seguridad a los sitios como lo señaló el Informe de La Misión ONU 2020 «...las Regiones Estratégicas de Defensa Integral (REDI), una combinación de fuerzas a nivel regional responsables de planificar, conducir y ejecutar operaciones integrales dentro de su área geográfica de responsabilidad...» son "...áreas establecidas por el Presidente, como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas"¹⁸³. De igual forma "El Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, la Guardia Nacional Bolivariana y la Milicia Bolivariana actúan...bajo la dirección, supervisión y control de sus respectivos comandantes generales, quienes son designados por el Presidente"¹⁸⁴. Estos Informes parecen demostrar la capacidad del superior para trasladar las unidades militares, su capacidad para replegarlos, y estar en conocimiento sobre dónde se llevarían a cabo las operaciones militares o de seguridad.
- vi) La transmisión de las ideologías del superior a los subordinados a través de alocuciones y declaraciones públicas, tal como documentado por La Misión ONU 2020 "...el Presidente...declaró: "nosotros iríamos al combate. ¡Nosotros jamás nos rendiríamos! ¡Lo que no se pudo con los votos, lo haríamos con las armas, liberaríamos nuestra patria con las armas!"¹⁸⁵.

Tales criterios aplicarían en el caso sobre el jefe de Estado venezolano, dado que se demostraría su control efectivo sobre los hechos perpetrados en 2014 y 2017, en tanto en cuanto lo ha ejercido a través de la EOP "El SEBIN y la DGCIM funcionan como instituciones jerarquizadas y organizadas bajo el control del Presidente..."¹⁸⁶. En este mismo sentido "...los crímenes...cometidos...son el resultado de un plan ideado por el Presidente, asistido por otros funcionarios del más alto nivel de autoridad del Estado..."¹⁸⁷.

Por tanto, a la luz del art. 28.b del ER las conductas por las cuales se le exigiría RPI como superior consistiría en los crímenes de lesa humanidad que se relacionan con actos que estaban bajo su control cuando se perpetraron (ya que «...el Presidente...

¹⁸⁰ La Misión ONU 2020,...54.

¹⁸¹ *Ibidem*, 63.

¹⁸² *Ibidem*, 54.

¹⁸³ *Ibidem*, 57.

¹⁸⁴ *Ibidem*, 55.

¹⁸⁵ *Ibidem*, 23.

¹⁸⁶ La Misión 2022,...137.

¹⁸⁷ *Ibidem*, 134.

aprueba y a veces también ordena la detención de opositoras y opositores reales y percibidos del Gobierno...»¹⁸⁸ y además "... también consultaba con su círculo íntimo respecto de qué detenciones realizar"¹⁸⁹), o antes de que se ejecutaran, lo que se traduce en conductas que podría haber evitado¹⁹⁰. Asimismo, el CEOFANB "Para todos los asuntos operacionales, responde directamente al Presidente como Comandante en Jefe de la FANB"¹⁹¹) como en las tácticas, lo que evidencia su capacidad material para incidir en los subordinados de la cadena de mando.

En relación con la determinación del vínculo causal entre las omisiones del superior y la atribución de los crímenes internacionales perpetrados por sus subordinados y el incremento del riesgo, estamos de acuerdo con Garrocho en que "...debe constatar que el sujeto ha creado un riesgo no permitido...*ex ante*...y en los delitos omisivos, debe probarse que el sujeto no ha evitado un riesgo no permitido que debía ...en virtud de su competencia por organización..."¹⁹².

En la jurisprudencia del TPIY¹⁹³ el elemento de causalidad (entre la falta de control del superior y la perpetración de crímenes internacionales por parte de sus subordinados) no se solicitaba dado que tal vínculo no existía, porque el deber de castigarlos solamente se produce previamente a la perpetración de los crímenes. Así el Tribunal de Yugoslavia en el caso *Celebici*¹⁹⁴, sostuvo que tal causalidad no debe considerarse en la atribución de RPI, puesto que es preciso que el superior vigile y supervise que no se cometan crímenes internacionales, porque la responsabilidad penal internacional se origina previamente a su perpetración.

Por su parte si se interpreta la responsabilidad del superior por omisión a la luz del art. 28 del ER, se verá que la norma requiere que "los crímenes de la competencia de la Corte hubieren sido cometidos (...) en razón de no haber ejercido un control apropiado sobre esas fuerzas/subordinados", lo que "...parece incluir una suerte de juicio sobre la cuasi-causalidad de la comisión por omisión"¹⁹⁵. Es por ello por lo que una de las cuestiones jurídicas más importantes que establece este régimen en el Estatuto de Roma, es el vínculo entre su omisión¹⁹⁶ y los crímenes internacionales cometidos

¹⁸⁸ Véase en este sentido: ITPY, *The Prosecutor v. Hadzihasanovic*, Case No. ICTY-01-47-AR42,...párr. 90; *La Misión ONU 2022*,...19.

¹⁸⁹ Ídem.

¹⁹⁰ ICC, *The Prosecutor c. Jean-Pierre Bemba Gombo*...ICC-01/05-01/08-424,...párr. 419.

¹⁹¹ *La Misión ONU 2020*,...56.

¹⁹² Ana Garrocho. *La Responsabilidad por omisión*,...245.

¹⁹³ ICTY, *The Prosecutor c. Mucic et al. ("Celebici")*, Case No IT-96-21-T, ICL 95,...párr. 399 y ss.; Cfr. ITPY. *The Prosecutor c. BlasKic*, sentencia de 29 de julio de 2004, No. IT-95-14-A, párr. 73 y ss.

¹⁹⁴ ICTY, *The Prosecutor c. Mucic et al. ("Celebici")*, Case No IT-96-21-T, ICL 95,...párr. 394- 395.

¹⁹⁵ Ana Garrocho. *La Responsabilidad por omisión*,...246.

¹⁹⁶ Recuérdese el origen consuetudinario de la responsabilidad del superior por omisión respecto de los crímenes perpetrados por sus subordinados. Véase: Cfr., *Trials of War Criminals before Nuremberg Military Tribunals* (vol. XI, Washington, 1950), 1281.

por sus subalternos. Ahora bien, es dable preguntarse si tal causalidad es realmente una condición en los crímenes por omisión. Sobre esto, Kiss aclara que el artículo 28 del ER lo determina como requisito “Toda vez que la ley exige que los delitos hayan sido cometidos “en razón” (“como resultado” ...) de la ausencia de control apropiado es la ley misma la que requiere una relación causal”¹⁹⁷.

Olásolo por su parte se refiere al nexo causal interpretando el art. 28 ER en cuanto a que los crímenes se hayan ejecutado “en razón de”, y respalda su posición sobre lo señalado por la Sala de Cuestiones Preliminares II (SCPII) de la CPI en el caso *Bemba*, al considerar “...que el elemento de causalidad sólo es aplicable al deber del superior de prevenir la comisión de delitos futuros”¹⁹⁸. Aún así, aclara que la interpretación del art. 28.a y 28.b del ER realizada por la SCP II en este caso precisa el vínculo de causalidad “...al establecer que los superiores militares y no militares serán penalmente responsables por aquellos delitos cometidos por sus subordinados “en razón de no haber ejercido un control apropiado sobre esas fuerzas”¹⁹⁹.

Tras estas aclaraciones, examinaremos la posible atribución de responsabilidad del superior por omisión al Jefe de Estado venezolano, identificando, por una parte, si su conducta omisiva aumentó el riesgo²⁰⁰ (caso *Bemba*, CPI²⁰¹) de que se cometieran los crímenes de lesa humanidad; y, por la otra, si con base en el art. 28 ER debería atribuírsele responsabilidad como autor, o, como partícipe (lo que Olásolo²⁰² define como responsabilidad principal en el primer supuesto y responsabilidad accesoria en el segundo supuesto).

Considerando esto debería «...probarse una relación entre la falta de control del superior y la comisión de los crímenes por parte de los subordinados”²⁰³. Desde esta perspectiva la responsabilidad se analizaría distinguiéndola de lo establecido en el art. 25.3.a ER (que se trata de la RPI como autor o partícipe: responsabilidad activa entendida como la conducta positiva²⁰⁴). De tal manera dicho régimen sería aplicable a la luz del art. 28 ER por fallar en su deber de evitar que se perpetraran los crímenes de lesa humanidad en 2014 y 2017 en Venezuela, a pesar de ostentar control efectivo de la FANB como Comandante en Jefe. Podría inferirse que el art. 28 reflejaría adecuadamente la responsabilidad del superior por omisión²⁰⁵, ya que se trataría de

¹⁹⁷ Alejandro Kiss. *La responsabilidad penal del superior*,...59.

¹⁹⁸ Héctor Olásolo, *Tratado de Autoría*,...794.

¹⁹⁹ *Ibídem*, 795.

²⁰⁰ Simon Meisenberg, y Kai Ambos, *Treatise on International Criminal Law: Foundations and General Part, Volume I, Journal of International Criminal Justice*, Volume 13, Issue 2, (2015) 409–411, 215. doi: <https://doi.org/10.1093/ijci/mqu089>.

²⁰¹ ICC, *The Prosecutor c. Jean-Pierre Bemba Gombo*...ICC-01/05-01/08-424,...párr. 425.

²⁰² Héctor Olásolo. *Tratado de Autoría*,...813.

²⁰³ Ana Garrocho. *La Responsabilidad por omisión*,...246.

²⁰⁴ Klaus Roxin. *Autoría y Dominio del Hecho*,...509-ss.

²⁰⁵ Elies Van Sliedregt. *Individual Criminal Responsibility*,...222.

“...comisión por omisión en cadena, que comienza con la omisión dolosa de los subordinados y después con la omisión del superior que puede ser dolosa o imprudente conforme al art. 28 ECPI”. Al respecto, Garrocho concluye que “...la responsabilidad del superior conforme al art. 28 ECPI siempre presupone la actividad delictiva de los subordinados”²⁰⁶.

Empero, si examinamos este caso a partir de las reflexiones de Olásolo sobre el art. 28. (a) (b) del ER, no podría afirmarse que deba atribuírsele al Jefe de Estado venezolano “...las omisiones de tomar las medidas necesarias y razonables a disposición...para evitar la comisión de delitos por sus subordinados”...ya que según el autor “...no pueden ser calificadas como supuestos de “comisión por omisión””. En su lugar, parecería que la atribución de este régimen al Presidente de Venezuela supondría un caso “...de responsabilidad accesoria en el que el incumplimiento de los superiores facilita la comisión de los delitos por sus subordinados”²⁰⁷.

Consideramos importantes estas reflexiones del autor sobre la “comisión por omisión imprudente de los superiores militares como resultado de su omisión imprudente de evitar que los subordinados cometan tales delitos” especialmente al subrayar que “...el art. 30 del ER excluye la imprudencia del ámbito del elemento subjetivo general...”; porque ante el probable escrito de acusación de La Fiscalía de la CPI en relación con la *Situación Venezuela I* ; la posible emisión de órdenes de detención; y ante posibles sentencias o decisiones de confirmación de cargos sobre el superior (Presidente de Venezuela) es necesario que se “...determinen con precisión la naturaleza de la omisión por la que el superior es imputado o condenado”²⁰⁸ para evitar problemas en el establecimiento de responsabilidad penal aplicable.

En este asunto que nos ocupa es dable señalar que además “...debe probarse una relación entre la falta de control del superior y la comisión de los crímenes por parte de los subordinados”²⁰⁹ ya que dicha falta a la luz del art. 28. ER generaría responsabilidad a los dirigentes militares por omisión dolosa (por conocimiento) y por imprudencia (por el estándar *hubiere debido saber*). Así, el conocimiento podría inferirse ya que “...existen motivos razonables para creer que el Presidente tenía conocimiento de violaciones y crímenes, en particular...detenciones arbitrarias y los actos de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes, incluidos...actos de violencia sexual...realizados en el SEBIN desde 2014...”²¹⁰.

En cuanto al estándar del “hubiere debido saber” del superior de que los subordinados de forma dolosa (art. 30 ER) podrían perpetrar o haber perpetrado crímenes de lesa humanidad, La Misión ONU 2020 documentó que “Hay motivos razonables

²⁰⁶ Ana Garrocho. *La Responsabilidad por Omisión*,...271.

²⁰⁷ Héctor Olásolo. *Tratado de Autoría*,...815.

²⁰⁸ *Ibidem*, 816.

²⁰⁹ Ana Garrocho. *La Responsabilidad del superior por omisión*,...246.

²¹⁰ *La Misión ONU 2020*,...párr.1988.414.

para creer que los superiores sabían que se estaban cometiendo o estaban a punto de cometer ejecuciones extrajudiciales. La comunicación era esperada y ocurría a lo largo de la cadena de mando..." y "... los superiores no lograron impedir... los crímenes"²¹¹. Asimismo, sería atribuible responsabilidad al superior por su conducta imprudente en evitar la comisión de tales crímenes conforme (art. 28.a ER) dado que se exige el estándar "debe saber" o "debiera haber sabido. En consecuencia, la atribución de tales crímenes a la conducta omisiva imprudente del superior en la *Situación Venezuela I*, se demostraría porque "...el Presidente...ejerce control..."²¹² sobre sus subalternos.

En este respecto, para configurar la RPI de este superior sería preciso identificar la comisión de los crímenes de intención por su negligencia, tal como lo sostiene Schabas²¹³; se trataría del incumplimiento negligente por fallar en el deber de supervisar a sus subordinados, los cuales perpetran los crímenes de forma dolosa (art. 30 ER).

Por otra parte, tendría que comprobarse las pruebas de culpabilidad al Comandante en Jefe venezolano "más allá de toda duda razonable" de conformidad con el estándar de prueba exigido por el art. 66.3 ER. En este respecto proponemos, como lo hace Garrocho, examinar si: i.) "El resultado lesivo ha sido causado con total seguridad por los subordinados...que el superior debía neutralizar atendiendo a su posición de garante de protección"²¹⁴; ii) "El deber de cuidado desde la perspectiva *ex ante* y *ex post* estaban formulados para tratar de evitar"²¹⁵ la clase de riesgos que han producido efectivamente el resultado, en el sentido del criterio del ámbito de protección de la norma"; y iii) "...la medida precautoria vulnerada por el superior habría sido idónea desde la perspectiva *ex post* para evitar el crimen de los inferiores, más allá de toda duda razonable que es el estándar probatorio manejado con carácter general por los tribunales y también por la Corte penal Internacional"²¹⁶.

Por último, concurrirnos con Kiss sobre la atribución de RPI al superior fundamentada en el nexo de causalidad respecto a la cual "...con independencia de la discusión teórica sobre la causalidad en los delitos de omisión..." teleológicamente el art. 28 ER precisa como requerimiento "...que los delitos hayan sido cometidos "en razón ("como resultado")...de la ausencia de control apropiado es la ley misma la que requiere una relación causal", lo que en la *Situación Venezuela I* parecería quedar demostrado en los Informes de los Mecanismos convencionales y extraconvencionales de protección de DDHH analizados *supra*.

²¹¹ Ibidem, párr. 2037.424.

²¹² La Misión ONU 2022,...párr. 445.133.

²¹³ Cfr. William Shabas. *The General Principles of the Rome Statute*, (Eur. J. Crime Cr. L. Cr. J.6, 1998),417. Véase también Cfr. William Shabas, *An Introduction to The International Criminal Court*. (Cambridge: Tercera edición. Cambridge University Press. 2009), 220.

²¹⁴ La Misión ONU 2020,...párr. 2102.437.

²¹⁵ Ibidem, párr. 2101.437.

²¹⁶ Ana Garrocho. Imprudencia y Derecho penal internacional Algunas consideraciones sobre su previsión en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (2017): 23.

8.2. El superior no adoptó las medidas razonables y necesarias a su alcance

En el caso sobre el jefe de Estado venezolano, la responsabilidad del superior por omisión²¹⁷ podría generarse por no adoptar las medidas razonables a su alcance para prevenir la perpetración de crímenes de lesa humanidad en 2014 y 2017 en Venezuela, y sancionar a sus subordinados; tal como señalado por la Misión ONU 2020 mediante el *estándar tener motivos razonables para creer que* "...el Presidente... dada su posición de autoridad y control efectivo sobre la DGCIM...tenía conocimiento de...violaciones cometidas...contra militares disidentes y asociados...y no ha adoptado las medidas necesarias para impedir que se produzcan esos actos o... sancionarlos..."²¹⁸.

De conformidad con lo expuesto, se deduciría que el superior al omitir tales deberes y al tener conocimiento de la perpetración de los crímenes, colaboró con sus subalternos en la comisión, ya que "...el superior comete los crímenes de los subordinados, en la medida que cuenta con el conocimiento que le alertaba de la concurrencia de una situación de peligro objetivo objetiva que le obligaba a actuar"²¹⁹. En este punto, la atribución de responsabilidad al Presidente-Comandante en Jefe de la FANB se sustentaría en que el deber de prevención cuenta con un límite temporal, porque cuando los subordinados cometieron estos crímenes no puede remediar su omisión castigándolos *a posteriori*, por lo que el incumplimiento de su deber generaría responsabilidad del superior por omisión²²⁰.

Por último, debemos referirnos al incumplimiento del deber del superior para denunciar los crímenes de lesa humanidad perpetrados. En este sentido, tomamos como referencia lo examinado por la CPI en el caso *Bemba*, y al relacionarlo con el rol del Comandante en Jefe de las FANB venezolanas pudiera demostrarse que ostentaba el poder para detener o liberar a los subordinados, y también cesar en su cargo a los comandantes militares²²¹ de la EOP. Este régimen se originaría por su conducta imprudente o negligente²²² aunque se cree que esta responsabilidad basada en la imprudencia no "...vaya a tener una aplicación significativa en la jurisprudencia venidera de la CPI, puesto que, como ha mostrado la práctica, la comisión de los crímenes internacionales suele adquirir rápidamente una notoriedad importante"²²³.

²¹⁷ Además de la omisión del deber del presidente de Venezuela para evitar y en su caso castigar a los perpetradores de los crímenes de lesa humanidad en 2014 y 2017 en Venezuela "La Misión también cree que el Vicepresidente sabía o debía saber de los mismos crímenes. Si bien tenían la autoridad efectiva para hacerlo, no previnieron los crímenes y violaciones, ni los sancionaron". *La Misión ONU 2020*,...párr. 1988.414.

²¹⁸ *Ibidem*, párr. 2005.417.

²¹⁹ Ana Garrocho. *La Responsabilidad del Superior*,...440.

²²⁰ ITPY, *The Prosecutor v. Hadzihasanovic*, Case No. ICTY-01-47-AR42,... párr. 126.

²²¹ ICC, *The Prosecutor c. Jean-Pierre Bemba Gombo*...ICC-01/05-01/08-424,...párr. 493.

²²² Cfr. Antonio Quintano. *Tratado de Derecho penal internacional e internacional penal*, (Vol. I, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto "Francisco de Vitoria", 1955). 653.

²²³ Ana Garrocho. *Imprudencia y Derecho penal internacional*,...4.

En nuestro entender la RPI del superior por omisión se genera por incumplir el deber de prevenir tales crímenes cuando “...iban a ser cometidos”, es decir ante la inminente perpetración de estos por parte de sus subordinados, lo que se define como “situación de peligro típico”²²⁴. Garrocho aclara que frente a esta situación “...los superiores han de tomar medidas adicionales tendentes a evitar la comisión de los crímenes por parte de los subordinados, pues es precisamente con el surgimiento de la situación de peligro, cuando se hace exigible penalmente la respuesta de los superiores...”²²⁵. Puede inferirse entonces que este deber “...surge siempre que el superior haya tenido conocimiento de los crímenes o la posibilidad de conocerlos...cuando los crímenes se encuentran en fase preparatoria o ejecutiva, siempre antes de su consumación”²²⁶.

Desde este punto de vista, se estaría ante una conducta imprudente que podría generar responsabilidad del superior por omisión si no empleó su autoridad para intervenir y/o adoptar las medidas a su alcance como Comandante en Jefe de las FANB²²⁷, para prevenir que se perpetraran los crímenes de lesa humanidad en 2014 y 2017. Este elemento se demostraría a partir del Informe de La Misión 2022 según el cual “...el presidente tenía conocimiento de las violaciones y delitos y que en ocasiones daba órdenes al Director General y a los Directores de otras unidades del SEBIN...”²²⁸. Sobre el deber que tiene el superior de denunciar los crímenes perpetrados por sus subordinados, se exigiría que los haya puesto en conocimiento de los órganos judiciales ya que “... tanto el Presidente como los Ministros del Interior y de Defensa, ordenaron o contribuyeron a la comisión de los crímenes...y teniendo la autoridad efectiva para hacerlo, no adoptaron medidas de prevención y represión”²²⁹, asimismo se cree”... que el Presidente ordenó o instigó la comisión de ciertos actos delictivos y que, sabiendo que se estaban cometiendo violaciones, no tomó las medidas necesarias para prevenir que estos actos se produjeran ni para reprimirlos”²³⁰.

8.3. El conocimiento e intencionalidad como elemento subjetivo de la responsabilidad del superior

Otro elemento que debe examinarse para exigir la posible atribución de responsabilidad del superior por omisión al presidente de Venezuela es el subjetivo (art. 28 ER), basado en el conocimiento e intencionalidad (art. 30 ER²³¹) de la comisión de

²²⁴ Ana Garrocho. *La Responsabilidad por omisión*,...109.

²²⁵ *Ibidem*, 109-110.

²²⁶ *Ibidem*, 108.

²²⁷ Héctor Olásolo. *Tratado de Autoría*,...799.

²²⁸ *La Misión ONU 2022*,...párr. 416.122.

²²⁹ *Ibidem*, párr. 2103.437.

²³⁰ *La Misión ONU 2022*,...párr. 416.122.

²³¹ Ana Garrocho. *La Responsabilidad por omisión*,...441.

los crímenes de lesa humanidad²³² por parte de sus subordinados²³³. Para demostrar tal conocimiento es necesario determinar algunos elementos desarrollados por la CPI en el *Caso Bemba*: i) cantidad y extensión de las conductas ilícitas²³⁴; ii) perpetración generalizada; iii) tiempo en el cual se llevaron a cabo los crímenes²³⁵; iv) tipología y cantidad de fuerzas militares o policiales que participaron en los hechos²³⁶; medios de información al alcance; la clase del superior y su grado y responsabilidad en la EOP; ubicación geográfica y temporal del superior militar mientras se cometían los crímenes de lesa humanidad; demostrar que existe una EOP para obtener información y con capacidad para supervisar a los subordinados²³⁷.

La Misión ONU 2022 se refirió a este estándar al afirmar que "... el Presidente y los Ministros del Interior y de Defensa tenían conocimiento de los crímenes. Estaban en contacto con miembros de la FANB... la GNB, y también con...directores de... PNB...CICPC...SEBIN y...DGCIM. Daban órdenes, coordinaban actividades y proporcionaron recursos..."²³⁸. Además documentó que "Las órdenes incluyen a qué personas detener, liberar y/o torturar..."²³⁹.

En este caso parecerían concurrir los elementos objetivos, subjetivos y contextuales para demostrar la relación entre quien ejecuta (subordinado) y el superior: se trataría de la posible atribución de responsabilidad del superior por omisión al Presidente (porque hubiera debido conocer) "...por imprudencia de los crímenes que hayan cometido dolosamente (por acción u omisión) los subordinados"²⁴⁰ (art. 28 a del ER), en tanto en cuanto tenía conocimiento de los crímenes de lesa humanidad que se perpetraron mediante un ataque sistemático²⁴¹, masivo²⁴² y generalizado en

²³² *La Misión ONU 2020*...párr. 2058.428. *Ibidem*, párr. 1988.414; por otra parte, *La Misión 2022* señaló que "...el Presidente...decidía quiénes serían torturados, quiénes permanecerían detenidos y quiénes serían liberados..." *La Misión ONU 2022*...párr. 303.91.

²³³ *La Misión ONU 2020*... párr. 1558.318. *Ibidem*, párr. 233.69.

²³⁴ *Ibidem*, párr. 2201.417.

²³⁵ *La Misión ONU 2022*... párr. 68.22.

²³⁶ *La Misión ONU 2020*...párr.1999. 416; por otra parte, véase el Informe de *La Misión ONU 2022*...párr. 5. 4.

²³⁷ ICC, *The Prosecutor c. Jean-Pierre Bemba Gombo*...ICC-01/05-01/08-424...*op cit supra*, par. 431. Véase también *La Misión ONU 2020*... párr. 1995.415; *Ibidem*, párr. 1992.415. *Ibidem*, párr. 1999.417.

²³⁸ *La Misión ONU 2020*...párr. 2100. 437.

²³⁹ *La Misión ONU 2022*...párr. 68 y 70. 22; párr. 269.81; y párr. 271.82.

²⁴⁰ Ana Garrocho. *La responsabilidad por omisión*...442.

²⁴¹ María Bollo. Derecho Internacional Penal. *Estudio de los crímenes internacionales y de las técnicas para su represión* (Universidad del País Vasco, 2004).84-85.

²⁴² *Ibidem*, 83.

contra de una población civil²⁴³ por motivos políticos²⁴⁴ a través de una EOP²⁴⁵, y este superior pese a tener conocimiento de los mismos no adoptó medidas a su alcance para impedirlos.

El estándar de conocimiento aplicable al superior sería adecuado para atribuirle responsabilidad considerando —además de su facultad para actuar— su condición de “...garante de protección...El superior puede tener una posición de garantía doble, que englobe, por un lado, los deberes de control de los subordinados, y por otro, deberes de protección de ciertos bienes jurídicos que tiene a su cargo”²⁴⁶. En este punto concordamos con Garrocho en que la responsabilidad del superior “...en ambos casos conduce a la aplicación...de autoría...” figura penal que se justificaría en el caso que nos ocupa “...porque en relación con el control de los inferiores, el superior tiene una competencia directa sobre ellos, en la que se constata una imbricación... (superior -subordinados), que impide que el superior pueda distanciarse de la conducta delictiva de los subordinados”²⁴⁷.

La autora subraya que la responsabilidad del superior desde su facultad como garante de protección se generaría por omisión, al incumplir el deber de proteger tales bienes jurídicos. En el caso que nos ocupa, este régimen podría determinarse por la desprotección de civiles detenidos arbitrariamente durante las manifestaciones de 2014 y 2017 en Venezuela, algunos de los cuales se les infligieron torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes mientras se encontraban encarcelados²⁴⁸.

8.3.1. El superior tenía conocimiento de los crímenes de lesa humanidad

El estándar del conocimiento o del peligro inminente de la perpetración de crímenes internacionales por subordinados frente a los cuales el superior jerárquico no los ha impedido, es —en nuestra opinión— uno de los estándares más adecuados para atribuir responsabilidad cuando se trata de crímenes de lesa humanidad como los cometidos en Venezuela. En el caso *Bemba* la CPI determinó todos los elementos de los crímenes internacionales para conformarlos (objetivos, subjetivos y contextuales), los cuales deben demostrarse tanto entre quien ejecuta y quien es el subordinado, como también respecto del superior²⁴⁹.

²⁴³ Bollo sostiene que “...las víctimas de los crímenes contra la humanidad son siempre personas civiles”. *Ibidem*, 95.

²⁴⁴ *La Misión ONU 2022*,...párr. 4.4; *Ibidem*, 11; *Ibidem*, párr. 280.84.

²⁴⁵ María Bollo. *Derecho Internacional Penal*,...93.

²⁴⁶ Ana Garrocho. *La Responsabilidad por omisión*,...362.

²⁴⁷ *Ídem*.

²⁴⁸ *La Misión ONU 2022*,...párr. 5.5; *Ibidem*, párr. 6 y 7. 5.

²⁴⁹ ICC, *The Prosecutor c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, sentencia de primera instancia de 21 de marzo de 2016. No. ICC-01/05-01/08-3343. párr. 195.

Así en la *Decisión de Confirmación de Cargos*²⁵⁰ la CPI identificó algunos factores para demostrar el conocimiento de Bemba: la cantidad de crímenes cometidos y su extensión, la dimensión temporal durante el cual los crímenes se ejecutaron, la clase y cantidad de las fuerzas implicadas, los medios de comunicación a disposición, el modo de proceder en hechos semejantes, la importancia y el carácter de la posición del superior y su responsabilidad dentro de la EOP, el lugar temporal y la ubicación geográfica donde se hallaba el superior cuando se perpetraron los crímenes. Asimismo, la Sala señaló que puede demostrarse el conocimiento cuando el superior militar forma parte de una EOP que dispone de métodos de reporte y vigilancia. Todos estos elementos se consideraron por la Sala para examinar con base en el art. 28 del ER si el superior tenía o no conocimiento de los crímenes perpetrados por sus subordinados.

En este punto, el conocimiento debe interpretarse como la existencia del elemento subjetivo que, según Ambos, se trataría de intencionalidad o negligencia²⁵¹. Asimismo, Kiss se refiere al “...dolo o elemento de intencionalidad” a la luz del art. 30 del ER, y sostiene que “...los jefes y superiores pueden incurrir en responsabilidad penal cuando conocen que sus...subordinados están cometiendo crímenes o se proponen cometerlos”²⁵².

En relación directa con la *Situación Venezuela I* parecería atribuible la responsabilidad del superior por omisión al Presidente, en tanto en cuanto se trata de crímenes perpetrados en el contexto de un ataque contra la población civil de forma sistemática, frente a los cuales el superior no adoptó las medidas razonables y a su alcance para evitarlos. En este caso el estándar del conocimiento se demostraría mediante los siguientes factores:

- i) En cuanto a si la perpetración se produjo en un contexto generalizado: “...los crímenes se habían cometido en Venezuela como parte de un ataque generalizado y sistemático dirigido contra la población civil, con conocimiento del ataque, de conformidad o para promover dos políticas estatales distintas: 1) una política para silenciar, desalentar y sofocar la oposición al Gobierno y 2) una política para combatir la delincuencia, que incluyó la eliminación de personas percibidas como “delincuentes”²⁵³.
- ii) Respecto a la clase y cantidad de las fuerzas involucradas: se «...identificó, principalmente, seis estructuras a las que pertenecían las personas implicadas en la comisión de delitos... que se enmarcan en tres contextos”²⁵⁴. “Las estructuras identificadas son las siguientes: (1) Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional/SEBIN (represión selectiva); (2) Dirección General de Contrainteligencia Militar/

²⁵⁰ ICC, *The Prosecutor c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, sentencia de 15 de junio de 2009,...párr. 431.

²⁵¹ Kai Ambos. “Superior Responsibility”,...847.

²⁵² Alejandro Kiss. *La responsabilidad del superior*,...61.

²⁵³ *La Misión ONU 2022*,...párr. 4. 4.

²⁵⁴ *Ibíd*em, párr. 5. 4-5.

- DGCIM (represión selectiva); (3) Guardia Nacional/GNB (violaciones en protestas); (4) Militares/FANB (violaciones en protestas, contexto de seguridad); (5) Fuerzas de Acciones Especiales de la Policía Nacional Bolivariana/PNB/FAES (contexto de seguridad); y (6) Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas/CICPC (contexto de seguridad)»²⁵⁵.
- iii) En relación con el *modus operandi*: “...Un análisis más profundo de las estructuras, la dinámica, la toma de decisiones, el *modus operandi* y las funciones de personas específicas dentro de sus respectivos organismos también muestra al SEBIN y a la DGCIM como organizaciones propensas a ser dirigidas u orientadas hacia la comisión de...delitos”²⁵⁶.
- iv) En cuanto a la importancia y el carácter de la posición del superior y su responsabilidad dentro de la EOP: el Presidente de Venezuela ostenta la Comandancia en Jefe de la FANB por lo que representa “la máxima autoridad jerárquica de la institución”²⁵⁷. En este sentido “...el Presidente...aprueba y a veces ordena la detención de opositoras y opositores reales y percibidos del Gobierno...”²⁵⁸. Por otra parte “...las órdenes al SEBIN venían directamente del propio Presidente... Las órdenes eran verbales, nunca por escrito”²⁵⁹. También, el ex Director de la DGCIM aseguró que “...el presidente...decidía quiénes serían torturados, quiénes permanecerían detenidos y quiénes serían liberados”²⁶⁰. Además “... el Presidente tenía conocimiento de las violaciones y delitos y que en ocasiones daba órdenes al Director General y a los Directores de otras unidades del SEBIN”²⁶¹. También “El Presidente, asistido por autoridades alto nivel, se destacan como los principales artífices en el diseño, implementación y mantenimiento de una maquinaria al servicio de la represión de la disidencia”²⁶².
- v) Sobre la vigilancia y reportes: «...el proceso de recopilación de información comienza con...recepción de información sobre un objetivo...a través de una delación, fuentes militares...red de informantes de la DGCIM, la infiltración en sectores de la oposición...vigilancia telefónica y digital...sin orden judicial. Un ex empleado de la DGCIM dijo que esta mantiene...red de informantes en todo el país que ha penetrado...en...unidades militares. Los y las informantes...se encargaban de vigilar a sus compañeros en busca de signos de disidencia...”²⁶³.

255 *Ibíd.*, Nota N°. 8. 4.

256 *Ibíd.*, párr. 8. 5.

257 *Ibíd.*, párr. 31 y 33.11.

258 *Ibíd.*, párr. 60. 19.

259 *Ibíd.*, párr. 268. 81.

260 *Ibíd.*, párr. 303. 91.

261 *Ibíd.*, párr. 416.122.

262 *Ibíd.*, párr. 426. 125.

263 *Ibíd.*, párr. 76. 24.

- vi) Al respecto del tipo y número de las fuerzas involucradas: «...las detenciones de la DGCIM se realizaron con el apoyo de otros actores estatales, lo que indica una mayor cooperación de los organismos estatales y una coordinación a un nivel superior. Esto incluyó detenciones junto con o en cooperación con 1) la FANB; 2) el SEBIN; 3) la PNB/FAES; 4) el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC); 5) las autoridades locales; 6) el Ministerio Público; y 7) los colectivos, que supuestamente realizaban trabajos para la DGCIM previos a los allanamientos o detenciones. Las detenciones se realizaban...con una importante inversión de recursos, incluido el despliegue de gran cantidad de agentes de la DGCIM y el uso de vehículos, helicópteros y aviones»²⁶⁴.
- vii) Sobre la cantidad de crímenes cometidos y su extensión: «...entre el 12 de febrero de 2014 y la actualidad. Los años 2017, 2018 y 2019 fueron el período en que la DGCIM produjo el mayor número de detenciones en Boleíta. La Misión ONU 2022 recibió información de que 85 personas continúan detenidas en alguno de los diversos centros de detención operados por la DGCIM en todo el país...»²⁶⁵. Por otra parte “La Misión investigó varios incidentes que involucraron 93 víctimas en los que el SEBIN arrestó, detuvo y sometió a personas a torturas y otras violaciones graves de los derechos humanos y delitos entre 2014 y la actualidad. Los períodos de mayor detención en El Helicoide fueron 2016, 2017 y 2018”²⁶⁶. Igualmente “La Misión investigó 51 casos en los que agentes del SEBIN torturaron o sometieron a los detenidos a otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes. Los casos ocurrieron principalmente entre 2014 y 2018, y la mayoría de las violaciones documentadas se produjeron durante 2017 y 2018. Algunas sesiones de tortura duraban días o semanas”²⁶⁷.
- viii) Respecto a la disposición de sistemas de reporte y vigilancia “...Exfuncionarios de la DGCIM le refirió a la Misión que la DAE tiene su propio presupuesto, equipo y capacidad de cibervigilancia, así como plena autonomía para comprar equipo adicional, según sea necesario”²⁶⁸ y que “...La Dirección de Operaciones...consta de una División de Análisis y una División de Información, y se encarga de analizar y elaborar informes, en ocasiones sobre disidentes u opositores...”²⁶⁹. Asimismo, se documentó la existencia de “La Dirección de Comunicaciones. Según tres exfuncionarios de la DGCIM, esta Dirección se encarga de la vigilancia, entre otras modalidades, mediante la interceptación de las comunicaciones, incluidos los correos electrónicos y los sistemas de mensajería instantánea, incluso sin orden judicial”²⁷⁰.

264 *Ibíd.*, párr. 8. 26.

265 *Ibíd.*, párr. 68. 22.

266 *Ibíd.*, párr. 278. 84.

267 *Ibíd.*, párr. 300. 91.

268 *La Misión ONU*,...15.

269 *Ibíd.*, 17.

270 *Ídem*.

Finalmente, a partir de lo documentado por los Informes de los Mecanismos convencionales y extraconvencionales de protección de derechos humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos examinados, con base en la opinión de la doctrina, en la jurisprudencia de la CPI, y a la luz del art. 28 del ER, los factores analizados parecen sugerir que en el caso del jefe de Estado venezolano, como superior, confluyen los elementos y factores para demostrar su conocimiento sobre los crímenes de lesa humanidad perpetrados por sus subordinados en Venezuela en 2014 y 2017. Sobre este estándar de reconocimiento La Misión ONU 2022 concluyó que “... encontró motivos razonables para creer que el Presidente ordenó o instigó la comisión de ciertos actos delictivos y que, sabiendo que se estaban cometiendo violaciones, no tomó las medidas necesarias para prevenir que estos actos se produjeran ni para reprimirlos”²⁷¹.

8.3.2. *El superior hubiere debido saber sobre los crímenes de lesa humanidad*

Todas las cuestiones jurídicas que hemos analizado parecen sugerir que es posible exigir responsabilidad del superior por omisión al Presidente y Comandante en Jefe de las FANB de Venezuela conforme al art. 28.a (i) del ER. En el Informe de La Misión 2022 se identificó que “...recibió prueba de que la cadena de mando funciona dentro del SEBIN. Su Director General...emite ordenes de operaciones (varias de las cuales involucraron violaciones a los derechos humanos y la comisión de delitos) y unidades y funcionarios de menor nivel cumplieron dichas órdenes”²⁷², así como también “...que los crímenes en cuestión no fueron cometidos de manera inconexa... son el resultado de un plan ideado por el Presidente, asistido por...funcionarios... más alto nivel...autoridad del Estado. Este plan se ejecutó a través de estructuras bien organizadas...”²⁷³.

El artículo 28.a) i) del ER establece que “...el jefe militar será... penalmente responsable de los crímenes de la competencia de la Corte que hubieran sido cometidos por fuerzas bajo su mando y control efectivo...” y aplicándolo específicamente en el caso que nos ocupa “cuando Hubiera sabido o, en razón de las circunstancias del momento, hubiere debido saber que las fuerzas estaban cometiendo esos crímenes o se proponían cometerlos”. Por tanto, con base en el estándar del “hubiere debido saber” parecería exigible responsabilidad del superior por omisión al Jefe de Estado y Comandante en Jefe de la FANB por imprudencia, por omitir el deber de prevenir y reprimir los crímenes de lesa humanidad cometidos en Venezuela en 2014 y 2017, tal como lo desarrolló la Corte Penal Internacional en el caso *Bemba*²⁷⁴. En definitiva, tal como concluyó la Misión ONU 2020:

²⁷¹ *Ibidem*, párr. 416. 22.

²⁷² *Ibidem*, párr. 445. 133.

²⁷³ *Ibidem*, párr. 447. 134.

²⁷⁴ Cfr. ICC, *The prosecutor c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, sentencia de 15 de junio de 2009,...párr. 433.

Los autores directos de los crímenes...son responsables de sus actos. Sus supervisores inmediatos y otras personas de la cadena de mando que tenían o deberían haber tenido conocimiento de los crímenes, tenían un control efectivo sobre sus subordinados y no adoptaron medidas adecuadas para prevenir o reprimir los crímenes también son responsables de su conducta delictiva. Sus actos deben ser debidamente investigados y las autoridades judiciales competentes deben determinar su responsabilidad penal individual²⁷⁵.

IX. Reflexión final

En definitiva, en lo que concierne a la responsabilidad del Presidente de Venezuela como autor y como superior militar, podría determinarse, por un lado, por dictar órdenes²⁷⁶, por la instigación²⁷⁷ o por la planificación de conductas criminales de sus subordinados en la estructura organizada de poder; por otro lado, por estar en conocimiento sobre los crímenes de lesa humanidad perpetrados por sus subordinados y no adoptar las medidas razonables a su alcance para prevenirlos, o, en su lugar, castigar a los subordinados. Se trataría, por tanto, de exigir la posible responsabilidad del superior por omisión a título de autor en la *Situación Venezuela I* ante la Corte Penal Internacional.

Referencias

- Alija, Ra. "La configuración jurídica internacional de la persecución como crimen contra la humanidad". Tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 2010.<http://hdl.handle.net/10803/665758>.
- Ambos, Kai. *Dominio del hecho por dominio de voluntad en virtud de aparatos organizados poder*, Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 1998.
- Ambos, Kai. *Treatise on International Criminal Law*, Foundation and General Part, Vol. 1, 2013.
- Ambos, Kai. "La responsabilidad del superior en el derecho penal internacional". En *La nueva justicia penal supranacional desarrollos post-Roma*, coordinado por Kai Ambos, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- Ambos, Kai. "Superior Responsibility". En *The Rome Statute of the International Criminal Court: A commentary*, editado por Antonio Cassese, y Paola Gaeta. Vol. 3, Oxford, 2002.
- Annual Report 2018, Inter-American Commission on Human Rights, Chapter IV. B

²⁷⁵ La Misión ONU 2020,...párr. 2105. 437-438.

²⁷⁶ Sin embargo, La Misión ONU 2022 planteó sus objeciones al respecto de la aplicación de esta forma de participación al afirmar que "...la modalidad de responsabilidad de "ordenar" plantea requisitos más estrictos a ese respecto. En el párrafo 427, la Misión no ha extraído la "conclusión jurídica" de que el Presidente debiera ser investigado bajo la modalidad de responsabilidad "ordenar". La Misión ONU 2022,...Nota N°. 1186. 126.

²⁷⁷ Héctor Olásolo. *Tratado de Autoría*,...639.

- Venezuela.
- Bollo, María. *Derecho Internacional Penal*. Estudio de los crímenes internacionales y de las técnicas para su represión. Universidad del País Vasco, 2004.
- Bottke, Wilfried. “Criminalidad económica y derecho criminal económico en la República Federal de Alemania” *Revista Penal*, n.º. 4, (1999): 21-29. Criminalidad económica y Derecho criminal económico en la República Federal de Alemania - Dialnet
- Corte Suprema de Justicia, Caso Fujimori Sala Penal Especial, sentencia de 7 de abril de 2009, de la Sala Especial de la Corte Suprema de Justicia de Perú, Expediente No. AV 19-2001, respecto a los casos Barrios Altos, La Cantuta, y Sótanos del SIE.
- Cárdenas, Claudia. “El ataque contra una población civil en la práctica de la Corte Penal Internacional”, *Revista de derecho* vol. 34, n.º 1 (2021): 297-317. doi:10.4067/S0718-09502021000100297.
- Conde, Francisco. “La autoría mediata por dominio de un aparato de poder como instrumento para la elaboración jurídica del pasado”. En *Intervención delictiva y Derecho Penal Internacional. Reglas de atribución de la responsabilidad en crímenes internacionales*, dirigido por Alicia Gil, y coordinado por Elena Maculan. Dykinson, 2013.
- Consejo de Derechos Humanos: *Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*, Doc. A/HRC/45/ CRP.11, 15 de septiembre de 2020.
- Consejo de Derechos Humanos: *Conclusiones detalladas de la Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*. Crímenes de lesa humanidad cometidos a través de los servicios de inteligencia del Estado: estructuras y personas involucradas en la implementación de un plan para reprimir la oposición al gobierno, A/HCR/51/CRP.3, 20 de septiembre de 2022.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.
- Corte IDH, *Caso Blake vs. Guatemala*, Sentencia de 24 de enero de 1998 (Fondo).
- Garrocho, Ana. “Imprudencia y Derecho Penal Internacional. Algunas consideraciones sobre su previsión en el Estatuto de la Corte Penal Internacional”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 19 (2017): 127. <http://criminnet.ugr.es/recpc/19/recpc19-14.pdf>.
- Garrocho, Ana. “La responsabilidad por omisión del superior. Reflexiones al hilo de la decisión de confirmación de cargos contra Jean Pierre Bemba Gombo”. En *Intervención delictiva y derecho penal internacional: reglas de atribución de la responsabilidad en crímenes internacionales*, dirigido por Alicia Gil, y coordinado por Elena Maculan. Dykinson, 2013.
- Garrocho, Ana. *La responsabilidad del superior por omisión en Derecho Penal Internacional*. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2016.
- Gil, Alicia. “Imputación de crímenes internacionales, ¿expansión o universalización? Problemas y vías de solución”. En *Intervención delictiva y derecho penal internacional: reglas de atribución de la responsabilidad en crímenes internacionales*, dirigido por Alicia Gil, y coordinado por Elena Maculan. Dykinson, 2013.
- Gutiérrez, María. *La responsabilidad penal del coautor*, Tirant Monografías, 2001.
- Human Rights Council, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela”. A/ HRC/41/18, July 5, 2019.
- ICC, OTP, Informe sobre las actividades de examen preliminar, 5 de diciembre de 2018.
- ICC, OTP, Informe sobre las actividades de

- examen preliminar 2020, 14 de diciembre de 2020.
- ICC, OTP, Policy paper on case selection and prioritization, 15 September 2016.
- ICC, Prosecutor, Mrs. Fatou Bensouda, Receives High-Level Delegation From the Bolivarian Republic of Venezuela in the Context of Its Ongoing Preliminary Examinations, Press Release: 5 November 2020.
- ICC, *Pre-Trial Chamber I, Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I, Decision authorising the resumption of the investigation pursuant to article 18(2) of the Statute*, ICC-02/18, 27 June 2023.
- ICC, *The Prosecutor v. Muammar y Said Gaddafi y Abdullah Al Senussi*, sentencia de 27 de junio de 2011.
- ICC, *The Prosecutor v. Germain Katanga, Situation in the Democratic Republic of the Congo*, Judgment pursuant to article 74 of the Statute, ICC-01/04-01/07-3436, 07 March 2014.
- ICC, *Situation in the Democratic Republic of the Congo in the case of The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Case N° ICC-01/04-01/06, Judgment, 14-III-2012.
- ICC, *The Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui “Decision on the confirmation of charges in the case of The Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui”*, ICC-01/04-01/07-716-Conf, 26 September 2008.
- ICC, *The Prosecutor c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, sentencia de 15 de junio de 2009 (Decisión sobre la confirmación de cargos). No. ICC-01/05-01/08-424.
- ICC, *Decisión sobre la solicitud del Fiscal de conformidad con el artículo 58 en el Caso Muammar Gaddafi y Saif Al-Islam Gaddafi*.
- ICC, *Prosecutor v. Jean Pierre Bemba Gombo, “Decision Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute on the Charges of the Prosecutor Against Jean-Pierre Bemba Gombo”*, (No. ICC-01/05-01/08), 15.6.2009.
- ICC, *Decisión de Confirmación de Cargos en el asunto Katanga y Ngudjolo, Pre-Trial Chamber I, Decision on the confirmation of charges*, No. ICC-01/04-07/07-717, 30 de septiembre de 2008.
- ICC, *The Prosecutor c. Muammar y Said Gaddafi y Abdullah Al Senussi*, sentencia de 27 de junio de 2011.
- ICC, *The Prosecutor c. Germain Katanga*, sentencia de 7 de marzo de 2014, No. ICC-01/04-01/07-3436.
- ICC, *The Prosecutor v. Jean Pierre Bemba Gombo*, sentencia de primera instancia de 21 de marzo de 2016. No. ICC-01/05-01/08-3343.
- ICC, *Decision on the “Prosecutor’s application pursuant to article 58 as to Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi, Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al Senussi”*, Situation in the Libyan Arab Jamahiriya, ICC-01/11-12, 27 June 2011.
- ICC-Pre-Trial Chamber III, *Situation in The People’s Republic of Bangladesh/ Republic of The Union of Myanmar*, ICC-01/19, 4 July 2019.
- ICC, *The Prosecutor c. Bosco Ntaganda*. Sentencia del 9 de junio de 2014 (Decisión sobre la confirmación de cargos). No. ICC-01/04-02/06.
- ICC, *Decision on the Prosecution’s Application for a Warrant of Arrest against Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, PTC I, No. ICC-02/05-01/09, 04 March 2009.
- ICC, *The Prosecutor c. Laurent Koudou Gbagbo*, Sentencia del 12 de junio de 2014 (Decisión de confirmación de cargos), No. ICC-02/11-01/11-1.
- ICC, *The Prosecutor c. Bosco Ntaganda*. Sentencia del 9 de junio de 2014 (Decision sobre confirmación de cargos). No. ICC-01/04-02/06.
- ICC, *Decision on the Prosecution’s Application for a Warrant of Arrest against Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, PTC I, No. ICC-02/05-01/09.
- ICC, *The Prosecutor c. Jean-Pierre Bemba Gombo, Decision Pursuant to Article*

- 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute on the Charges of the Prosecutor Against Jean-Pierre Bemba Gombo, Pre-Trial Chamber II | 15 June 2009 | ICC-01/05-01/08-424.
- ICTR, *The Prosecutor v. Ntagerura*, Case No ICTR-96-44-T, Judgment and Sentence, 25 February 2004, párr. 659.
- ICTR, *The Prosecutor c. Akayesu*, Case No. ICTR-96-4-T, Judgement, 2 September 1998.
- ICTR, *The Prosecutor v. Akayesu*, Case No. ICTR-96-4-A, Judgment, 1 June 2001.
- ICTR, *The Prosecutor c. Kayishema and Ruzindana*, Jugement, Case No. No. ICTR-95-1-A, 1 June 2001.
- ICTR, *The Prosecutor v. Laurent Semanza*, Case No ICTR-97-20-T, Judgement and Sentence, 15 May 2003, par. 383.
- ICTY, *Prosecutor v. Milutinovic (Decision on Dragoljub Ojdanic’s Motion Challenging Jurisdiction-Joint Criminal Enterprise)*, Case ICTY-99-37-AR72, 21 May 2003.
- ICTY, *The Prosecutor c. Mucic et al.* (“Celebici”), Case No IT-96-21-T, ICL 95 (ICTY 1998), 16th November 1998.
- ICTY, *The Prosecutor v. Blaskic*, Case No. IT-95-14-T, Judgement, 3 March 2000.
- Informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la Posible Comisión de Crímenes de Lesa Humanidad en Venezuela”, Washington DC, 29 de mayo de 2018; “Informe Anual 2015 Corte Interamericana de Derechos Humanos Capítulo IV.A. Uso de la Fuerza”.
- “Informe del Secretario General de la OEA Luis Almagro: Cuarto Informe sobre la persistente crisis en Venezuela “Denuncia sobre la consolidación de un régimen dictatorial en Venezuela”, del 25 de septiembre de 2017”.
- Informe Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Violaciones de los Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin”, junio de 2018.
- ITPY, *Celebici camp*, judgment, IT-96-21-A, 20 de febrero de 2001.
- ITPY, *The Prosecutor c. Mucic et al.* (“Celebici”), sentencia del 16 de noviembre de 1998, No. IT-96-21-T.
- ITPY, *The Prosecutor c. Hadzihasanovic*, sentencia de 16 de julio de 2003, No. ICTY-01-47-AR42.
- ITPY, *Asunto Blaskic*, Sala de Apelaciones, 29 de octubre de 1997. *Blaškić* (IT- 95-14) “Lašva Valley”.
- ITPY, *The Prosecutor c. Slobodan Milosevic*, Decision de Absolución de 16 de junio de 2004, No. IT-02-54-T.
- ITPY, Caso *Asunto Blaskic*, Sala de Apelaciones, 29 de octubre de 1997. *Blaškić* (IT- 95-14) “Lašva Valley”.
- ITPY, *The Prosecutor v. Slobodan Milosevic, Decision of Motionfor Judgement of Acquital*, 16 June 2004, No. IT-02-54-T
- ITPY, *The Prosecutor c. Mucic et al.* (“Celebici”), sentencia del 16 de noviembre de 1998, No. IT-96-21-T.
- ITPY. *The Prosecutor v. Sefer Halilovic*’, Case No. IT-01-48- T, Judgement, 16 November 2005, par. 97; ITPY, *The Prosecutor v. Strugar*, Case No. IT-01- 42-T, 31 January 2005.
- ITPY, *Celebici Camp*, TC., Judgement, IT-96-21-A, 20 de febrero de 2001.
- ITPY, *The Prosecutor c. Blaskic*, (Appeals Chamber Judgement) ICTY-95-14-A (de 29 de julio de 2004).
- Kiss, Alejandro. “La responsabilidad penal del superior ante la Corte Penal Internacional”, *ZIS*, 1 (2016):40-66. www.zis-online.com
- Mendoza, Silvia. “Algunas consideraciones sobre las formas de autoría y participación en los delitos sexuales como crímenes de lesa humanidad. La importancia de los presupuestos subjetivos como criterio delimitado dela responsabilidad penal”. En Intervención

delictiva y derecho penal internacional: reglas de atribución de la responsabilidad en crímenes internacionales, **dirigido por** Alicia Gil, y **coordinado por** Elena Maculan. Dykinson, 2013.

Muñoz Francisco, Olásolo Héctor, “La aplicación del concepto de autoría mediata a través de aparatos organizados de poder en América latina y España: desde el juicio a las Juntas militares argentinas hasta los casos contra Abimael Guzmán, Alberto Fujimori y los líderes políticos colombianos vinculados con el paramilitarismo”, *Revista Penal*, nº. 27, 2011.

Nybondas, María. *Command responsibility and its applicability to civilian superiors*, T.M.C. Asser Press Instituut, The Hague, The Netherlands, 2010.

Office of the United High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Human rights violations in the Bolivarian Republic of Venezuela: a downward spiral with no end in sight, June 2018.

Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017, Ginebra, agosto de 2017”.

OHCHR, Definition of Gross and Large-scale Violations of Human Rights as an International Crime, Working Paper submitted by Mr. Stanislav Chernichenko in accordance with Sub-Commission Decision 1992/109, UN doc. E/CN.4/Sub.2/1993/10, 8 June.

Olásolo, Héctor. *Tratado de Autoría y Participación en Derecho Penal Internacional*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

Olásolo, Héctor. “La Función Preventiva de la Corte Penal Internacional en la Prevención de Delitos Atroces mediante su Intervención Oportuna”. En *Ensayos de Derecho Penal y Procesal Internacional*, Héctor Olásolo. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, y Dike, Unión Europea, Ministerio de la Justicia y el Derecho de

Colombia, e Instituto Iberoamericano de la Haya (IIH), Medellín, Colombia, 2012.

Olásolo, Héctor. *The Triggering Procedure of the International Criminal Court*, Leiden, Brill, Volume 43, 2005.

Organización de Estados Americanos, “Fomentando la impunidad: El impacto de la ausencia de una investigación de la Fiscal de la Corte Penal Internacional sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela / [preparado por Jared Genser]”, Seguimiento al Informe de la SGOEA y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la Posible Comisión de Crímenes de Lesa Humanidad en Venezuela, Washington, D.C., 2 de diciembre de 2020.

Quintano, Antonio. *Tratado de Derecho Penal Internacional e Internacional Penal*. Vol. I, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto “Francisco de Vitoria”, 1955.

Remiro, Antonio. “Los Crímenes de Derecho Internacional y su Persecución Judicial”. En *El Derecho Penal Internacional*, **dirigido por** Enrique Bacigalupo, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001.

Remiro, Antonio. *El caso Pinochet. Los límites de la impunidad*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1999.

Remito, Antonio. “Los crímenes de derecho internacional y su persecución judicial”, En *El Derecho penal internacional*, varios autores, , Escuela Judicial-Consejo General del Poder Judicial, 2001, t. VII.

Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights” Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela, A/HRC/41/18, July 5, 2019.

Robinson, Darryl. “How Command Responsibility got so Complicated: A Culpability Contradiction, its Obfuscation, and a Simple Solution”, 13 *Melbourne Journal of International Law*, 13 (2012):1-58. doi:10.2139/ssrn.1950770.

- Roxin, Claus. El dominio de organización como forma independiente de autoría mediata. *Revista de Estudios de la Justicia*, nº 7 (2006):11-22.doi:10.5354/rej.v0i7.15081.
- Roxin, Claus. *Autoría y dominación del hecho en derecho penal*, Marcial Pons, Barcelona, 2000.
- Roxin, Claus, *Autoría y dominio del hecho en Derecho Penal* (Comentarios y estudios jurídicos), (Traductores Joaquín Cuello Contreras y José Luis Serrano), Editorial Marcial Pons, Madrid, 2016.
- Rueda, Casilda. *Delitos de derecho internacional público*. Tipificación y represión internacional, 1ª ed. Bosch, Barcelona, 2001.
- Schabas, William. *The General Principles of the Rome Statute*, Eur. H. Crime Cr. L. Cr. J.6, 1998.
- Schabas, William. *An Introduction to The International Criminal Court*. Tercera edición. Cambridge University Press. Cambridge, 2009.
- TESL, Segundo Escrito de Acusación en el caso Taylor, SCSL-03-01-I (29 de mayo de 2007).
- TPIR, *The Prosecutor v. Jean Kambanda*, Case No. ICTR- 97-23-S, Judgement and Sentence, 4 September 1998.
- Trials of War Criminals before Nuremberg Military Tribunals, vol. XI, Washington, 1950.
- Tribunal Supremo Federal alemán 5 StR 176/98 (de 28 de octubre de 1998). Tribunal Supremo Alemán, caso del 5 StR 98/94 (de 26 de julio de 1997).
- UN High Commissioner for Human Rights, “Oral Update on the Human Rights Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela, 4nd Session Statement by Michelle Bachelet,” (Oral Update on the Human Rights Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela), September 9, 2019.
- Velásquez, Fernando. *Manual de Derecho Penal*. Parte General, Bogotá D.C.: Ed. Temis, 2010.
- Van Sliedregt, Elies. *Individual Criminal Responsibility in International Law*, Oxford Monographs in International Law, Primera Edición.
- Van Sliedregt, Elies. “Command Responsibility at the ICTY-Three Generations of Case Law and Still Ambiguity”. En *The Legacy of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia Bert Swart*, **comps. por** Alexander Zahar, y Göran Sluiter. New York: Oxford University Press, 2011.
- Van Sliedregt, Elies. *The criminal responsibility of individuals for violations of international humanitarian law*, Países Bajos, TMC Asser Press, 2003.
- Werle, Gerard. *Tratado de derecho penal internacional*, Tirant Lo Blanch, 2da Edición, Valencia, 2011.

Posiciones identitarias de las niñas y los niños hospitalizados frente a la situación de enseñanza hospitalaria en Perú

Identity positions of hospitalized children in the face of the hospital teaching situation in Peru

JULISSA ANAYA ESPINOZA*

ANDY MORODO HORRILLO**

CRISTA WEISE***

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 120-153.

Fecha de recepción: 20/09/2025. Fecha de aprobación: 15/05/2026

ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10599>. ORCID: varios

Resumen

Este estudio explora cómo la situación de enseñanza hospitalaria puede impactar en la identidad de los estudiantes hospitalizados, analizando qué posiciones del yo emergen como respuesta al contexto educativo. A partir de un estudio cualitativo de tipo descriptivo-interpretativo se recoge información a través de técnicas de observación, dibujo identitario y entrevistas semiestructuradas a cinco niños y cinco niñas del Instituto

* Profesora de la Facultad de Educación, Escuela profesional de Educación Inicial de la Univesidad Nacional San Cristóbal de Huamanga (Perú). Doctoranda en Psicología de la Educación, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Magíster en Intervención Educativa, Universidad de Navarra (España). Miembro del grupo de investigación SINTE/Identities (UAB). Correo electrónico: Julissa.Anaya@unsch.edu.pe ORCID: 0000-0003-2424-984X

** Profesor del Departamento de Psicología Básica, Evolutiva y de la Educación, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Doctor en Psicología de la Educación, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Máster Interuniversitario en Psicología de la Educación. Correo electrónico: Andy.Morodo@uab.cat. ORCID: 0000-0002-6640-576X

*** Profesora del Departamento de Psicología Básica, Evolutiva y de la Educación, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Doctora en Psicología Educacional. Máster en Psicología de la Educación, Universitat de Barcelona (UB). Máster en Ciencias Sociales con mención en Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Miembro del grupo de investigación SINTE/Identities (UAB). Correo electrónico: Crista.Weise@uab.cat. ORCID: 0000-0003-2491-554X

Nacional de Enfermedades Neoplásicas (INEN, Perú). Los resultados indican la intersección de diferentes factores que afectan a las experiencias del estudiante en situaciones de enseñanza hospitalaria. Muestra como la hospitalización interrumpe el camino del aprendizaje del niño y la niña, altera su entorno familiar y confortable y genera sensación de miedo, incertidumbre y desconexión. Las posiciones del Yo que emergen en el contexto hospitalario, principalmente las de “Yo paciente” y “Yo aprendiz”, dialogan, se tensionan y se adaptan en función de los apoyos recibidos y de las estrategias pedagógicas implementadas. Sin embargo, se identifican desafíos que requieren una atención particular para mejorar la experiencia educativa en este contexto.

Palabras clave: Hospitalización; identidad de aprendiz; inclusión educativa; educación hospitalaria; posiciones identitarias.

Abstract

This study explores how the hospital teaching situation can impact the identity of pediatric patients, analyzing the self-positions that emerge in response to the educational context. Based on a qualitative descriptive-interpretative study, data were collected through observation techniques, identity drawings, and semi-structured interviews with six boys and six girls from the National Institute of Neoplastic Diseases (INEN). The results indicate the intersection of different factors that affect patient experiences during hospital teaching situations. It shows how hospitalization interrupts children's learning, alters their familiar and comfortable environment, and presents feelings of fear and uncertainty. The self-positions that emerge function as an adaptation to teaching strategies, the promotion of social interactions within the hospital environment, and the inclusion of parents and caregivers in the educational process, which facilitates their educational inclusion.

Keywords: Hospitalization; learner identity; educational inclusion; teaching strategies.

Sumario

Introducción. I. La pedagogía hospitalaria como espacio para la inclusión y la reconstrucción de la identidad. 1.1. La Teoría del Yo dialógico: un marco para comprender la identidad de estudiantes que están en el hospital. II. Metodología. 2.1. Contexto institucional. 2.2. Participantes. 2.3. Instrumentos de recolección de datos. 2.4. Procedimiento de recolección de datos. 2.5. Análisis de datos. III. Resultados. IV. Discusión. Conclusiones.

Introducción

La educación hospitalaria constituye una respuesta esencial para garantizar la continuidad del proceso educativo en niños cuya condición de salud les impide asistir regularmente a la escuela tradicional¹. Además de permitir el acceso a los contenidos curriculares, esta modalidad contribuye a mitigar desigualdades educativas y a proporcionar apoyo emocional durante el proceso de hospitalización, minimizando así sus efectos adversos sobre el desarrollo integral de los(as) niños(as)². Sin embargo, todavía existen importantes retos en su puesta en marcha, como la falta de políticas educativas concretas, la escasez de recursos didácticos apropiados y la capacitación insuficiente del profesorado en educación hospitalaria³.

Este estudio se fundamenta en dos marcos teóricos complementarios: la pedagogía hospitalaria como campo de práctica e investigación que garantiza el derecho a la educación en contextos de vulnerabilidad, y la Teoría del Yo Dialógico (DST) como marco conceptual para comprender la construcción de la identidad. Esta articulación teórica es innovadora, ya que hasta la fecha no se han encontrado investigaciones que apliquen la DST al análisis de la identidad de niños hospitalizados. Desde una perspectiva metodológica, el estudio adopta un enfoque fenomenológico-hermenéutico que privilegia la voz de los niños mediante técnicas visuales, narrativas y observacionales, reconociendo su capacidad de agencia en la construcción de significados sobre su propia experiencia.

La hospitalización aplica una interrupción que va más allá del ámbito educativo, impactando en muchas áreas de la vida del niño(a)⁴. La inmersión en un entorno hospitalario medicalizado, además de la separación de su entorno familiar y escolar habitual, interrumpe sus rutinas de aprendizaje e impacta directamente en su experiencia

- 1 Olga Lizasoáin Rumeu, "Los derechos del niño enfermo y hospitalizado: el derecho a la educación. Logros y perspectivas", *Estudios sobre Educación*, 9, (2005): 181-192. <https://dadun.unav.edu/server/api/core/bitstreams/1ba8d97c-0d60-4f35-bdd3-ce62f4539890/content>; Aldo González Ocampo, y Olga Rumeu Lizasoáin, "Pedagogía hospitalaria: trayectorias de desarrollo intelectual, conquistas profesionales y desafíos de futuro", *Revista Intersaberes*, 30(13), (2018): 489-508. <https://www.revistasuninter.com/intersaberes/index.php/revista/article/view/1484>
- 2 Ricardo Antonio Gonçalves Teixeira et al., "Educação inclusiva: atendimento educacional em um hospital de tratamen (bagnoli)to ao câncer em Goiás", *Rev EDaPECI*, 1(16), (2016): 178-195, <https://periodicos.ufs.br/edapeci/article/view/5960/pdf>
- 3 Yenel Kubra et al., "Education at hospital with the understanding of "education for all": A case study", *Education and Science*, 207(46), (2021): 149-167, <https://doi.org/10.15390/EB.2021.9503>
- 4 Camilo Salgado Bocanegra, "Miradas de la pedagogía hospitalaria: reflexiones encarnadas de un docente hospitalario". *Infancias Imágenes*, 1(19), (2020): 100-7; Cfr. Olga Lizasoáin Rumeu, *Pedagogía hospitalaria: compendio de una década*, (Madrid: Editorial Sinindice, 2011), 43.

identitaria y en su sentido de pertenencia como aprendiz⁵. Esta transición obligatoria desde la escuela convencional hacia el aula hospitalaria interrumpe la continuidad de sus experiencias educativas, provocando sentimientos de desconexión, confusión e incluso de aislamiento emocional.

En este contexto, la pedagogía hospitalaria se convierte en un ámbito fundamental para potenciar la inclusión educativa. Esta no se entiende únicamente como que el niño participe en actividades escolares, sino también como que tenga el derecho a ser un miembro activo de la comunidad educativa sin importar las condiciones de salud por las que esté pasando⁶.

Asegurar una inclusión educativa efectiva se vuelve indispensable⁷. La educación hospitalaria tiene que ir más allá de la simple continuidad de los aprendizajes y transformarse en una estrategia que ayude al infante a restablecer su relación con el proceso educativo y con su entorno inmediato⁸. Esto necesita métodos pedagógicos que sean sensibles a la experiencia en el hospital, que puedan mantener la identidad del niño(a) como aprendiz y fomentar su implicación en entornos de aprendizaje inclusivos, incluso si estos se llevan a cabo en circunstancias difíciles⁹.

Es necesario adoptar un enfoque teórico que sea capaz de captar la complejidad de los procesos identitarios para entender cómo los niños hospitalizados resignifican su experiencia educativa. Con respecto a este tema, la Teoría del Yo Dialógico (DST, por sus siglas en inglés), introducida por Hermans¹⁰, brinda un marco conceptual de gran utilidad para este objetivo. Esta teoría entiende la identidad como un sistema dinámico de posiciones del Yo (I-positions) que surgen, dialogan y se reorganizan constantemente de acuerdo con las interacciones del individuo con su entorno¹¹. Estas posiciones del Yo se establecen a través de un diálogo continuo entre la autopercepción

5 Antonio Gonçalves Teixeira et al., "Educação inclusiva: atendimento educacional em um hospital de tratamento (bagnoli)to ao câncer em Goiás", ...; Cfr. Aldo González Ocampo, y Olga Rumeu Lizasoain, "Pedagogía hospitalaria: trayectorias de desarrollo intelectual, conquistas profesionales y desafíos de futuro", *Revista Intersaberes*, 30(13), (2018): 489-508, <https://www.revistasuninter.com/intersaberes/index.php/revista/article/view/1484>.

6 Serge Ebersold, *Inclusive education for young disabled people in Europe: trends, issues and challenges*, (Report prepared for the Academic Network of European Disability Experts (ANED), 2011, 23; Cfr. Alfred Rütten, y Pedro Gelius, "Building Policy Capacities: An Interactive Approach for Linking Knowledge to Action in Health Promotion", *Health Promotion International*, 3(29), (2014), 570.

7 Felicia Marie Knaul et al., *Closing the Cancer Divide: An Equity Imperative*, (Cambridge, MA: Harvard Global Equity Initiative, 2013), 31.

8 Salgado Bocanegra, "Miradas de la pedagogía hospitalaria: reflexiones encarnadas de un docente hospitalario", ...; Cfr. Lizasoain Rumeu, *Pedagogía hospitalaria: compendio de una década*,...

9 Sara Bagur, y Sebastián Verger, "Educación Inclusiva y Pedagogía Hospitalaria: las actitudes Docentes Promotoras de la Inclusión". *Revisão de Literatura* 28 (2022): e0140, <https://doi.org/10.1590/1980-54702022v28e0140>

10 Hubert Hermans, "The construction and reconstruction of dialogical self", *Journal of Constructivist Psychology*, 2(16), (2010), 95.

11 Kristina Stoyanova, y Drozdostoy Stoyanov Stoyanov, "Sense of Coherence and Burnout in Healthcare Professionals in the COVID-19 Era", *Frontiers in Psychiatry*, 12, (2021): 709587, <https://doi.org/10.3389/fpsy.2021.709587>

infantil y las voces que recibe de figuras significativas como sus cuidadores, docentes y personal de salud¹².

Los estudios sobre identidad en situaciones de crisis, como la de Weise¹³, han evidenciado que experiencias disruptivas, como la pandemia por COVID-19, motivaron a los profesores a reconfigurar sus posiciones del Yo frente a la incertidumbre, identificando tantas posiciones identitarias que favorecían o dificultaban su adaptación. Esta evidencia indica que los niños y las niñas hospitalizados(as), como los adultos, también afrontan importantes retos identitarios al tener que incorporar nuevas posiciones del Yo en contextos altamente disruptivos¹⁴.

Por ende, esta investigación, es una aportación innovadora al campo de la pedagogía hospitalaria y a los estudios que investigan sobre identidad en la infancia. Se persigue dar visibilidad a sus voces al incorporar la DST en el análisis de las experiencias de los(as) niños(as) hospitalizados, con el fin de lograr una comprensión mas amplia y profunda acerca de gestionan su identidad como aprendices en un contexto caracterizado por la vulnerabilidad y complejidad.

I. La pedagogía hospitalaria como espacio para la inclusión y la reconstrucción de la identidad

Históricamente, la pedagogía hospitalaria se origina a partir de la confluencia entre las necesidades educativas y médicas de los niños que están enfermos. Desde los primeros intentos realizados por pioneros como Montessori Decroly e Itard, se estableció que la atención a los infantes hospitalizados no podía restringirse al tratamiento médico; más bien tenía que incluir una dimensión educativa integral¹⁵. En esta línea, la pedagogía hospitalaria se presenta como una respuesta que tiene como objetivo mantener el desarrollo del niño a nivel personal, social y académico mientras esté el hospital¹⁶.

Este enfoque pedagógico busca no solamente prevenir el rezago escolar, sino también mitigar los efectos emocionales adversos que conlleva la hospitalización,

12 Hubert Hermans, y Agnieszka Hermans-Konopk, *Dialogical self-theory: Positioning and counter-positioning in globalizing society*, (Cambridge University Press, 2010), 335.

13 Weise, Crista et al., "Posiciones identitarias del profesorado frente a situaciones de emergencia social: Aprender en tiempos de crisis", *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 1(28), (2025): 1-13, <https://doi.org/10.6018/reifop.639551>

14 Giuseppina Marsico et al., Educational Contexts and Borders Through a Cultural Lens, In *Cultura Psychology of Education* (Cham: Springer, 2015), 103; Cfr. Carles Monereo, y Hubert Hermans, "Education and Dialogical Self: State of Art", *Journal for the Study of Education and Development*, 3(46), (2023): 445-491, <https://doi.org/10.1080/002103702.2023.2201562>

15 M.ª Isabel Calvo Álvarez, "La pedagogía hospitalaria: clave en la atención al niño enfermo y hospitalizado y su derecho a la educación", *Aula*, 23 (2017): 33-47, <https://doi.org/10.14201/aula2017233347>

16 Olga Lizasoáin Rumeu, *Pedagogía hospitalaria. Guía para la atención psicoeducativa del alumno enfermo*. (Madrid: Síntesis, 2016), 137.

tales como el aislamiento, la ansiedad o la ruptura de conexiones importantes¹⁷. Según lo que sostiene¹⁸, es necesario que la pedagogía hospitalaria debe generar espacios de aprendizaje relevantes, donde la enfermedad no constituya un obstáculo infranqueable para acceder a la educación ni para el desarrollo de la identidad como aprendiz.

Se trata de una pedagogía que, más allá de la simple continuidad académica, considera y reconoce que el derecho a la educación es un elemento fundamental para la calidad de vida del niño hospitalizado. En este sentido¹⁹, enfatiza que es esencial la cooperación entre docentes, familias y personal sanitario, además de una formación específica para enfrentar los desafíos emocionales y cognitivos que conlleva la hospitalización. Esta cooperación no solo ayuda a que el niño se adapte a la situación de ser hospitalizado, sino que además fomenta una transición educativa más fluida y menos fragmentada, manteniendo el sentido de pertenencia del estudiante hacia la escuela escolar del estudiante.

1.1. La Teoría del Yo dialógico: un marco para comprender la identidad de estudiantes que están en el hospital

La DST, según Alsop²⁰ ha sido especialmente efectiva para analizar la configuración de la identidad en situaciones de profunda transformación o crisis. La identidad, acorde a esta teoría, es un entramado dinámico de múltiples posiciones del Yo que se activan y reestructuran cada vez que el individuo se enfrenta a nuevas realidades (Akkerman y Meijer, 2011). Estas posiciones se manifiestan en diferentes contextos, como en el social, el académico o el familiar, y son particularmente propensas a sufrir transformaciones significativas frente a eventos críticos que modifican la cotidianidad²¹, como la hospitalización.

Desde la perspectiva de la DST, en el medio hospitalario, un niño puede transitar simultáneamente entre la posición de “Yo como aprendiz”, si esta involucrado en actividades educativas dentro del hospital, y en la de “Yo como paciente”, cuando sus rutinas están determinadas por su estado de salud y por lo que requiere tratamiento médico. La coexistencia de estas posiciones puede generar tensiones o abrir espacios

17 Julieta Adriana Ramírez Rodríguez, y Noemi Rodríguez Rosas, Pedagogía hospitalaria: un modelo de inclusión educativa que disminuye el rezago educativo. Tesis de Licenciatura, Universidad Pedagógica Nacional de México, 2012, <http://200.23.113.51/pdf/28626.pdf>

18 Alanne Cruz Sousa et al., “Pedagogia Hospitalar: a relevância da atuação do pedagogo”, *Revista Educação e Emancipação*, 3(10), (2018): 241-259, <https://doi.org/10.18764/2358-4319.v10n3p241-259>

19 Marian Serradas Fonseca, “The Approach of Hospital Pedagogy in the Venezuelan Context”, *Aula*, 23 (2017): 121-134, <https://doi.org/10.14201/aula201723121134>

20 Janet Alsop, Discursos de identidad docente: negociando espacios personales y profesionales, Primera edición, (Teacher Identity Discourse, 2006), 68; Cfr. Charles Monereo, *The identity of education professionals: Positioning, training, and innovation*, (Charlotte, NC: Information Age Publishing, 2022), 59.

21 Weise et al., “Posiciones identitarias del profesorado”, 7.

de complementariedad, dependiendo de los recursos personales de afrontamiento del niño y del acompañamiento proporcionado por cuidadores y docentes²².

La reconstrucción de la identidad social del niño(a), incluso en situaciones de pérdida, implica un proceso dinámico en el que, como sostienen²³, las posiciones del Yo se van configurando en función de cómo el sujeto enfrenta y se adapta a los cambios que atraviesa en su vida. Este proceso siempre se desarrolla en diálogo con las voces y perspectivas de las personas significativas o importantes de su entorno. Esta concepción, aunque formulada de manera general y no aplicada específicamente a situaciones de hospitalización pediátrica, es importante para entender cómo los niños hospitalizados podrían integrar las voces externas, como las de los profesionales de la salud, profesores hospitalarios y progenitores, en la construcción o resignificación de su identidad como aprendices durante el tiempo que permanecen hospitalizados.

Desde este enfoque, la educación hospitalaria tiene que ir más allá de simplemente transmitir contenidos curriculares y transformarse en un instrumento que apoye activamente la consolidación de una identidad de aprendiz²⁴. Diseñar estrategias pedagógicas que aprecien y fortalezcan esta dimensión puede impedir que la experiencia médica opaque la trayectoria educativa del niño, contribuyendo a mantener su sentido de pertenencia escolar y su motivación hacia el aprendizaje²⁵. En este proceso, las interacciones diarias con compañeros, docentes y cuidadores son fundamentales para confirmar la identidad del niño(a) como aprendiz y fortalecer su participación en la comunidad educativa.

Cuando hablamos de posiciones del Yo en niños hospitalizados, es fundamental diferenciar entre posiciones internas y externas, cada una con su propia voz y función dentro de un ámbito situado²⁶. Las posiciones internas remiten a las autopercepciones del niño, como se ve a sí mismo como aprendiz o como percibe el proceso de hospitalización. Las posiciones externas, en cambio, corresponden a las voces de las personas importantes en su entorno (la voz de mi madre en mí, la voz del docente en mí, la voz del personal sanitario en mí), que influyen activamente en la construcción de su identidad²⁷.

22 Monereo y Hermans, "Education and Dialogical Self", 460.

23 Jaan Valsiner, y Alberto Rosa Rivero, *The Cambridge handbook of sociocultural psychology*, (New York: Cambridge University Press, 2007), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=562492>

24 Monereo, The identity of education professionals: Positioning, training, and innovation....

25 José García, "La relación entre investigación básica y profesión aplicada en la psicología latinoamericana", *Revista Peruana de Psicología y Trabajo Social*, 2(3), (2014): 109-124, https://www.researchgate.net/publication/274638321_Garcia_J_E_2014h_La_relacion_entre_investigacion_basica_y_profesion_aplicada_en_la_psicologia_latinoamericana *Revista Peruana de Psicología y Trabajo Social* 3 2 109-124

26 Antonia Badia et al., "Five ways of being a schoolteacher", *Quaderns de Psicologia*, 3(22), (2020): e1563, <https://doi.org/10.5565/rev/qp psicologia.1563>

27 Hermans, *The construction and reconstruction of dialogical self ...*; Cfr. Hermans, y Hermans-Konopk, *Dialogical self-theory: Positioning and counter-positioning in globalizing society...*

Es importante señalar que, hasta la fecha, no se ha encontrado ninguna investigación que aplique la DST al análisis de la construcción de identidad en niños hospitalizados. Por lo tanto, el estudio posibilitará no solo identificar las posiciones del Yo que emergen durante la experiencia hospitalaria, sino también comprender cómo estas posiciones se entrelazan y configuran la narrativa identitaria del niño(a) en este complicado contexto. Así, se proporcionarán aspectos que contribuyan a enriquecer las prácticas educativas en entornos hospitalarios, promoviendo una inclusión educativa auténtica y que respete la diversidad de trayectorias vitales que atraviesan los estudiantes hospitalizados.

Así, nuestro estudio tiene como objetivos:

- Describir cómo los niños vivieron la transición a la enseñanza hospitalaria y qué significado le atribuyen a esta experiencia.
- Identificar las posiciones del Yo que emergen en los niños hospitalizados en relación con su experiencia educativa y desde una mirada de educación inclusiva.

II. Metodología

Este estudio adopta un enfoque cualitativo de carácter interpretativo²⁸, con un diseño fenomenológico²⁹, orientado a explorar en profundidad las experiencias vividas por los estudiantes hospitalizados durante su transición a la enseñanza hospitalaria. Esta aproximación metodológica permite captar los significados que los niños atribuyen a dicha experiencia, así como identificar las posiciones del Yo que emergen en este proceso³⁰.

Desde un enfoque cualitativo interpretativo, se comprendió el dibujo como una forma de expresión estética, simbólica y emocional, capaz de revelar aspectos fundamentales de la vivencia subjetiva de los niños hospitalizados³¹. En este sentido, la interpretación de los dibujos se articuló con los relatos orales generados en torno a ellos, en un proceso guiado por los principios de la *fenomenología hermenéutica* de³². Por ende, esta perspectiva permite acceder al mundo vivido del niño a través de cinco existenciales: cuerpo vivido, relación vivida, tiempo vivido, espacio vivido y cosas

28 Michael Quinn Patton, *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice*, 4.^a ed. (Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2015), 16.

29 John Creswell, y Cheryl N. Poth, *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. 4.^a ed. (Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2018), 10.

30 *Ibid.*, 95.

31 Anna Bagnoli, "Beyond the standard interview: The use of graphic elicitation and arts-based", *Qualitative Research*, 5(9), (2009): 547-570, <https://doi.org/10.1177/1468794109343625>

32 Van Manen, Max, *Researching Lived Experience: Human Science for an Action Sensitive Pedagogy*, (Albany: State University of New York Press, 1990), 111.

vividas, que fueron utilizados como guía para organizar y profundizar los significados emergentes.

2.1. Contexto institucional

La investigación se desarrolló en el Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas (INEN), ubicado en Lima, Perú, en el marco del Servicio Educativo Hospitalario (SEHO). Esta política pública impulsada por el Ministerio de Educación de Perú busca garantizar la continuidad educativa de niños y adolescentes hospitalizados o en tratamiento ambulatorio. El SEHO, que es parte del INEN, funciona con un enfoque socioemocional y flexible mediante tres formas: actividades en salas de espera, atención en sala-cama y aulas multifuncionales. Todas las actividades se adecuan a la condición clínica de cada estudiante, promoviendo su derecho a la educación sin poner en riesgo su proceso de recuperación.

2.2. Participantes

Los(as) participantes fueron seleccionados(as) de manera intencional en función de su accesibilidad y pertinencia para los objetivos del estudio, siguiendo criterios específicos de inclusión propios de la investigación cualitativa. Se determinaron los siguientes criterios de inclusión: (1) tener entre 8 y 10 años, rango etario que permite una comprensión reflexiva y verbal de sus experiencias; (2) estar hospitalizados por un período mínimo de un mes en la Planta de Pediatría del INEN, lo que garantiza una vivencia significativa del entorno hospitalario; (3) haber asistido previamente a una escuela regular, permitiéndole contrastar su experiencia educativa antes y durante la hospitalización; (4) estar en condiciones físicas y emocionales adecuadas para participar en el estudio; y (5) encontrarse en proceso de atención educativa a través del SEHO.

Tras la aprobación del comité de ética del INEN, se obtuvo el consentimiento informado de los padres o tutores legales, así como el asentimiento verbal de los niños. La muestra final estuvo compuesta por diez estudiantes hospitalizados, cinco niñas y cinco niños. La tabla 1 presenta la distribución de los participantes según sexo y edad. Se utilizaron seudónimos para proteger la identidad de los participantes conforme a los principios éticos de confidencialidad³³ y los datos fueron resguardados en servidores seguros de la universidad correspondiente.

33 United Nations Development Programme (UNDP), *Estrategia de igualdad de género 2023-2025*, (Nueva York: PNUD, 2023), 35.

Tabla 1. Característica sociodemográfica de los participantes.

Participante	Seudónimo	Sexo	Edad	Tiempo hospitalizado
1	Estudiante A1	Varón	8	2 meses
2	Estudiante A2	Mujer	10	2 meses y 9 días
3	Estudiante A3	Varón	10	3 meses y 15 días
4	Estudiante A4	Mujer	8	2 meses y 11 días
5	Estudiante A5	Varón	9	6 meses
6	Estudiante A6	Mujer	10	4 meses con 20 días
7	Estudiante A7	Mujer	9	3 meses y 6 días
8	Estudiante A8	Mujer	10	5 meses
9	Estudiante A9	Varón	8	3 meses
10	Estudiante A10	Varón	10	2 meses y 19 días

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas para el presente estudio (2025).

2.3. Instrumentos de recolección de datos

Para captar las experiencias identitarias de los participantes, se emplearon tres técnicas cualitativas complementarias: dibujo identitario, entrevista semiestructurada y observación participante. El dibujo identitario, basado en la propuesta de Bagnoli³⁴, permitió a los niños representar simbólicamente su autodefinición, emociones, pensamientos y vínculos significativos en el contexto hospitalario.

La entrevista semiestructurada, diseñada con base en estudios previos centrados en estudiantes hospitalizados³⁵, se orientó a explorar en profundidad sus narrativas individuales respecto a la experiencia educativa y emocional vivida durante la hospitalización. Esta técnica se estructuró en dos momentos: una entrevista principal y una segunda, más breve, destinada a aclarar contenidos complementarios emergentes. Finalmente, la observación participante se utilizó para registrar comportamientos no verbales, reacciones emocionales y formas de interacción durante el proceso, enriqueciendo la interpretación del material verbal y gráfico recogido³⁶.

La entrevista se estructuró en torno a cuatro dimensiones principales: (1) experiencia de transición, que exploró cómo vivieron el paso de la escuela regular al contexto hospitalario; (2) identidad como aprendiz, que indaga sobre su autopercepción en relación con el aprendizaje durante la hospitalización; (3) relaciones significativas,

³⁴ Anna Bagnoli, "Researching identities with multi-method autobiographies", *Sociological Research Online*, 2(9), (2004), <https://doi.org/10.5153/sro.909>

³⁵ Barbara Lyn Gálvez et al., "Aesthetic expressions as data in researching the lived world of children with advanced cancer", *Belitung Nursing Journal*, 6(7), (2021): 549-560, <https://doi.org/10.33546/bnj.1884>

³⁶ José García, "La relación entre investigación básica y profesión aplicada en la psicología latinoamericana",...

que identificó las voces y figuras importantes en su experiencia educativa hospitalaria; y (4) emociones y significados, que profundizó en los sentimientos asociados a la enfermedad y al aprendizaje. Las preguntas orientadoras incluyeron: ¿Qué dibujaste?, ¿Por qué decidiste representar esto?, ¿Cómo es aprender aquí en el hospital?, ¿Qué cosas extrañas de tu colegio?, ¿Quiénes son las personas más importantes para ti aquí?, ¿Cómo te sientes cuando haces actividades escolares en el hospital?. Estas preguntas permitieron que los participantes expresaran sus significados a partir de sus experiencias situadas, posibilitando una comprensión más profunda y dialógica del fenómeno estudiado.

La observación participante se realizó adoptando un rol de observador como participante, lo que permitió a la investigadora principal interactuar con los niños durante las actividades educativas sin intervenir directamente en la dinámica pedagógica del SEHO. Las observaciones se llevaron a cabo durante tres tipos de momentos clave: (a) sesiones de actividades lúdico-educativas en las aulas multifuncionales, (b) interacciones durante la realización de los dibujos identitarios, y (c) momentos de transición entre actividades médicas y educativas. Se registraron aspectos como expresiones faciales, lenguaje corporal, interacciones verbales y no verbales con pares, docentes y familiares, así como reacciones emocionales ante los materiales educativos y el entorno hospitalario. Toda la información se documentó en un diario de campo estructurado que incluía: fecha, hora, contexto situacional, descripción de conductas observadas, interpretaciones preliminares y reflexiones metodológicas. Este registro continuo permitió contextualizar las narrativas verbales y gráficas de los participantes, enriqueciendo la comprensión holística de su experiencia.

Triangulación metodológica y objetivos específicos de cada técnica: Cada instrumento tuvo un propósito específico en relación con las preguntas de investigación. El dibujo identitario permitió acceder a representaciones simbólicas y emocionales de la experiencia hospitalaria que a menudo son difíciles de verbalizar, especialmente en población infantil, respondiendo directamente al objetivo de identificar las posiciones del Yo emergentes. La entrevista semiestructurada posibilitó la co-construcción de significados en torno a los dibujos y profundizó en la experiencia de transición educativa, aportando narrativas explícitas sobre cómo los niños vivieron este proceso. La observación participante contextualiza tanto los dibujos como las narrativas verbales, capturando dimensiones no verbales y situacionales de la experiencia. La triangulación se realizó mediante el cruce sistemático de datos: los elementos visuales del dibujo se contrastaron con las explicaciones verbales en las entrevistas y con los comportamientos observados; las narrativas se validaron con las conductas registradas en el diario de campo; y las interpretaciones preliminares se refinaron considerando las tres fuentes de información simultáneamente. Este proceso iterativo permitió construir una comprensión multidimensional y robusta de las posiciones identitarias emergentes.

2.4. Procedimiento de recolección de datos

La recolección de datos se realizó de manera individualmente, en espacios pedagógicos habilitados dentro del hospital; la recolección fue adaptada según el estado clínico de cada niño. El proceso tuvo lugar en tres etapas, distribuidos en varias sesiones.

En primer lugar, se aplicó la técnica del dibujo identitario, en la que los participantes fueron invitados a representar gráficamente su experiencia personal con la siguiente consigna: “Me gustaría que me mostraras en este papel quién eres en este momento de tu vida en el hospital. Si quieres, puedes incluir cómo te sientes, qué piensas y las personas o cosas más importantes para ti ahora”. Esta actividad duró cerca de 45 minutos. En segundo lugar, después de completar el dibujo, se realizó una entrevista semiestructurada. Esta entrevista fue diseñada con el propósito de profundizar en las percepciones que tienen los estudiantes hospitalizados acerca de su producción gráfica, así como explorar su experiencia educativa en el contexto hospitalario.

Las preguntas orientadoras comprendieron: “¿Qué dibujaste?”, “¿Por qué decidiste representar esto?”, “¿Cómo es aprender aquí en el hospital?” y “¿Qué cosas extrañas de tu colegio?”. Esta secuencia posibilitó que los participantes expresaran sus significados a partir de sus experiencias situadas, lo cual permitió una comprensión más profunda y dialógica del fenómeno estudiado.

Todas las entrevistas fueron grabadas con autorización previa. Luego, se programó una segunda entrevista de 30 minutos para clarificar o ampliar temas que surgieron. En tercer lugar, se incorporó una estrategia de observación participante, durante todo el proceso de interacción. Esta observación incluyó aspectos no verbales, expresiones emocionales y comportamientos relevantes, los cuales fueron registrados en un diario de campo que también documentó las circunstancias contextuales y la disposición de los niños para participar.

Dado que algunos participantes recibían tratamientos médicos como quimioterapia o procedimientos quirúrgicos, el cronograma de actividades fue flexible y respetuoso con sus tiempos. La recolección de datos se extendió a lo largo de cuatro semanas, permitiendo un acompañamiento gradual que prioriza el bienestar y la participación voluntaria.

2.5. Análisis de datos

Para responder a la primera pregunta de investigación, ¿Cómo los estudiantes vivieron la transición a la enseñanza hospitalaria y qué significado le atribuyen a esta experiencia?, se llevó a cabo un análisis temático reflexivo³⁷, apoyado en el software ATLAS.ti v.22.

Es importante señalar que las categorías de análisis fueron emergentes, es decir, no se establecieron *a priori*, sino que surgieron inductivamente del material empírico recopilado. Este enfoque responde a la naturaleza exploratoria del estudio y a los principios de la investigación fenomenológica, donde las categorías deben emerger de la experiencia vivida de los participantes en lugar de imponerse desde marcos teóricos

37 Virginia Braun, y Victoria Clarke, “To saturate or not to saturate? Questioning data saturation as a useful concept for thematic analysis and sample-size rationales”, *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health*, 2(13), (2019): 201-216, <https://doi.org/10.1080/2159676X.2019.1704846>; Cfr. Virginia Braun, y Victoria Clarke, “Using thematic analysis in psychology”, *Qualitative Research In Psychology*, 2(3), (2006): 77-101, https://www.researchgate.net/publication/235356393_Using_thematic_analysis_in_psychology

preexistentes. El proceso de codificación siguió un movimiento constante entre los datos empíricos y los conceptos de la Teoría del Yo Dialógico, permitiendo que las posiciones identitarias identificadas reflejaran genuinamente la voz y experiencia de los niños hospitalizados. La validación de estas categorías emergentes se realizó mediante la saturación teórica y la triangulación de las tres fuentes de datos (dibujos, entrevistas y observaciones), asegurando que representarán de manera fidedigna el fenómeno estudiado.

Esta primera etapa se centró exclusivamente en los dibujos identitarios realizados por los niños y las narrativas asociadas a ellos. El procedimiento analítico se desarrolló en tres fases integradas: primero, se elaboró una descripción gráfica e interpretativa por cada dibujo identitario, incorporando tanto los elementos visuales como las explicaciones orales proporcionadas por los niños. Este paso respondió al principio de ³⁸ de “dejar hablar a la experiencia”.

Segundo, las experiencias fueron analizadas en función de las cinco dimensiones de la vida vivida propuestas por Van Manen: corporeidad, relacionalidad, espacialidad, temporalidad y materialidad. Tercero, se generaron códigos iniciales que fueron contrastados entre los 10 casos analizados, lo que permitió identificar patrones de recurrencia y temas emergentes transversales.

III. Resultados

3.1. Análisis interpretativo de experiencias individuales

Los resultados de este estudio se presentan en dos niveles complementarios. En primer lugar, expone el análisis interpretativo de cada participante a través de sus dibujos identitarios, narrativas y observaciones contextuales. Este análisis fenomenológico individual permite comprender la singularidad de cada experiencia vivida en el contexto hospitalario. Y, en segundo lugar, desarrolla un análisis transversal que identifica patrones recurrentes, tensiones y posiciones identitarias emergentes comunes a través de los diez casos estudiados.

3.1.1. Experiencias individuales documentadas

A continuación se presentan los diez casos analizados, integrando la descripción visual del dibujo identitario, fragmentos de las narrativas recogidas en las entrevistas y elementos relevantes de la observación participante.

³⁸ Van Manen, Max Van, *Phenomenology of Practice: Meaning-Giving Methods in Phenomenological Research and Writing*, (Nueva York: Routledge, 2016), 202.

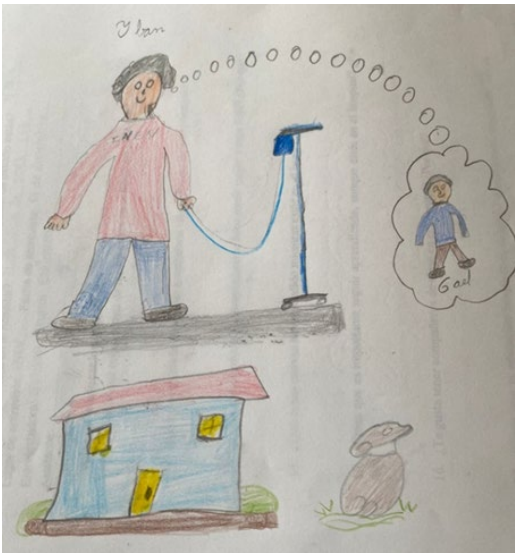


Figura 1. Estudiante A1.

En la figura 1, el niño plasma con trazos coloridos su entorno actual: su hermano, su casa y su querido perro Gody. Sin embargo, un elemento discordante se cuela en la escena: el suero que contiene la quimioterapia. Al explicar su dibujo, el niño llora al mencionar a Gody. Al preguntarle por la razón de su tristeza, el niño revela un profundo temor: “por estar aquí en el hospital mucho tiempo mi perro murió y me da mucho miedo que a mi hermano también le pase algo”.

Tabla 2. Ejemplo de codificación temática a partir del análisis de un dibujo identitario.

Fragmento del relato del dibujo	Código inicial	Categoría de posiciones emergentes	Existencial (van Manen)
“El suero con quimio está ahí”.	Representación del tratamiento.	Experiencia corporal en hospitalización. (Yo como paciente).	Cuerpo vivido.
“Me canso, me siento débil”.	Sensación de agotamiento.	Fragilidad física y emocional (Yo como paciente débil).	Cuerpo vivido.
“Mi mamá me consuela”.	Apoyo emocional.	Presencia de figuras significativas (Yo como hijo consolado).	Relación vivido.
“Extraño mi casa”.	Nostalgia por el hogar.	Ruptura con el entorno familiar (Yo como niño que quiere volver a casa)	Espacio vivido.
“Me gusta la escuela del hospital”.	Valoración positiva del aula hospitalaria.	Aula hospitalaria como refugio (Yo como aprendiz motivado).	Espacio vivido.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas para el presente estudio (2025).



Figura 2. Estudiante A2

En la figura 2, se muestra una habitación de hospital con dos camas, una de las cuales está ocupada por su madre (“mami”). Esto representa la experiencia de acompañamiento materno que la niña siente durante la hospitalización. Por otra parte, ha titulado su dibujo con la frase: “Si yo estuviera afuera”. Al preguntarle sobre el significado de su dibujo, explica: “Todos los días, después de almorzar, me gusta mirar por la ventana a las personas que salen del hospital. Sueño con que llegue el día en que yo también pueda salir de aquí, como esas personas que se van a casa con sus familias. Debe sentirse muy bonito curarse y no tener que volver al hospital”. También valora el aprendizaje que recibe dentro del hospital. “Sigo aprendiendo a leer y hacer dictados bien con la ayuda de las voluntarias, las señoras del mandil verde”. “A veces me gusta que me traigan juguetes y libros”, agrega, revelando su lado lúdico y su deseo de seguir creciendo intelectualmente.

Tabla 3. Codificación temática.

Fragmento del relato del dibujo	Código inicial	Categoría de posiciones emergentes	Existencial (van Manen)
“Habitación con dos camas, mi mamá está aquí”.	Acompañamiento materno.	Presencia de figura significativa (Yo como hija).	Relación vivida.
“El soporte para suero y todo es diferente”.	Elementos médicos en el dibujo.	Introducción a un entorno nuevo y desconocido (Yo como paciente).	Espacio vivido.
“Sueño con salir de aquí, como las personas que veo por la ventana”.	Anhelos de libertad y normalidad.	Esperanza y resiliencia (Yo como paciente con anhelo de salir del hospital).	Tiempo vivido.
“Sigo aprendiendo con las señoras del mandil verde”.	Aprendizaje en hospital.	Continuidad educativa y apoyo institucional (Yo como aprendiz)	Espacio vivido.
“Me gusta que me traigan juguetes y libros”.	Uso de recursos lúdicos.	Integración de intereses y motivación en el proceso educativo (Yo como niña).	Cosa vivida.
“Si yo estuviera afuera es el título de mi dibujo”.	Esperanza exterior.	Simboliza el anhelo de recuperación y retorno a la vida fuera del hospital (Yo como paciente).	Tiempo vivido.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas para el presente estudio (2025).



Figura 3. Estudiante A3

En la figura 3, se observan dos figuras principales junto al niño: una mujer identificada como madre y otra con bata celeste identificada como doctora. El niño se encuentra de pie, con una vía de suero conectada a su mano y una expresión facial triste. Está ubicado junto a la doctora. El niño escribió dentro de una nube: *‘Me sentía triste porque no podía caminar’*. La doctora tiene una nube en la que se lee: *‘El paciente ha sido diagnosticado con leucemia’* y la madre tiene una nube que dice: *‘Doctora, ¿lo que tiene mi hijo tiene tratamiento?’*. No se observan elementos escolares, como libros o cuadernos, en la imagen. El entorno representado es cerrado, con paredes y una puerta al fondo.

Tabla 4. Codificación temática.

Fragmento del relato o dibujo	Código inicial	Categoría de posiciones emergentes	Existencial (van Manen)
“Me reprendían por llorar durante el cambio de catéter”.	Procedimientos médicos y reproches.	Vulnerabilidad y castigo institucional (Yo como paciente reprendido).	Cuerpo vivido.
“Me comparaban con un bebé y me amenazaban con pañales”.	Comentarios despectivos de enfermeras.	Falta de sensibilidad y su impacto emocional (Yo como paciente castigado).	Cosa vivida.
“Mi mamá lloraba al verme llorar”.	Reacción de la madre.	Acompañamiento emocional maternal (Yo como hijo)	Relación vivida.
“Quiero salir, aunque me ponga peor”.	Deseo de escapar a costa de la salud.	Desesperación y sensación de falta de control (Yo como paciente desesperado).	Tiempo vivido.
“Me siento solo, extraño a mis maestros y amigos”.	Ruptura de interacciones escolares.	Aislamiento social y desconexión de la identidad de aprendiz (Yo como aprendiz aislado).	Espacio vivido.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas para el presente estudio (2025).



Figura 4. Estudiante A4.

En la figura 4, se observa a la niña postrada en cama con el suero. Su madre aparece a su lado, físicamente cercana. Asimismo, se registra la separación de la niña respecto a su entorno escolar y social. La niña relata: *‘yo hablo quechua y me da un poco de vergüenza porque aquí no entienden’*, haciendo referencia a su lengua materna en este contexto. De igual forma, señala: *‘No logro terminar con mi trabajo escolar, me canso’*, dando cuenta de su situación académica durante la hospitalización.

Tabla 5. Codificación temática

Fragmento del relato o dibujo	Código inicial	Categoría de posiciones emergentes	Existencial (van Manen)
“Estoy en la cama echada con suero”.	Atención médica constante.	Fragilidad física y dependencia (Yo como paciente).	Cuerpo vivido.
“Mi mamá duerme a mi lado”.	Presencia materna continua.	Apoyo emocional familiar (Yo como hija).	Relación vivida.
“Me siento sola, ya no veo a mis compañeros y maestros”.	Aislamiento escolar.	Desconexión social y académica (Yo como aprendiz aislada).	Espacio vivido.
“yo hablo quechua y me da un poco de vergüenza porque aquí no entienden”.	Barreras lingüísticas.	Inseguridad en la comunicación y desventaja educativa (Yo como hablante excluida).	Cosa vivida.
“No logro terminar con mi trabajo escolar, me canso”.	Rezago académico.	Impacto del aislamiento y la salud en el aprendizaje (Yo como aprendiz con bajo rendimiento).	Tiempo vivido.
“Quiero volver al salón y seguir aprendiendo”.	Anhelos de reintegración.	Esperanza en la inclusión y recuperación de la identidad escolar (Yo como aprendiz motivada).	Tiempo vivido.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas para el presente estudio (2025).

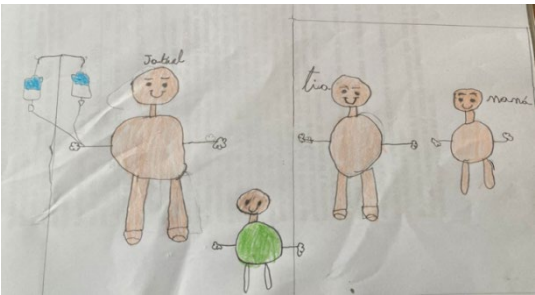


Figura 5. Estudiante A5

En la figura 5, se observa al niño junto a la persona que reconoce como madre (su abuela biológica), su tía y una voluntaria identificada por un mandil verde. La abuela se ubica más lejos del niño que otras figuras familiares. Se registra la interacción entre la abuela y la voluntaria con el paciente durante la hospitalización. El niño manifiesta: *‘La voluntaria con mandil verde juega conmigo’* y *‘Los juegos y actividades me ayudan a seguir aprendiendo’*. Asimismo, expresa: *‘Me dibujé sin cabello y sin pierna, luego las completé’*.

En el dibujo, el niño se representa a sí mismo sin cabello y con amputación de su pierna izquierda. Se observa que inicialmente dibuja a otras personas sin cabello y sin pierna izquierda, completando después. Esta representación gráfica da cuenta de la relación cercana con su cuidadora principal y la presencia de la voluntaria en el espacio hospitalario.

Tabla 6. Codificación temática.

Fragmento del relato o dibujo	Código inicial	Categoría de posiciones emergentes	Existencial (van Manen)
<i>“La abuela siempre me cuida, ella es mi mamá”.</i>	Abuela como figura materna.	Reconocimiento de figuras significativas (Yo como hijo- nieto).	Relación vivida.
<i>“La voluntaria con mandil verde juega conmigo”.</i>	Voluntaria como mediadora social.	Continuidad de relaciones sociales y normalidad (Yo como niño).	Espacio vivido.
<i>“Me dibujé sin cabello y sin pierna, luego las completé”.</i>	Representación realista y proceso de adaptación.	Aceptación de la condición y resiliencia (yo como paciente).	Cuerpo vivido.
<i>“Su presencia me hace sentir seguro y acompañado”.</i>	Apoyo emocional y social.	Importancia del cuidado (Yo como hijo-nieto dependiente).	Relación vivida.
<i>“Los juegos y actividades me ayudan a seguir aprendiendo”.</i>	Actividades lúdicas y educativas.	Recursos para sostener identidad y aprendizaje (Yo como aprendiz).	Cosa vivida.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas para el presente estudio (2025).

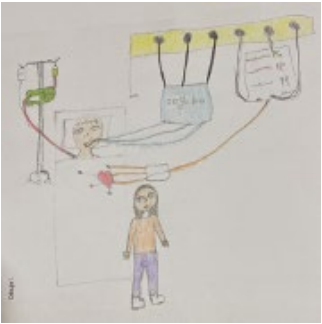


Figura 6. Estudiante A6.

En la figura 6, se observa el dibujo de una niña que plasma su experiencia durante dos meses en la UCI. La imagen muestra elementos como válvulas, suero y equipos médicos presentes en la sala. La niña incluye la figura de su madre. La participante manifiesta: *‘no quiero regresar ahí donde solo se escuchan las máquinas y no se puede comer’*. Además, señala ahora en la sala de hospitalización: *‘Me gusta estar aquí’* para describir su presente en un espacio diferente donde realiza actividades en la mesa o en la cama junto a sus compañeras y voluntarias. Asimismo, expresa: *‘le rezo a diosito para que me cuide mucho y cuide a mi mamá’*. Se registra la comparación gráfica entre la estancia en la UCI y su actual espacio de hospitalización compartido con otras niñas y voluntarias.

Tabla 7. Codificación temática.

Fragmento del relato o dibujo	Código inicial	Categoría de posiciones emergentes	Existencial (van Manen)
<i>“Válvulas, suero y equipos médicos en la UCI”.</i>	Elementos de la UCI.	Fragilidad y entorno médico-tecnológico (Yo como paciente en situación crítica).	Cuerpo vivido.
<i>“Le rezo a Diosito para que me cuide mucho y cuide a mi mamá”.</i>	Expresión de fe.	Fortaleza emocional y espiritual (Yo como creyente).	Tiempo vivido.
<i>“No quiero volver a ese lugar donde solo se oyen máquinas y no puedo comer”.</i>	Rechazo al entorno de la UCI.	Aislamiento y malestar (Yo como paciente con rechazo).	Espacio vivido.
<i>“Ahora trabajo en la mesa o en la cama con mis compañeras y las voluntarias”.</i>	Actividades compartidas.	Apoyo social y normalidad (Yo como aprendiz).	Espacio vivido.
<i>“Me gusta estar aquí y la sala con otros niños”.</i>	Bienestar actual.	Valoración del entorno humanizado (Yo como niña motivada).	Relación vivida.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas para el presente estudio (2025).



Figura 7. Estudiante A7.

En la figura 7, se observa el dibujo de una niña que se representa junto a su madre. Se registra la referencia al vínculo cercano con su madre. La niña manifiesta extrañar a su abuela, a la escuela y a sus amigas. Expresa: *‘Sentí miedo con la bata blanca, las agujas y el catéter’* para referirse a experiencias médicas previas. Asimismo, señala: *‘Me gusta mi mesita con dibujos y plastilina’* y *‘Los cuentos y el dibujo me ayudan a sentirme mejor’*. Se documenta que utiliza los cuentos, el dibujo y las formas de plastilina como actividades expresivas realizadas en su mesita. dibujos y formas de plastilina es un refugio donde puede explorar su mundo interior.

Tabla 8. Codificación temática.

Fragmento del relato o dibujo	Código inicial	Categoría de posiciones emergentes	Existencial (van Manen)
<i>“Dibujo a mi mamá trabajando duro para mantener a la familia”.</i>	Representación de la madre.	Vínculo de apego y reconocimiento del rol (Yo como hija).	Relación vivida.
<i>“Extraño a mi abuela, la escuela y a mis amigas”.</i>	Añoranza de figuras y rutinas.	Nostalgia por el entorno familiar y social (Yo como niña aislada).	Tiempo vivido.
<i>“Sentí miedo con la bata blanca, las agujas y el catéter”.</i>	Síndrome de la bata blanca y trauma previo.	Miedo y ansiedad ante procedimientos médicos (Yo como paciente con miedo).	Cuerpo vivido.
<i>“Me gusta mi mesita con dibujos y plastilina”.</i>	Espacio creativo.	Herramientas de expresión y afrontamiento (Yo como niña).	Espacio vivido.
<i>“Los cuentos y el dibujo me ayudan a sentirme mejor”.</i>	Uso de narrativas y creatividad.	Estrategias de regulación emocional (Yo como aprendiz).	Cosa vivida.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas para el presente estudio (2025).

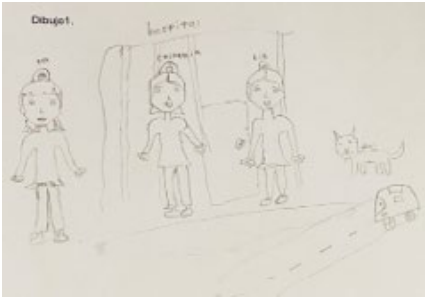


Figura 8. Estudiante A8.

En la figura 8, se observa el dibujo de una niña de 10 años que plasma su historia de hospitalización. Se registra la referencia a un dolor intenso en la rodilla que motivó su traslado desde Ayacucho a Lima.

La niña expresa: *‘Mi rodilla me dolía mucho y me trajeron hasta Lima’*. Señala que se enteró de su diagnóstico a través de su hermana: *‘Mi hermana me dijo que era cáncer en la rodilla’*. Menciona: *‘Vi a mi mamá llorar y me preguntaba por qué lloraba tanto’*. Relata que recibió apoyo de su escuela: *‘Mis amigas me mandaron cartas lindas’* y *‘Mi profesor me hizo una despedida’*. Se registra que permaneció hospitalizada durante cinco meses, continuó estudiando de forma virtual y participó en actividades con voluntarios y clowns.

Tabla 9. Codificación temática.

Fragmento del relato o dibujo	Código inicial	Categoría emergente	Existencial (van Manen)
<i>“Dolor en la rodilla y traslado de Ayacucho a Lima”.</i>	Traslado y tratamiento.	Movimiento geográfico y preocupación médica (Yo como paciente).	Espacio vivido.
<i>“Mis padres lloraban y yo no entendía por qué”.</i>	Angustia parental.	Impacto emocional de la preocupación familiar (Yo como hija desconcertada).	Relación vivida.
<i>“Recibí cartas alentadoras de mis amigas”.</i>	Cartas de apoyo.	Redes de solidaridad y apoyo social (Yo como amiga).	Cosa vivida.
<i>“Mi maestro organizó una despedida especial”.</i>	Despedida escolar.	Reconocimiento y soporte institucional (Yo como aprendiz).	Relación vivida.
<i>“Participé con voluntarios y clowns y aprendí muchas cosas”.</i>	Actividades lúdicas.	Continuidad educativa Estrategias de distracción y acompañamiento emocional (Yo como aprendiz).	Espacio vivido.
<i>“Estudié de forma virtual durante cinco meses”.</i>	Educación virtual.	Continuidad del aprendizaje y resiliencia académica (Yo como aprendiz virtual).	Tiempo vivido.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas para el presente estudio (2025).



Figura 9. Estudiante A9.

En la figura 9, se observa a un niño de ocho años en una sala de aula hospitalaria interactuando con su amiga de la misma edad. Se registra que ambos comparten actividades como resolver rompecabezas y jugar a cartas. El niño manifiesta: *‘Me emociono cuando vienen las voluntarias a enseñarme’* y *‘Prefiero jugar a hacer matemáticas y letras’*. Se indica que se desplaza con autonomía tras la amputación de una pierna. Se documenta que la madre refiere un cambio en el estado de ánimo del niño desde su hospitalización y la relevancia de la amistad con su compañera para motivarse a participar en actividades. El niño señala que extraña a sus hermanos, pero se muestra acompañado por la presencia de su mejor amiga.

Tabla 10. Codificación temática.

Fragmento del relato o dibujo	Código inicial	Categoría de posiciones emergentes	Existencial (van Manen)
<i>“Juego con mi amiga de mi misma edad”.</i>	Relación de pares.	Amistad como apoyo emocional y social (Yo como niño-amigo).	Relación vivida.
<i>“Juego de rompecabezas y cartas”.</i>	Actividades lúdicas.	Herramientas de aprendizaje motivacionales (Yo como niño).	Cosa vivida.
<i>“Me emociono cuando vienen las voluntarias a enseñarme”.</i>	Visitas de voluntarias.	Continuidad Educativa Refuerzo social y estímulo (Yo como aprendiz emocionado).	Espacio vivido.
<i>“Prefiero jugar a hacer matemáticas y letras”.</i>	Preferencia por lo lúdico.	Valoración de métodos alternativos de aprendizaje (Yo como aprendiz).	Espacio vivido.
<i>“Antes era alegre, luego triste, ahora feliz con mi amiga”.</i>	Cambio emotivo a través de la amistad.	Transformación emocional facilitada por la relación (Yo como sujeto emocional).	Tiempo vivido.
<i>“Me muevo solo aun con una pierna, ya me quitaron la otra”.</i>	Autonomía post-amputación.	Resiliencia corporal y autoeficacia (Yo como paciente resiliente).	Cuerpo vivido.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas para el presente estudio (2025).



Figura 10. Estudiante A10.

En la figura 10, se observa el dibujo elaborado por un niño hospitalizado de diez años. El niño manifiesta dificultad para iniciar su dibujo: *‘No sé por dónde empezar; mi papel está en blanco’*. Expresa inseguridad y solicita ayuda: *‘No me sale muy bien dibujar el cuerpo, quiero que tú lo termines’* y *‘El hombro no me sale bien, hazlo tú’*. Se registra su llanto y frustración: *‘Todo me sale mal’* y *‘No me gusta llorar, pero lloro cuando no me salen las cosas’*. Señala su deseo de perfección: *‘Quiero que el dibujo salga bien. Está fea’*. Además, menciona su situación familiar: *‘Mi mamá está enferma, mi abuelita ya no está, mi padre nunca me visita al hospital’*.

Tabla 11. Codificación temática.

Fragmento del relato o dibujo	Código inicial	Categoría de posiciones emergentes	Existencial (van Manen)
<i>“No sé por dónde empezar; mi papel está en blanco”.</i>	Bloqueo creativo.	Frustración ante la incertidumbre de la expresión (Yo como sujeto bloqueado).	Espacio vivido.
<i>“El hombro no me sale bien, hazlo tú” y “Quiero que tú termines mi dibujo; a mí no me sale bien”.</i>	Borrón repetido Solicitud de ayuda.	Simbolismo de frustración (Yo como sujeto exigente y no resiliente).	Cosa vivida.
<i>“Mi mamá está enferma, mi abuelita ya no está, mi padre nunca me visita al hospital”.</i>	Ausencia de figuras parentales.	Sentimientos de abandono y sustituciones familiares (Yo como hijo vulnerable, no acompañado).	Relación vivida.
<i>“No me gusta llorar, pero lloro cuando no me salen las cosas”.</i>	Llanto e intolerancia al error.	Vulnerabilidad emocional y necesidad de perfección (Yo como sujeto emocional).	Cuerpo vivido.
<i>“Quiero que el dibujo salga bien. Esta fea”.</i>	Dibujo como refugio.	Arte como mecanismo de afrontamiento y control (Yo como sujeto exigente, insatisfecho).	Tiempo vivido.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas para el presente estudio (2025).

3.2. Análisis transversal de posiciones identitarias emergentes

A partir del análisis individual de los diez casos presentados, se identificaron patrones recurrentes que permiten comprender las posiciones del Yo que emergen en el contexto de hospitalización. La triangulación de datos provenientes de los dibujos identitarios, las narrativas de las entrevistas y las observaciones participantes reveló seis posiciones identitarias principales que se configuran de manera dinámica y dialógica.

3.2.1. “Yo como paciente”: Entre la vulnerabilidad y la resistencia

Esta posición emergió en todos los participantes, caracterizada por la representación explícita de elementos médicos en sus dibujos (sueros, catéteres, equipos hospitalarios) y narrativas centradas en el malestar físico. Sin embargo, se observaron dos modalidades distintas:

- Modalidad de aceptación resignada (A1, A3, A4, A6): Los participantes expresaron verbalmente y mediante el lenguaje corporal observado (postura encogida, voz baja, evitación de contacto visual) una sumisión al rol de paciente. A3 manifestó: “Me reprendían por llorar durante el cambio de catéter”, evidenciando cómo la institucionalización médica puede generar culpa frente a respuestas emocionales legítimas. Las observaciones registraron momentos de retraimiento durante procedimientos médicos y dificultad para transitar hacia actividades educativas inmediatamente después.
- Modalidad de resistencia activa (A2, A5, A7, A8, A9): Estos participantes, aunque reconocían su condición médica, desarrollaron estrategias de distanciamiento simbólico. A2 tituló su dibujo “Si yo estuviera afuera”, estableciendo una distinción clara entre su yo presente (paciente) y su yo deseado (persona libre). Las observaciones documentaron que estos niños mantenían conversaciones sobre temas no relacionados con su enfermedad durante las actividades educativas, utilizando el espacio del aula hospitalaria como refugio simbólico de la medicalización.

3.2.2. “Yo como aprendiz”: Continuidad identitaria en contexto adverso

La posición de “Yo como aprendiz” emergió con diferentes intensidades según los apoyos recibidos:

- Aprendiz motivado (A2, A5, A7, A8, A9): Estos participantes expresaron explícitamente valoración positiva hacia las actividades educativas. A9 manifestó: “Me emociono cuando vienen las voluntarias a enseñarme”, acompañado de expresiones faciales observadas de anticipación y alegría. Sus dibujos incluyeron elementos escolares (libros, mesas de trabajo, materiales didácticos) y representaciones de interacciones con docentes o voluntarios. Las observaciones registraron participación activa, iniciativa para proponer actividades y persistencia en tareas a pesar del cansancio físico.
- Aprendiz con dificultades de continuidad (A3, A4, A10): Estos casos mostraron tensión entre el deseo de aprender y las barreras contextuales. A4 señaló:

“No logro terminar con mi trabajo escolar, me canso”, mientras que A10 experimentó bloqueo creativo y frustración. Las observaciones documentaron episodios de abandono de tareas, llanto ante dificultades y necesidad constante de validación externa. Esto sugiere que la posición de aprendiz requiere no solo acceso a actividades educativas, sino también condiciones emocionales y físicas que la sostengan.

3.2.3. “Yo como hijo/a”: El vínculo familiar como ancla emocional

Todos los participantes representaron figuras familiares en sus dibujos, pero con significados diferenciados:

- Acompañamiento protector (A1, A2, A4, A5, A6, A7): Las madres fueron representadas físicamente cerca del niño, con gestos de cuidado. A1 expresó: “Mi mamá me consuela”, acompañado de observaciones donde se registró contacto físico constante (tomarse de las manos, abrazos) entre madre e hijo durante las sesiones. Esta presencia materna funcionó como mediadora entre la identidad de paciente y aprendiz, facilitando la transición emocional entre contextos.
- Vínculo con ausencia o conflicto (A3, A10): A10 manifestó: “Mi mamá está enferma, mi abuelita ya no está, mi padre nunca me visita al hospital”, acompañado de dibujos con figuras familiares difusas o ausentes. Las observaciones registraron mayor aislamiento social, dificultad para iniciar interacciones y dependencia excesiva de la investigadora durante las actividades. Esto evidencia cómo la fragilidad del sistema de apoyo familiar intensifica la vulnerabilidad identitaria.

3.2.4. “Yo como niño/a con identidad cultural”: Interseccionalidad en la exclusión

Un hallazgo significativo fue la emergencia de barreras lingüísticas y culturales en el caso de A4, quien expresó: “Yo hablo quechua y me da un poco de vergüenza porque aquí no entienden”. Las observaciones registraron que esta participante hablaba menos que sus pares, utilizaba frases más cortas y mostraba inseguridad al interactuar con personal hospitalario. Su dibujo carecía de elementos escolares, sugiriendo una doble desconexión: de su escuela de origen y del espacio educativo hospitalario. Esto revela cómo las desigualdades estructurales se intersectan con la vulnerabilidad médica, generando exclusión dentro de la propia exclusión.

3.2.5. “Yo resiliente”: Reconstrucción identitaria frente a la adversidad extrema

Dos participantes (A5, A9) que experimentaron amputaciones desarrollaron narrativas de resiliencia explícitas. A5 se dibujó inicialmente sin cabello ni pierna, pero luego “completó” el dibujo, simbolizando un proceso de aceptación y reconstrucción. A9, tras expresar tristeza inicial, manifestó: “Antes era alegre, luego triste, ahora feliz con mi amiga”, evidenciando transformación emocional facilitada por vínculos sociales. Las observaciones documentaron autonomía motriz (A9 se desplazaba sin asistencia), participación en juegos físicos adaptados y actitudes de apoyo hacia otros niños hospitalizados, sugiriendo que la resiliencia se construye no solo individualmente sino en red social.

3.2.6. “Yo espiritual”: La fe como recurso de afrontamiento

A6 expresó: “Le rezo a Diosito para que me cuide mucho y cuide a mi mamá”, acompañado de un dibujo que incluía símbolos religiosos. Las observaciones registraron que esta participante realizaba oraciones antes de procedimientos médicos y durante momentos de malestar. Esta posición identitaria, aunque no fue dominante en el conjunto de participantes, revela la importancia de considerar la dimensión espiritual como recurso de afrontamiento legítimo en contextos de hospitalización pediátrica.

3.2.7. Síntesis: Diálogo y tensión entre posiciones identitarias

El análisis transversal evidencia que las posiciones del Yo no son estáticas ni excluyentes, sino que dialogan, se tensionan y se reorganizan constantemente. Se identificaron tres patrones de relación entre posiciones:

- Patrón 1: Complementariedad dialógica (A2, A5, A7, A8, A9): En estos casos, “Yo como paciente” y “Yo como aprendiz” coexistieron sin tensión aparente. Los participantes transitaban fluidamente entre ambas posiciones, utilizando el espacio educativo como respiro de la medicalización sin negar su condición de salud.
- Patrón 2: Tensión identitaria persistente (A3, A4, A10): Aquí, “Yo como paciente” eclipsó otras posiciones. Las narrativas estuvieron dominadas por el sufrimiento físico y emocional, dificultando la emergencia de “Yo como aprendiz”. Las barreras institucionales (maltrato, barreras lingüísticas, ausencia familiar) impidieron la reorganización identitaria positiva.
- Patrón 3: Transición progresiva (A1, A6): Estos casos mostraron evolución temporal desde una posición inicial dominada por “Yo como paciente” hacia una mayor presencia de “Yo como aprendiz” a medida que la hospitalización se prolongaba y los apoyos educativos se consolidaron.

Este análisis transversal, fundamentado en la triangulación de técnicas cualitativas, demuestra que la identidad de los niños hospitalizados es un sistema complejo donde múltiples voces (propias y ajenas) negocian constantemente su lugar, configurando trayectorias identitarias diversas que requieren respuestas pedagógicas diferenciadas y sensibles al contexto particular de cada estudiante.

IV. Discusión

Los resultados de este estudio apuntan que la hospitalización de los estudiantes constituye una experiencia altamente disruptiva que afecta de manera profunda la identidad y la trayectoria educativa de los niños y niñas. En línea con la Teoría del Yo Dialógico³⁹,

39 Hubert Hermans, *Society in the Self: A Theory of Identity in Democracy*, (Oxford University Press, 2018), <https://academic.oup.com/book/25858>

se observa que la identidad de los estudiantes hospitalizados se configura como un sistema dinámico de posiciones del Yo, en el que emergen, dialogan y se reorganizan tanto la posición de “Yo paciente” como la de “Yo estudiante”. Esta coexistencia, más que, está marcada por continuas negociaciones, adaptaciones, negociaciones y tensiones; estas son provocadas por la medicalización del ambiente, la separación de los entornos familiares y escolares y la aparición de nuevas voces significativas, como las de docentes hospitalarios y personal sanitario.

Estos hallazgos coinciden con investigaciones previas⁴⁰ los cuales enfatizan que la hospitalización interrumpe el proceso de aprendizaje y genera sentimientos de desconexión, temor e incertidumbre. No obstante, este estudio ofrece una perspectiva innovadora al demostrar que, los niños y niñas tienen la capacidad de resignificar su experiencia y reconstruir su identidad como aprendices mediante el uso de estrategias pedagógicas sensibles y el fomento de interacciones sociales en un entorno hospitalario. Para favorecer la inclusión educativa y reducir el impacto emocional de la hospitalización. Resulta fundamental el apoyo de los cuidadores y familiares, además de la participación de profesores especializados.

La integración metodológica de técnicas de observación, dibujo identitario y entrevistas semiestructuradas accedió obtener la complejidad de las voces infantiles y las múltiples posiciones del Yo que emergen en la experiencia hospitalaria. Los dibujos y relatos no solo muestran la tensión entre ser paciente y ser aprendiz, sino también la habilidad de los infantes para adaptarse, negociar significados y mantener la continuidad en su proceso educativo, aun en circunstancias desfavorables. Este enfoque hermenéutico-dialógico, como proponen Monereo, y Hermans⁴¹, resulta especialmente pertinente para comprender la reconfiguración identitaria en contextos de crisis y vulnerabilidad.

Asimismo, resulta pertinente vincular estos hallazgos con las aportaciones de Marsico⁴², quien destaca que los contextos educativos altamente disruptivos generan procesos identitarios marcados por tensiones y resignificaciones constantes, lo que coincide con la experiencia de los(as) niños(as) hospitalizados(as) que deben integrar la posición de “paciente” y la de “aprendiz”. Del mismo modo, Weise y otros⁴³ evidencian cómo, en situaciones de crisis como la pandemia, los actores educativos se ven obligados a reconfigurar sus posiciones del Yo para afrontar la incertidumbre, lo cual refuerza la idea de que los niños en hospitalización también atraviesan dinámicas de adaptación y negociación identitaria frente a la adversidad.

⁴⁰ Camilo Salgado Bocanegra, “Miradas de la pedagogía hospitalaria: reflexiones encarnadas de un docente hospitalario”, *Infancias Imágenes*, 1(19), (2020): 100-7, <https://doi.org/10.14483/16579089.14684>; Cfr. Lizasoain Rumeu, *Pedagogía hospitalaria: compendio de una década...*; Cfr. Ocampo, y Rumeu Lizasoain, “Pedagogía hospitalaria: trayectorias de desarrollo intelectual, conquistas profesionales y desafíos de futuro”...

⁴¹ Monereo, y Hermans, “Education and Dialogical Self: State of Art”...

⁴² Marsico et al., *Educational Contexts and Borders Through a Cultural Lens...*

⁴³ Weise et al., “Posiciones identitarias del profesorado frente a situaciones de emergencia social: Aprender en tiempos de crisis”...

De manera complementaria, Stoyanova y Stoyanov⁴⁴, señalan que las posiciones identitarias emergen en un diálogo permanente entre la autopercepción y las voces significativas del entorno. En el caso de la hospitalización, esto se traduce en una interacción complicada entre la vivencia del “Yo paciente” y la construcción del “Yo aprendiz”, que es fortalecida por las intervenciones y acciones de profesores hospitalarios y del personal médico. En sintonía, Monereo y Hermans⁴⁵, subrayan, en concordancia, que la identidad se reorganiza mediante procesos de negociación con nuevas circunstancias vitales; esto se refleja en la capacidad de los estudiantes para resignificar su posición como aprendices aún bajo condiciones adversas.

Asimismo, es esencial tener en cuenta que la hospitalización no se debe entender solamente como factor de disrupción educativa, sino también como una situación en la que se evalúa el ejercicio del derecho a una educación inclusiva. Tal como plantean, Knaul⁴⁶, asegurar el acceso a la educación en situaciones de vulnerabilidad supone superar obstáculos actitudinales, estructurales y simbólicos que tienden a reducirlos a su estado médico, haciéndolos invisibles como aprendices. Siguiendo esta misma línea. En esta misma línea, Ebersold⁴⁷, destaca que la inclusión no puede restringirse al acceso formal a la educación, sino que exige garantizar que cada estudiante participe de manera activa y significativa en la comunidad educativa.

Desde esta perspectiva, la pedagogía hospitalaria, no es simplemente un recurso compensatorio, sino que se convierte en un ámbito más que un recurso compensatorio, se constituye en un espacio de reconocimiento y dignificación al estudiante, donde la continuidad escolar se articula con la preservación de la identidad y el bienestar holística del estudiante. Esta dimensión ética fortalece la necesidad de prácticas pedagógicas colaborativas y sensibles, basadas en corresponsabilidad entre escuela, familia y sistema sanitario, que garanticen trayectorias educativas equitativas y significativas incluso en circunstancias difíciles.

No obstante, la diversidad en las trayectorias y estrategias de afrontamiento observadas entre los participantes demuestra que es necesario implementar intervenciones pedagógicas flexibles y personalizadas, las cuales reconozcan la singularidad de cada experiencia y promuevan la participación activa del estudiante hospitalizado en su aprendizaje. La colaboración entre docentes, familias y los profesionales de la salud, así como la formación específica en educación hospitalaria, se destacan como elementos imprescindibles para una inclusión educativa efectiva.

44 Stoyanova, y Stoyanov, “Sense of Coherence and Burnout in Healthcare Professionals in the COVID-19 Era”...

45 Monereo, y Hermans, “Education and Dialogical Self: State of Art”...

46 Knaul et al., *Closing the Cancer Divide: An Equity Imperative*...

47 Ebersold, Serge, *Inclusive education for young disabled people in Europe: trends, issues and challenges*...

Conclusiones

Este estudio se propuso describir cómo los niños vivieron la transición a la enseñanza hospitalaria e identificar las posiciones del Yo emergentes desde una perspectiva de educación inclusiva. Los hallazgos demuestran que la hospitalización constituye una experiencia disruptiva que reconfigura profundamente la identidad de los estudiantes, pero también revela su capacidad de agencia para resignificar esta experiencia.

Este estudio ha demostrado que cuando los(as) estudiantes son utilizados, se trata de una experiencia profundamente disruptiva. Esta situación no solo impacta la continuidad de su educación, sino también el desarrollo y la redefinición de su identidad como aprendices. Se determinó, mediante la observación participativa, las entrevistas semiestructuradas y el análisis cualitativo de los diez dibujos identitarios, que las posturas del Yo que surgen en el entorno hospitalario (en especial “Yo como aprendiz” y “Yo como paciente”) interactúan. Se ajustan y se tensionan de acuerdo con los apoyos recibidos y las estrategias pedagógicas puestas en marcha.

La evidencia recolectada demuestra que la educación, si se aborda de un enfoque inclusivo y dialógico, tiene el potencial de ayudar a restaurar el sentido de pertenencia a la escuela y la participación activa del niño y la niña en su proceso educativo, incluso bajo circunstancias desfavorables. Para minimizar el impacto emocional que causa la hospitalización y fomentar trayectorias educativas continuas y significativas, es esencial contar con la colaboración eficaz de las familias y el personal sanitario, así como el apoyo de educadores formados en educación hospitalaria. También se requiere poner en práctica estrategias pedagógicas flexibles y adaptadas a cada estudiante.

El análisis comparativo de los casos estudiados revela tres trayectorias identitarias diferenciadas. En primer lugar, seis participantes (A1, A2, A4, A6, A7 y A8) mostraron en un principio que su posición era “Yo como paciente”, la cual se caracteriza por una desconexión del ambiente escolar y una ruptura biográfica. Sin embargo, cuatro de ellos (A2, A6, A7 y A8) lograron transitar poco a poco hacia la posición “Yo como aprendiz” a través de su participación continua en actividades educativas y sus relaciones importantes con profesores, voluntarios y compañeros. Este hallazgo dialoga con la Teoría del Yo Dialógico⁴⁸, mostrando el modo en que las voces externas significativas se internalizan, reorganizan y modifican el sistema de posiciones identitarias.

En segundo lugar, tres participantes (A3, A4 y A10) experimentaron tensiones identitarias duraderas en las que coincidieron varios factores adversos: barreras culturales y lingüísticas, maltrato por parte de la institución, carencia de apoyo familiar y trauma médico iatrogénico. El caso de A4, quien habla quechua, demuestra la manera en que las desigualdades lingüísticas y culturales se cruzan con la vulnerabilidad médica, creando una doble exclusión que persiste aun cuando hay servicios educativos disponibles formalmente. Por ende, estos descubrimientos destacan la

48 Hermans, The construction and reconstruction of dialogical self. 95; Hermans, y Hermans-Konopk, *Dialogical self-theory: Positioning and counter-positioning in globalizing society*, (Cambridge University Press, 2010), 335.

imperiosa necesidad de incluir perspectivas interculturales críticas que vean la diversidad lingüística como un recurso y no como una deficiencia.

En tercer lugar, los Estudiantes A5 y A9 fortalecieron trayectorias resilientes, manteniendo su identidad como aprendices a pesar de las amputaciones. A5 encontró apoyo en actividades lúdicas y académicas con voluntarias, mientras que A9 desarrolló su resiliencia a través de la amistad con una compañera hospitalizada. Esta comparación pone en manifiesto que la variedad en los caminos de afrontamiento no está determinada sólo por la gravedad médica, sino también por la configuración ecológica de factores protectores: conexiones efectivas, intermediarios culturales y oportunidades para participar en comunidades educativas.

Adicionalmente, el análisis temporal, muestra que los estudiantes con hospitalizaciones prolongadas (A5: 6 meses; A6: 4 meses y 20 días; A8: 5 meses) adquirieron una mayor apropiación del entorno hospitalario como contexto de aprendizaje. En cambio, aquellos con hospitalizaciones más cortas (A1, A10: 2 meses aproximadamente) mostraron narrativas dominadas por la nostalgia del entorno anterior. Esto indica que la resignificación de la identidad necesita tiempo subjetivo, posibilidades continuas de una participación significativa y un acompañamiento constante psicopedagógico⁴⁹.

Sin embargo, el estudio muestra que persisten desafíos: es fundamental mejorar la formación especializada de docentes y personal sanitario, asegurar que haya recursos didácticos adecuados y crear políticas públicas que reconozcan a la educación hospitalaria como un campo profesional diferenciado. A nivel metodológico, se identifican limitaciones como el tamaño reducido de la muestra ($n=10$) y la falta de seguimiento longitudinal. Esto indica que es preciso realizar investigaciones posteriores sobre cómo cambian las posiciones identitarias a lo largo de los procesos de reintegración escolar después de una hospitalización, así como estudios comparativos entre contextos institucionales diversos.

A nivel metodológico, se identifican tres limitaciones principales. Primero, el tamaño reducido de la muestra ($n=10$) limita la generalización de hallazgos, aunque es apropiado para la profundidad interpretativa buscada en estudios fenomenológicos. Segundo, la ausencia de seguimiento longitudinal impide conocer cómo evolucionan las posiciones identitarias durante el proceso de reintegración escolar post-hospitalización. Tercero, aunque las entrevistas permitieron acceder a experiencias significativas, un protocolo de entrevista biográfico-narrativo más extenso habría posibilitado una comprensión más profunda de las trayectorias educativas previas y las expectativas futuras de los niños, enriqueciendo el análisis de la transición entre contextos educativos. Estas limitaciones señalan direcciones valiosas para investigaciones futuras.

La contribución principal de esta investigación es poner en relieve que la pedagogía hospitalaria, aportes de mantener la continuidad académica, se convierte en un lugar para la reconstrucción identitaria cuando hay una coordinación efectiva entre los

49 Monereo y Hermans, "Education and Dialogical Self", 460.

apoyos familiares, escolares y sociales. El estudio muestra que, cuando se aplica DST a contextos de hospitalización pediátrica, los niños y las niñas negocian activamente diversas posiciones identitarias, lo cual trastoca nociones pasivas sobre la infancia enferma. Por lo tanto, este estudio contribuye a un entendimiento y una comprensión más profunda de la experiencia educativa hospitalaria y sostiene la importancia de diseñar estrategias pedagógicas inclusivas, sensibles y colaborativas que mantengan la identidad de aprendiz y aseguren el derecho a recibir una educación de calidad, sin importar las condiciones de salud. En última instancia, los hallazgos demuestran que la inclusión educativa auténtica, genuina necesita ir más allá de cumplir formalmente el derecho a educación para convertirse en una práctica ética de reconocimiento, donde cada estudiante sea validado simultáneamente como paciente que necesita cuidado y como aprendiz que merece oportunidades valiosas para su desarrollo integral.

Los desafíos identificados necesitan de formación especializada, recursos didácticos adecuados y políticas públicas robustas emergen como condiciones necesarias pero no suficientes. El hallazgo central es que la reconstrucción identitaria exitosa depende fundamentalmente de la configuración ecológica de factores protectores: vínculos familiares sólidos, mediadores culturalmente sensibles y oportunidades genuinas de participación en comunidades educativas significativas. Futuras investigaciones deberían realizar seguimientos longitudinales para comprender cómo evolucionan estas posiciones identitarias durante y después de la hospitalización, así como estudios comparativos que analicen cómo diferentes contextos institucionales facilitan u obstaculizan estos procesos.

Referencias bibliográficas

- Akkerman, Sanne Floor, y Paulien C., Meijer. "A dialogical approach to conceptualizing teacher identity". *Teaching and Teacher Education*, 2 (27), (2011): 308-319. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2010.08.013>
- Alsup, Janet. *Discursos de identidad docente: negociando espacios personales y profesionales*. Primera edición, Teacher Identity Discourse, 2006. <https://doi.org/10.4324/9781410617286>
- Badia, Antonia, Lorena Becerril, Eva Liesa, y Mayoral, Paula. "Five ways of being a schoolteacher". *Quaderns de Psicologia*, 3(22), (2020): e1563. <https://doi.org/10.5565/rev/qpsicologia.1563>
- Bagnoli, Anna. "Researching identities with multi-method autobiographies". *Sociological Research Online*, 2(9), (2004). <https://doi.org/10.5153/sro.909>
- Bagnoli, Anna. "Beyond the standard interview: The use of graphic elicitation and arts-based." *Qualitative Research*, 5(9), (2009): 547-570. <https://doi.org/10.1177/1468794109343625>
- Bagur, Sara, y Sebastián Verger. "Educación Inclusiva y Pedagogía Hospitalaria: las actitudes Docentes Promotoras de la Inclusión". *Revisão de Literatura*, 28, (2022): e0140. <https://doi.org/10.1590/1980-54702022v28e0140>
- Braun, Virginia, y Victoria Clarke. (2006). "Using thematic analysis in psychology." *Qualitative Research In Psychology*, 2(3), (2006): 77-101. https://www.researchgate.net/publication/235356393_Using_thematic_analysis_in_psychology
- Braun, Virginia y Victoria Clarke. (2006). "Using thematic analysis in psychology." *Qualitative Research In Psychology*, 2(3), (2006): 77-101. <https://www.researchgate.net/>

- publication/235356393_Using_thematic_analysis_in_psychology
- Calvo Álvarez, M.^a Isabel. "La pedagogía hospitalaria: clave en la atención al niño enfermo y hospitalizado y su derecho a la educación". *Aula*, 23 (2017): 33-47. <https://doi.org/10.14201/aula2017233347>
- Creswell, John W., y Cheryl N. Poth. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. 4.^a ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2018. <https://collegetpublishing.sagepub.com/products/qualitative-inquiry-and-research-design-4-246896>
- Cruz Sousa, Alanne, Damares Araujo Teles, y María Perpétua do Socorro Soares. "Pedagogía Hospitalar: a relevância da atuação do pedagogo". *Revista Educação e Emancipação*, 3(10), (2018): 241-259. <https://doi.org/10.18764/2358-4319.v10n3p241-259>
- Ebersold, Serge. *Inclusive education for young disabled people in Europe: trends, issues and challenges*. Report prepared for the Academic Network of European Disability Experts (ANED), 2011. https://www.researchgate.net/publication/289066519_Inclusive_education_for_young_disabled_people_in_Europe_trends_issues_and_challenges
- Escarbajal, Andrés, Salvador Alcaraz, y Carmen M. Caballero. "Evaluación de Prácticas en Educación Inclusiva". *Revista iberoamericana de evaluación educativa*, 1(16), (2023). https://revistas.uam.es/riee/article/view/riee2023_16_1_000
- Gálvez, Barbara Lyn, Waraporn Kongsuwan, Savina Schoenhofer, y Urai Hatthakit. "Aesthetic expressions as data in researching the lived world of children with advanced cancer". *Belitung Nursing Journal*, 6(7), (2021): 549-560. <https://doi.org/10.33546/bnj.1884>
- García, José. "La relación entre investigación básica y profesión aplicada en la psicología latinoamericana". *Revista Peruana de Psicología y Trabajo Social*, 2(3), (2014): 109-124. https://www.researchgate.net/publication/274638321_Garcia_J_E_2014h_La_relacion_entre_investigacion_basica_y_profesion_aplicada_en_la_psicologia_latinoamericana_Revista_Peruana_de_Psicologia_y_Trabajo_Social_3_2_109-124
- Gonçalves Teixeira, Ricardo Antonio, Luanna Kellen Pereira da Silva, Uyara Soares Cavalcanti Teixeira, y Mário José de Souza. "Educação inclusiva: atendimento educacional em um hospital de tratamen (bagnoli)to ao câncer em Goiás". *Rev EDaPECI*, 1(16), (2016): 178-195. <https://periodicos.ufs.br/edapeci/article/view/5960/pdf>
- Herman, Hubert J.M. *Society in the Self: A Theory of Identity in Democracy*. Oxford University Press, 2018. <https://academic.oup.com/book/25858>
- Hermans, Hubert J.M. "The construction and reconstruction of dialogical self". *Journal of Constructivist Psychology*, 2(16), (2010): 89-130. <https://doi.org/10.1080/10720530390117902>
- Hermans, Hubert J.M., y Agnieszka Hermans-Konopk. *Dialogical self-theory: Positioning and counter-positioning in globalizing society*. Cambridge University Press, 2010. <https://www.cambridge.org/core/books/dialogical-self-theory/E480E37D74000D537190CD63EEC-53B9E>
- Kubra, Yenel, Emre Sönmez, Elcin Ayaz, y Fatih Şahin. "Education at hospital with the understanding of "education for all": A case study". *Education and Science*, 207(46), (2021): 149-167. <https://doi.org/10.15390/EB.2021.9503>
- Knaul, Felicia Marie, Julie R. Gralow, Rifat Atun, y Afsan Bhadelia, eds. *Closing the Cancer Divide: An Equity Imperative*. Cambridge, MA: Harvard Global Equity Initiative, 2013. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3670448/>
- Lizasoáin Rumeu, Olga. *Pedagogía hospitalaria: compendio de una década*. Madrid: Editorial Sinindice, 2011. <https://www.villamanga.com/es/libro/>

- pedagogia-hospitalaria_8700010014?s-rsltid=AfmBOoqrJldEdH-1talRu3DXa-hNkPPhEiaLlz1kCnJE-tVt-iqEq-q2D8
- Lizasoáin Rumeu, Olga. *Pedagogía hospitalaria. Guía para la atención psicoeducativa del alumno enfermo*. Madrid: Síntesis, 2016. <https://dmc2vm44yioo9.cloudfront.net/07541598-0257-4d8a-8d66-afba5e3b75f3.pdf>
- Lizasoáin Rumeu, Olga. “Los derechos del niño enfermo y hospitalizado: el derecho a la educación. Logros y perspectivas”. *Estudios sobre Educación*, 9, (2005): 181-192. <https://dadun.unav.edu/server/api/core/bitstreams/1ba8d97c-0d60-4f35-bdd3-ce62f4539890/content>
- Manen, Max Van. *Phenomenology of Practice: Meaning-Giving Methods in Phenomenological Research and Writing*. Nueva York: Routledge, 2016. <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315422657/phenomenology-practice-max-van-manen>
- Marsico, Giuseppina, Virginia Dazzani, Marilena Ristum, y Ana Cecilia De Souza Bastos. *Educational Contexts and Borders Through a Cultural Lens*. Cultura Psychology of Education. Cham: Springer, 2015. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-18765-5>
- Monereo, Carles, y Hubert Hermans. “Education and Dialogical Self: State of Art”. *Journal for the Study of Education and Development*, 3(46), (2023): 445-491. <https://doi.org/10.1080/02103702.2023.2201562>
- Ocampo, Aldo González, y Olga Rumeu Lizasoáin. “Pedagogía hospitalaria: trayectorias de desarrollo intelectual, conquistas profesionales y desafíos de futuro”. *Revista Intersaberes*, 30(13), (2018): 489-508. <https://www.revista-suninter.com/intersaberes/index.php/revista/article/view/1484>
- Patton, Michael Quinn. *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice*. 4.ª ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2015. <https://books.google.com.co/books?id=-CM9BQAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Ramírez Rodríguez, Julieta Adriana, y Noemi Rodríguez Rosas. *Pedagogía hospitalaria: un modelo de inclusión educativa que disminuye el rezago educativo*. Tesis de Licenciatura, Universidad Pedagógica Nacional de México, 2012. <http://200.23.113.51/pdf/28626.pdf>
- Rütten, Alfred, y Pedro Gelius. “Building Policy Capacities: An Interactive Approach for Linking Knowledge to Action in Health Promotion”. *Health Promotion International*, 3(29), (2014): 569-582. <https://doi.org/10.1093/heapro/dat006>
- Salgado Bocanegra, Camilo. “Miradas de la pedagogía hospitalaria: reflexiones encarnadas de un docente hospitalario”. *Infancias Imágenes*, 1(19), (2020): 100-7. <https://doi.org/10.14483/16579089.14684>
- Serradas Fonseca, Marian. “The Approach of Hospital Pedagogy in the Venezuelan Context”. *Aula*, 23, (2017): 121-134. <https://doi.org/10.14201/aula201723121134>
- Stoyanova, Kristina, y Drozdoy Stoyanov Stoyanov. “Sense of Coherence and Burnout in Healthcare Professionals in the COVID-19 Era”. *Frontiers in Psychiatry*, 12, (2021): 709587. <https://doi.org/10.3389/fpsy.2021.709587>
- United Nations Development Programme (UNDP). *Estrategia de igualdad de género 2023-2025*. Nueva York: PNUD, 2023. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-05/Estrategia%20Igualdad%20de%20Genero-%202023-2025.pdf>
- Valsiner, Jaan, y Alberto Rosa Rivero. *The Cambridge handbook of sociocultural psychology*. New York: Cambridge University Press, (2007). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=562492>
- Van Manen, Max. *Researching Lived Experience: Human Science for an Action Sensitive Pedagogy*. Albany: State University

- of New York Press, 1990. <https://archive.org/details/researchinglived0000vanm>.
- Van Manen, Max. *Phenomenology of Practice: Meaning-Giving Methods in Phenomenological Research and Writing*. New York: Routledge, 2016. <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315422657/phenomenology-practice-max-van-manen>
- Weise, Crista, Eva Bretones-Peregrina, Virginia Martínez-Lozano, y Gonzalo Flores-Aguilar. "Posiciones identitarias del profesorado frente a situaciones de emergencia social: Aprender en tiempos de crisis". *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 1(28), (2025): 1-13. <https://doi.org/10.6018/reifop.639551>

Iberoamérica en la red global de cables submarinos. Conectividad continental y dependencia geopolítica

Ibero-America in the global network of submarine cables. Continental connectivity and geopolitical dependence

RAFAEL GARCÍA PÉREZ*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 154-191.

Fecha de recepción: 25/03/2026. Fecha de aprobación: 30/05/2026

ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10600>. ORCID: 0000-0002-4289-3711

Resumen

El presente artículo analiza el papel de Iberoamérica en la red global de cables submarinos y su creciente relevancia al convertirse en escenario de la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China por el control de las nuevas tecnologías de la información, en especial de la Inteligencia Artificial, y la infraestructura que la hace posible. El diseño de las redes de cables contribuye a delimitar la geografía de las áreas de influencia en las que potencialmente puede devenir el proceso desglobalizador que el gobierno estadounidense trata de impulsar como estrategia de resistencia ante el

* Profesor titular de Relaciones Internacionales, Universidad Pablo de Olavide (Sevilla). E-mail: rgarcia@upo.es. Todas las páginas webs mencionadas en este estudio se encuentran activas a fecha de cierre del presente artículo: 1 de diciembre de 2025. Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de investigación «Recursos marinos, sostenibilidad y territorio. Implicaciones para España de la evolución de los regímenes jurídicos de la pesca y la plataforma continental ampliada» -RECMAR- (PID2023-150405OB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades/Agencia Estatal de Investigación (DOI: 10.13039/501100011003 /FEDER, UE).

auge de China y como medio para prolongar su hegemonía internacional durante las próximas décadas.

Palabras clave: Iberoamérica, cables submarinos, competencia geopolítica, red global

Abstract

This article analyzes the role of Ibero-America in the global submarine cable network and its growing relevance as it becomes an arena for geopolitical competition between the United States and China for control of new information technologies, especially Artificial Intelligence, and the infrastructure that enables it. The design of cable networks helps to define the geography of the areas of influence in which the deglobalization process that the US government is trying to promote as a strategy of resistance to the rise of China and as a means to prolong its international hegemony for the next decades can potentially take place.

Keywords: Ibero-America, submarine cables, geopolitical competition, global network

Sumario

Introducción; I. Los cables submarinos en el Derecho del Mar; II. Geopolítica de la red de cables submarinos; III. La red de cables submarinos en Iberoamérica; 3.1. Conexiones hemisféricas; 3.1.1. Mar Caribe; 3.1.2. Costa atlántica; 3.1.3. Costa del Pacífico; 3.2. Conexiones intercontinentales; Conclusiones: Iberoamérica objeto de competencia geopolítica por el control de la red global de cables submarinos.

Introducción

La red global de cables submarinos desempeña un papel fundamental en la economía digital, las telecomunicaciones e, incluso, la defensa nacional. Constituye una infraestructura crítica¹ insustituible al ser la vía principal por la que se transmite la información digital. Esta red está formada por cables de fibra óptica², submarinos y terrestres, que conectan múltiples redes enlazando la práctica totalidad de los territorios del planeta³. Naciones Unidas ha calificado a los cables submarinos como una infraestructura de comunicaciones “de importancia capital para la economía mundial y la seguridad nacional de todos los Estados”⁴.

Resulta difícil exagerar la trascendencia que la red de cables submarinos de fibra óptica tiene en la vida de las sociedades modernas. La red de cables submarinos constituye la infraestructura física del ciberespacio a través de la cual transita el 99% de todas las comunicaciones digitales que se realizan⁵. Solo el valor de las transacciones financieras y de la información transmitida a través de los cables supera con mucho el valor de los bienes transportados por vía marítima⁶.

Estas infraestructuras constituyen verdaderas autopistas digitales por donde transitan contenidos e información, por lo general sensible y confidencial, de sectores empresariales e institucionales, que es necesario proteger frente a posibles interferencias como la extracción masiva de datos⁷, los actos de espionaje⁸ y, en definitiva, la

- 1 La Ley 8/2011 define a las *infraestructuras críticas* como aquellas “infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales”. Ley 8/2011 de 28 de abril, por la que se establecen Medidas para la Protección de las Infraestructuras Críticas. BOE nº 102, de 29 de abril de 2011.
- 2 A diferencia de los anteriores cables telefónicos (coaxiales), los cables de fibra óptica transmiten los datos por pulsos de luz generados por láser a velocidades extremadamente rápidas. Están compuestos por filamentos de fibra de vidrio con alta capacidad para transportar datos con una atenuación muy reducida, lo cual permite realizar conexiones a larga distancia sin pérdida de señal. Congressional Research Service. *Undersea telecommunication cables: Technology overview and issues for Congress*. (Washington: Congressional Research Service, 2022), 2. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47237>.
- 3 Nazli Choucri y David D. Clark. *International relations in the cyber age: The co-evolution dilemma*. (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2019), 33 y ss.
- 4 Naciones Unidas. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 7 de diciembre de 2010: Los océanos y el derecho del mar (A/RES/65/37)*. (Nueva York, 17 de marzo de 2011), 4. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n10/514/79/pdf/n1051479.pdf>.
- 5 Alan Mauldin. “Do Submarine Cables Account For Over 99% of Intercontinental Data Traffic?”. *TeleGeography Blog*, 4 de mayo de 2023. <https://blog.telegeography.com/2023-mythbusting-part-3>.
- 6 Esnaider Monterrosa, “Los cables submarinos: ¿un bien común mundial?”. *Revista Comunicación*, 17 septiembre 2020. <https://revistacomunicacion.com/2020/09/17/los-cables-submarinos-un-bien-comun-mundial/>.
- 7 Nick Couldry y Ulises A. Mejias. *The Costs of Connection How Data Is Colonizing Human Life and Appropriating It for Capitalism*. (Redwood City, California: Stanford University Press, 2019).
- 8 Tara Davenport. “The use of submarine cable infrastructure for intelligence collection”. En *Research Handbook on Intelligence and International Law*, editado por Russell Buchan e Iñaki Navarrete. (Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2025). 278-308.

protección de la soberanía digital⁹.

A medida que las redes se han convertido en una infraestructura estratégica, los cables submarinos se han transformado en un nuevo campo de competencia geopolítica entre las grandes potencias. Los cables submarinos poseen relevancia geopolítica al conectar, física y digitalmente, a países y continentes, favoreciendo o excluyendo los vínculos económicos, culturales, políticos y estratégicos que se puedan establecer entre ellos.

Actualmente, se estima que existen en funcionamiento unos 600 sistemas de cable submarino en todo el mundo¹⁰, lo cual supone más del doble de los existentes hace una década, con un crecimiento que no deja de acelerarse.

El presente artículo analiza el papel de Iberoamérica en la red global de cables submarinos y su creciente relevancia al convertirse en escenario de la competencia geopolítica que dirimen en la actualidad Estados Unidos y China por el control de las nuevas tecnologías de la información, en especial de la Inteligencia Artificial (IA), y la infraestructura que la hace posible. A pesar de su relevancia como objeto de estudio, los cables submarinos no han obtenido la atención académica merecida y apenas se ha investigado la distribución espacial de la red global y sus implicaciones geopolíticas¹¹. El diseño de las redes de cables contribuye a delimitar la geografía de las áreas de influencia¹² en las que potencialmente puede devenir el proceso desglobalizador¹³ que el gobierno estadounidense trata de impulsar como estrategia de resistencia ante el auge de China y como medio para prolongar su hegemonía internacional durante las próximas décadas.

La metodología empleada en el artículo parte de un análisis documental que revisa fuentes primarias (bases de datos especializadas de telecomunicaciones, documentos institucionales, resoluciones internacionales) y fuentes secundarias (literatura académica propia de las Relaciones Internacionales, Geopolítica y Geografía de Redes).

9 El concepto de *soberanía digital* se encuentra rodeado de polémica. Según la profesora Robles Carrillo "(...) desde el punto de vista jurídico, pocas categorías se prestan en menor medida a un ejercicio de construcción teórica que la idea de soberanía digital (...)". Margarita Robles Carrillo. "La articulación de la soberanía digital en el marco de la Unión Europea". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 75, 133-171, 139. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.75.05>. El término es usado en este artículo en un sentido politológico y no jurídico, entendido como la capacidad de los Estados para mantener un control independiente sobre su ecosistema digital —datos, infraestructura y *software*— evitando incurrir en una dependencia subordinante respecto de proveedores tecnológicos externos o jurisdicciones extranjeras.

10 El número total de cables activos cambia constantemente a medida que entran en servicio nuevos cables y se desmantelan los más antiguos. Telegeography. *Submarine Cable Frequently Asked Questions*. 2025. <https://www2.telegeography.com/submarine-cable-faqs-frequently-asked-questions>.

11 Esta línea de investigación la han desarrollado los estudios sobre geografía de redes de transporte. Jean-Paul Rodrigue. *The Geography of Transport Systems*, 5ª ed. (Nueva York: Routledge, 2020).

12 Andrew Latham, "Spheres of influence in a multipolar world", *Defense Priorities*, 26 de septiembre de 2022. <https://www.defensepriorities.org/explainers/spheres-of-influence-in-a-multipolar-world>.

13 Elisabeth Braw. *Goodbye globalization: The return of a divided world*. (New Haven, CT: Yale University Press, 2024).

Realiza, además, un análisis cartográfico-descriptivo para el estudio de la distribución espacial de los sistemas de cables a partir de mapas disponibles en las páginas web de TeleGeography y Submarine Cable Networks. Y, finalmente, realiza un análisis de caso dedicado al estudio detallado del cable chileno Humboldt, como ilustración de las dinámicas geopolíticas descritas. El marco teórico empleado se corresponde con la teoría de redes complejas, aplicando el modelo enunciado por Lázlo Barabasi (*power law*, *Scale-Free Network*) al análisis de la estructura de conectividad. Para introducir el estudio se realiza un análisis somero del régimen jurídico internacional de los cables submarinos.

I. Los cables submarinos en el Derecho del Mar

La red de cables submarinos de fibra óptica no cuenta con un régimen jurídico internacional específico, sino que se trata de una regulación genérica que incluye al conjunto de cables tendidos en el fondo del océano, sean de comunicaciones, estén dedicados al transporte de energía eléctrica, o su función sea de carácter militar o científica. Desde mediados del siglo XIX, la preocupación por proteger estas instalaciones impulsó desarrollos normativos internacionales que dieron como resultado la Convención para la Protección de los Cables Telegráficos Submarinos de 1884¹⁴, que sigue constituyendo uno de los fundamentos del régimen internacional de los cables, junto con las Convenciones de Ginebra de 1958¹⁵ y la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1984 (CNUDM)¹⁶. Es ésta última representa el régimen jurídico aplicable a los cables submarinos, tanto para los Estados Parte de la Convención como para los que no lo son, al ser considerada norma de Derecho internacional consuetudinario¹⁷.

¹⁴ Sigue en vigor y cuenta con 36 Estados parte. *International Convention on the Protection of Submarine Cables, with additional Article*, París, 14 de marzo de 1884; <https://verdragenbank.overheid.nl/en/Verdrag/Details/001885.html>.

¹⁵ La Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar fue concluida en Ginebra en 1958. En ella se adoptaron cuatro convenios, dos de ellos afectan a los cables: la Convención sobre la Alta Mar (<https://www.dipublico.org/10527/convencion-de-ginebra-sobre-la-alta-mar-de-29-de-abril-de-1958/>) y la Convención sobre la Plataforma Continental (<https://www.dipublico.org/10533/convencion-de-ginebra-sobre-la-plataforma-continental-de-29-de-abril-de-1958/>).

¹⁶ Naciones Unidas. *Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, de 10 de diciembre de 1982, entrada en vigor el 16 de noviembre de 1994, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 1833; www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf.

¹⁷ Douglas R. Burnett, Robert Beckman, y Tara M. Davenport. "Overview of the International Legal Regime Governing Submarine Cables". En *Submarine Cables: the Handbook of Law and Policy*, editado por Douglas R. Burnett, Robert Beckman, y Tara M. Davenport (Leiden: Brill-Nijhoff, 2014), 63-90, 64. <https://doi.org/10.1163/9789004260337>; y Wolff Heintschel von Heinegg. "Protecting Critical Submarine Cyber Infrastructure: Legal Status and Protection of Submarine Communications Cables under International Law". En *Peacetime Regime for State Activities in Cyberspace*, editado por Katharina Ziolkowski (Tallin: NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, 2013), 291-318, 297. <https://ccdcoe.org/library/publications/peacetime-regime-for-state-activities-in-cyberspace/>.

Según la Convención, dentro de su mar territorial, el Estado ribereño dispone de una amplia autoridad para regular las actividades de los buques que realizan operaciones de tendido de cables. Puede inspeccionar las rutas que siguen y autorizar todas las tareas necesarias para su reparación y mantenimiento¹⁸. Ningún cable puede atravesar esta área sin contar con la aprobación del Estado ribereño.

En lo que respecta a la ZEE, el ámbito de jurisdicción que ejerce el Estado ribereño lo establece, de forma expresa, la propia Convención: el establecimiento y uso de islas artificiales, instalaciones y otras estructuras en superficie¹⁹, la investigación científica marina²⁰ y la protección y preservación del medio marino²¹. Los cables submarinos que transitan esta zona no se encuentran sometidos a la jurisdicción del Estado ribereño, salvo aquellos cables y conductos submarinos que comuniquen su territorio con cualquier estructura (plataformas extractivas, islas artificiales, parques eólicos, instalaciones submarinas científicas, ...) instalada en su ZEE o en la plataforma continental, en cuyo caso requieren de su autorización²².

En la plataforma continental, el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía “a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales”, lo cual incluye “los recursos minerales y otros recursos no vivos del lecho del mar y su subsuelo, así como los organismos vivos pertenecientes a especies sedentarias (...) en constante contacto físico con el lecho o el subsuelo”²³, pero tampoco reconoce en esta área jurisdicción alguna sobre los cables.

Por el contrario, la Convención sí reconoce a los Estados no ribereños derechos y obligaciones sobre la ZEE²⁴. La Convención establece, de forma expresa, la libertad de “todos los Estados” (se entiende también que de sus nacionales) para tender cables submarinos en la ZEE, y en la plataforma continental²⁵. Esta libertad implica también el derecho a realizar estudios de los fondos oceánicos para determinar las rutas a seguir en

¹⁸ Los buques que realizan “actividades de prospección” no son considerados como paso inocente (CNUDM, arts. 19.2.j y 52.2).

¹⁹ CNUDM, arts. 60, 80, 87, 147, 208, 214, 246, 259.

²⁰ CNUDM, arts. 87, 238-265, 297.

²¹ CNUDM, arts. 192-237.

²² CNUDM, art. 79.4.

²³ CNUDM, art. 77.1 y 4.

²⁴ CNUDM, art. 58.1 “En la zona económica exclusiva, todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan, con sujeción a las disposiciones pertinentes de esta Convención, de las libertades a que se refiere el artículo 87 de navegación y sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinos, y de otros usos internacionalmente legítimos del mar relacionados con estas libertades, como los asociados con la operación de buques, aeronaves y cables y tuberías submarinos, y compatibles con las demás disposiciones de esta Convención”.

²⁵ CNUDM, art. 79.1: “Todos los Estados tienen derecho a tender en la plataforma continental cables y tuberías submarinos, de conformidad con las disposiciones de este artículo”.

el tendido de los cables, así como las tareas de mantenimiento y reparación²⁶ dado que todas estas actividades se consideran “usos internacionalmente legítimos del mar”²⁷.

A cambio de ello, los Estados no ribereños asumen, también, una serie de obligaciones. En primer lugar, deben tener “debidamente en cuenta” los derechos y deberes del Estado ribereño enunciados en el artículo 56. Y también deberán respetar los cables ya instalados, sin entorpecer la posible reparación de los ya existentes²⁸. Además, los Estados que realicen operaciones de tendido de cables “cumplirán las leyes y reglamentos adoptados por el Estado ribereño de conformidad con las disposiciones de esta Convención y otras normas de derecho internacional en la medida en que no sean incompatibles con esta Parte”²⁹. Pero el recorrido de los cables submarinos en estas áreas marinas no se encuentra sujeta al consentimiento del Estado ribereño. El artículo 79.3 sólo exige tal requisito en el caso de los oleoductos³⁰.

Atendiendo al contenido literal de este artículo, el Estado ribereño sólo podrá adoptar “medidas razonables”, sin extralimitarse en el ejercicio de su jurisdicción hasta el punto de impedir en la práctica la instalación de cables submarinos por parte de terceros³¹. Pero, adviértase, que la tercera restricción que incorpora el artículo, relativa a “la prevención, reducción y control de la contaminación”, se refiere tan sólo a la causada por “tuberías”. La Convención excluye de esa posibilidad a los cables submarinos al considerar que no son instalaciones contaminantes.

Al mismo tiempo, si algún Estado ribereño, invocando razones de seguridad nacional, decide imponer restricciones adicionales al tendido de cables submarinos sólo serán aplicables en su mar territorial, donde dispone de soberanía plena.

En lo que respecta a la alta mar, se aplica el régimen de libertades que establece la CNUDM en su artículo 87 a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral. En la Zona (los fondos oceánicos que se encuentran más allá de los límites de la jurisdicción nacional de los Estados), el lecho y el subsuelo marino tienen consideración de Patrimonio Común de la Humanidad³². La Zona es administrada por la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos en la cual participan los Estados parte de la Convención. La

²⁶ Resulta sorprendente que la sustitución de los cables no sea mencionada en la CNUDM, salvo el artículo 51.2 relativo a las aguas archipelágicas (“(...) Los Estados archipelágicos permitirán el mantenimiento y el reemplazo de dichos cables, una vez recibida la debida notificación de su ubicación y de la intención de repararlos o reemplazarlos”). El hecho de que la sustitución de los cables submarinos existentes no esté expresamente regulada en otras disposiciones de la Convención no significa que no sea parte integrante del derecho a tender cables submarinos. Heintschel v. Heinnegg, *op. cit.*, 304.

²⁷ Burnett et al., *op. cit.*, 79.

²⁸ CNUDM, art. 79.5.

²⁹ CNUDM, art. 58.3.

³⁰ CNUDM, art. 79.3.

³¹ CNUDM, art. 194.4: “Al tomar medidas para prevenir, reducir o controlar la contaminación del medio marino, los Estados se abstendrán de toda injerencia injustificable en las actividades realizadas por otros Estados en ejercicio de sus derechos y en cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con esta Convención”.

³² CNUDM, art. 136.

Convención reconoce el derecho de todos los Estados “a tender cables y tuberías submarinos en el lecho de la alta mar más allá de la plataforma continental”³³. A cambio, exige que los Estados tengan en cuenta los intereses y libertades de otros Estados en el ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención para todos los Estados en alta mar y, de forma específica, que tengan en cuenta los cables ya instalados para no perjudicar la posibilidad de reparar los cables y tuberías ya existentes³⁴.

La Convención también reconoce el derecho de los Estados a promulgar legislación interna para proteger a los cables submarinos. En su mar territorial, los Estados ribereños disponen de plenas competencias. En lo que corresponde a la ZEE y a la plataforma continental, la Convención precisa las competencias que le atribuye³⁵. El artículo 113 establece que “todo Estado dictará las leyes y reglamentos necesarios para que constituyan infracciones punibles la ruptura o el deterioro de un cable submarino en la alta mar, causados voluntariamente o por negligencia culpable por un buque que enarbole su pabellón o por una persona sometida a su jurisdicción (...)”. El artículo 114 exige, a su vez, que cada Estado “dictará las leyes y reglamentos necesarios para que las personas sometidas a su jurisdicción que sean propietarias de cables o tuberías en la alta mar y que, al tender o reparar los cables o tuberías, causen la ruptura o el deterioro de otro cable o de otra tubería respondan del costo de su reparación”. Y el artículo 115 dispone que “todo Estado dictará las leyes y reglamentos necesarios para que los propietarios de buques que puedan probar que han sacrificado un ancla, una red o cualquier otro aparejo de pesca para no causar daños a un cable o a una tubería submarinos sean indemnizados por el propietario del cable o de la tubería (...)”.

En resumen, la obligación de promulgar legislación nacional relacionada con los cables submarinos se encuentra limitada en dos únicos aspectos. En primer lugar, a la rotura o daño de los cables submarinos. En segundo lugar, sólo se aplica a los Estados del pabellón de los buques responsables, y a los Estados de los que sean nacionales quienes hayan roto o dañado un cable y de los propietarios de cables submarinos³⁶. Por regla general, los daños a los cables submarinos suelen resolverse mediante demandas civiles ante los tribunales marítimos tradicionales.

Finalmente, los procedimientos obligatorios de solución de controversias que implican decisiones vinculantes en virtud de la Parte V, Sección 2 (Procedimientos), de la CNUDM se aplican a las controversias entre los Estados Parte sobre la interpretación o aplicación de las disposiciones relativas a los cables submarinos. Un Estado parte puede presentar una reclamación contra otro Estado parte que, por ejemplo, haya impuesto reglamentaciones excesivas al tendido o reparación de cables en su ZEE o haya infringido las leyes y reglamentos del Estado ribereño sobre el tendido o reparación de cables.

33 CNUDM, art. 112.1.

34 CNUDM, art. 79.5.

35 CNUDM, arts. 113, 114 y 115, transposición de los artículos II, IV y VII (respectivamente) de la Convención de 1884 sobre cables submarinos telegráficos.

36 Heintschel v. Heinnegg, *op. cit.*, 308.

Como puede observarse, a pesar de su relevancia sistémica, la situación jurídica de los cables submarinos dista mucho de estar a la altura de los desafíos de seguridad planteados en nuestros días. La Convención no establece ninguna prohibición expresa contra daños deliberados infligidos a cables submarinos por parte de un Estado, ya sea en zonas bajo su soberanía o fuera de ellas. El Derecho internacional actual también parece guardar silencio sobre si los cables están sujetos a la jurisdicción de los Estados que los poseen o cuyos nacionales los han tendido y explotado, y hasta qué extremo alcanzaría tal jurisdicción. En particular, resulta dudoso que tengan derecho a adoptar las medidas necesarias para protegerlos contra ataques deliberados en tiempo de paz o contra interferencias cibernéticas maliciosas. Cabe concluir, en consecuencia, que las disposiciones sobre cables submarinos no parecen proporcionar un régimen jurídico coherente y adecuado que garantice su protección de manera eficaz³⁷.

Los marcos normativos actuales no son adecuados para preservar la seguridad de los cables submarinos de fibra óptica, y en esta apreciación coinciden los expertos que han tratado la cuestión³⁸. Tanto el Convenio de 1894 como la CNUDM son instrumentos pre-digitales que sólo ofrecen algunos recursos, limitados, frente a las amenazas físicas a la red en la actualidad. Ante los daños cibernéticos intencionados, la principal herramienta de la que se dispone, el Manual de Tallin, resulta igualmente limitado en su tarea de protección³⁹. En su conjunto, ninguno de estos instrumentos permite cumplir con la función de protección que la red global digital requiere, tanto en el dominio marítimo como en el terrestres y virtual.

II. Geopolítica de la red de cables submarinos

El diseño de la red global de cables submarinos no es neutral, atiende a lógicas funcionales y de seguridad, pero también a lógicas geopolíticas de poder.

En lo que respecta a su seguridad, proteger la integridad de la red de cables submarinos es una aspiración imposible de lograr. Su vulnerabilidad es enorme, dadas las dificultades casi insalvables que existen para protegerla de forma eficaz, tanto en el

³⁷ *Ibidem*, 310.

³⁸ Heintschel v. Heinegg, *op. cit.*, 310-311; Burnett et al., *op. cit.*, 90; Tara M. Davenport. "Submarine Cables, Cybersecurity and International Law: An Intersectional Analysis", *Catholic University Journal of Law and Technology*, 24(1) (2015), 57-109, 89-92. <https://scholarship.law.edu/jlt/vol24/iss1/4>; Douglas Guilfoyle, Tamsin Phillipa Paige y Rob McLaughlin. "The final frontier of cyberspace: The seabed beyond national jurisdiction and the protection of submarine cables", *International & comparative law quarterly*, 71(3) (2022), 657-696, 695. doi:[10.1017/S0020589322000227](https://doi.org/10.1017/S0020589322000227).

³⁹ "Cyber operations on the high seas may be conducted only for peaceful purposes, except as otherwise provided for under international law". Michael M. Schmitt. "Law of the Sea", en *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, editado por Michael M. Schmitt (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), Rule 45, 233. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316822524.014>.

plano físico como en el digital, dada su extraordinaria extensión⁴⁰. Como consecuencia de ello, la red global ha sido diseñada para ser redundante, multiplicando el número de cables que realizan las conexiones principales⁴¹. De esta manera, cualquier fallo que inhabilite el servicio en un cable puede ser mitigado redirigiendo el tráfico hacia otros cables alternativos en tanto se consigue reparar el sistema. La redundancia de sistemas y la interconexión entre áreas económicas pujantes y densamente pobladas hace que los cables submarinos sigan un recorrido muy semejante al de las rutas navales comerciales más empleadas, por lo que se encuentran sujetos a restricciones geográficas semejantes⁴².

A estos riesgos convencionales se ha sumado una dimensión geopolítica que genera nuevas vulnerabilidades potenciales. Estos riesgos surgen como consecuencia de la rivalidad sostenida entre las grandes potencias, principalmente Estados Unidos y China, por liderar la competencia estratégica en tecnologías emergentes⁴³. Una competencia tan enconada que amenaza la estabilidad internacional⁴⁴.

La capacidad tecnológica crea espacios de poder (*technical territories*) que conforman una geografía particular, generando sus propias jurisdicciones y proyectando su influencia mucho más allá de ellas⁴⁵. Esta capacidad tecnológica genera también preponderancia que se proyecta en una dimensión espacial. La nueva geografía del poder la conforman estos nuevos territorios tecnológicos⁴⁶, entre los que se incluyen los cables submarinos por los que transita la información digital.

La competencia geopolítica afecta también a la generación de contenidos y a la protección de la información que se transmite por las redes de cables. Para las grandes potencias resulta imperativo proteger estas infraestructuras de interferencias indebidas

40 Unos 1,4 millones de km, en 2024. Telegeography. *Submarine Cable Frequently Asked Questions*. <https://www2.telegeography.com/submarine-cable-faqs-frequently-asked-questions>.

41 Insikt Group. *The Escalating Global Risk Environment for Submarine Cables*. Recorded Future, 27 de junio de 2023, 5. <https://go.recordedfuture.com/hubfs/reports/ta-2023-0627.pdf>.

42 Los puntos de estrangulamiento marítimos (*chokepoints*) son nodos geopolíticos extremadamente relevantes que constituyen los *cuellos de botella* por donde transita la mayor parte del tráfico marítimo y de cables submarinos (Canal de Suez, Estrecho de Malaca, etc.). Bert Chapman. "Undersea Cables: The Ultimate Geopolitical Chokepoint". *FORCES Initiative: Strategy, Security and Social Systems*, 13 de diciembre de 2021. <https://docs.lib.purdue.edu/forces/1>

43 Cuihong Cai. *Cyber Politics in US-China Relations*. (Singapur: World Scientific, 2021). <https://doi.org/10.1142/11826>.

44 Azhar Azam. "The Geopolitics of Cables: US and China's Subsea War". *Fair Observer*, 17 de diciembre de 2024. <https://www.fairobserver.com/politics/the-geopolitics-of-cables-us-and-chinas-subsea-war/>.

45 Luke Munn. "Red territory: forging infrastructural power", *Territory, Politics, Governance*, 11(1), 2020, 80-99. <https://doi.org/10.1080/21622671.2020.1805353>.

46 Gökhan Tekir. "Huawei, 5G Network and Digital Geopolitics". *International Journal of Politics and Security*, 2(4), 2020, 113-135. <https://dergipark.org.tr/en/pub/ijps/issue/54281/754415> ; Rana Danish Nisar. "From Petro-Politics to Digital-Politics: the new Wave in Global Power Competition". *World Geostrategic Insights*, 16 de noviembre de 2023. <https://www.wgi.world/from-petro-politics-to-digital-politics-the-new-wave-in-global-power-competition/>.

al tiempo que tratan de proporcionar a sus agentes económicos (las grandes compañías tecnológicas) los instrumentos necesarios para poder competir a escala global⁴⁷. Es en estos nuevos territorios tecnológicos donde se dirime la soberanía digital, la soberanía tecnológica y la soberanía sobre los datos generados por los ciudadanos de un Estado⁴⁸.

La estructura de la red de cables no es aleatoria. El matemático Albert-Laszlo Barabasi ha demostrado que sigue una pauta determinada que la convierte en una “red libre de escala” (*Scale-Free Network*)⁴⁹. En una red aleatoria la gran mayoría de los nodos tienen un número parecido de enlaces, siendo excepcional que alguno de ellos se desvíe del promedio. Por el contrario, en una red libre de escala, se establece una jerarquía entre aquellos nodos (centrales) que concentran la mayor parte de las conexiones, seguidos de nodos más pequeños pero importantes, continuando en una escala decreciente hasta llegar a los nodos más pequeños que constituyen la inmensa mayoría de la red⁵⁰. La asignación de enlaces a cada nodo sigue una pauta, enunciada por Barabasi como *power law*⁵¹, que convierte a muy pocos nodos relevantes en los centros neurálgicos de la red al pasar por ellos la mayor parte del tráfico registrado.

Los nodos relevantes de la red son aquellos espacios físicos donde los flujos de información que transitan la red se concentran y redistribuyen. En la actualidad, esos nodos son los grandes centros de datos⁵². Estas enormes infraestructuras se han convertido en instalaciones nodales a través de las cuales se produce la interconexión de la red global de cables submarinos⁵³. En los últimos años, su número ha crecido de forma significativa.

47 Hannes Werthner. “Geopolitics, Digital Sovereignty... What's in a Word?”, en *Perspectives on Digital Humanism*, dir. por Erich Prem, Edward A. Lee, Carlo Ghezzi (Cham: Springer, 2022), 241-248.

48 Recuérdese, que el concepto de soberanía es empleado en este artículo en un sentido politológico, ver la anterior nota 9. Christian Bueger, y Tobias Liebetrau. “Protecting hidden infrastructure: The security politics of the global submarine data cable network”. *Contemporary Security Policy*, 42(3), 2021, 391-413. <https://doi.org/10.1080/13523260.2021.1907129>.

49 Albert-László Barabasi. *Linked: The New Science of Networks*. (Nueva York: Basic Books, 2014 (1ª ed. 2002).

50 Para comprender la estructura de conectividad estas redes, el autor introduce una comparación visual entre los mapas de carreteras (una retícula que conecta todas las poblaciones) y el mapa de las rutas aéreas de un Estado (donde la mayor parte de las conexiones se concentran en pocos aeropuertos (*hubs*). Barabasi. *Linked*, 71.

51 Barabasi. *Linked*, 69.

52 Un centro de datos (*data center*) es una instalación que alberga los servidores físicos (o virtuales) que están conectados interna y externamente a través de redes de cables. Se trata de un espacio físico que sirve para almacenar, transferir y acceder a la información digital.

53 Amaël Cattaruzza. “The geopolitics behind data, the data behind geopolitics”. *Annales des Mines*, 11, 2020. https://www.anales.org/edit/enjeux-numeriques/DG/2020/DG-2020-09/EnjNum20c_8Cattaruzza.pdf.

El territorio físico donde se ubican estos nodos principales gana relevancia geopolítica. Por el contrario, aquellos otros territorios que no disponen de nodos pierden relevancia⁵⁴. En consecuencia, una forma evidente de que un Estado gane centralidad en la red global es hacer pasar el mayor número de sistemas de cables por centros de datos que se encuentran ubicados en su propio territorio⁵⁵, evitando a la vez que esos sistemas pasen por el territorio de otros países.

Los gobiernos de las grandes potencias están remodelando el diseño físico de Internet a través de empresas que controlan la infraestructura técnica de la red (redes de cables y centros de datos) con el objetivo de condicionar el enrutamiento de los datos de manera más favorable a sus intereses y obtener así un mejor control sobre la infraestructura y los contenidos que por ella transitan. De lograr esta posición dominante no sólo conseguirán influir sobre los tráficos que se realicen, sino que dispondrán de una plataforma eficaz para la obtención de datos a gran escala, vital para el desarrollo de la IA y, eventualmente, para acciones de espionaje.

La construcción y gestión de nuevos sistemas de cables submarinos constituye, en consecuencia, una acción clave para definir la topología física de la red a nivel global y para delimitar áreas territoriales (de inclusión o de exclusión) con respecto a aliados y rivales.

Los centros de datos tienden a concentrarse en pocas localizaciones a nivel mundial. La mayor densidad de estas instalaciones se encuentra en territorio estadounidense (fig. 1). Allí destaca por encima de cualquier otra localización el estado de Virginia Occidental⁵⁶, junto con Chicago, Dallas y Omaha.

54 Joseph Verbovsky. *Networked Geopolitics. Global networks as both metaphor and repository of power*. American Academy in Berlin, 2018. <https://www.americanacademy.de/networked-geopolitics/>.

55 Shaun Riordan. *The Geopolitics of Cyberspace: a Diplomatic Perspective*. (Leiden: Brill, 2019), 18-19

56 Ashburn (Virginia) constituye el epicentro del tráfico mundial de Internet. Se ha convertido en un lugar común afirmar que por sus instalaciones pasaría nada menos que el 70% del tráfico mundial. Sin embargo, estudios independientes cuestionan semejante cifra y la rebajan de forma sensible. Christian Hernandez. "How did Ashburn, Virginia become the center of the digital universe". *Medium*, 17 de enero de 2025. <https://christianhern.medium.com/how-did-ashburn-virginia-become-the-center-of-the-digital-universe-c048e8e599d7>; Tim Stronge, "Does 70% of the World's Internet Traffic Flow Through Virginia?". *TeleGeography Blog*, 30 de mayo de 2019. <https://blog.telegeography.com/does-70-of-the-worlds-internet-traffic-flow-through-virginia>, respectivamente.

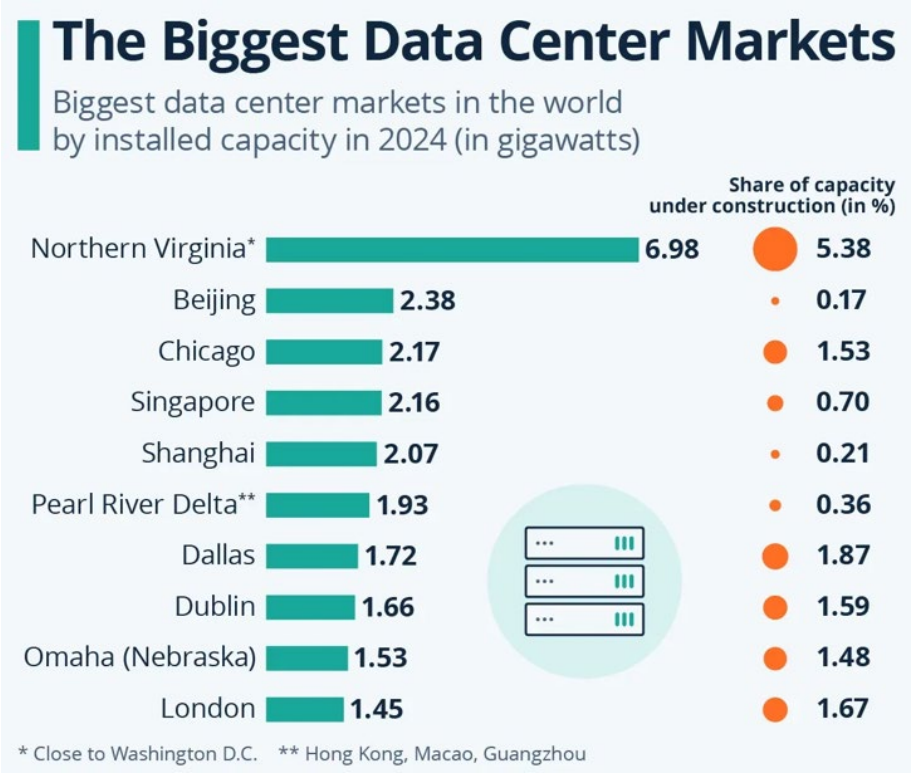


Figura 1. Principales mercados mundiales de centros de datos (2025)⁵⁷.
Fuente: Voroni, 2025⁵⁸.

Asia es la segunda región del mundo con mayor capacidad instalada para centros de datos. Pekín, Singapur, Shanghái y el delta del río Perla⁵⁹ figuran entre los diez principales mercados⁶⁰.

57 El consumo eléctrico de estos centros es tan intensivo que su capacidad se mide por la demanda eléctrica que generan.

58 Voroni. *Which Regions Have the Biggest Data Centers?*, 13 de abril de 2025. <https://www.voroniapp.com/technology/Which-Regions-Have-the-Biggest-Data-Centers-4695>.

59 El delta del río Perla constituye la desembocadura de un extenso sistema fluvial en el sur de China, que incluye a los ríos Xi, Bei y Dong. En esa región se sitúan grandes centros económicos como Guangzhou, Hong Kong y Shenzhen.

60 Voroni. *Which Regions...*, *op.cit.*

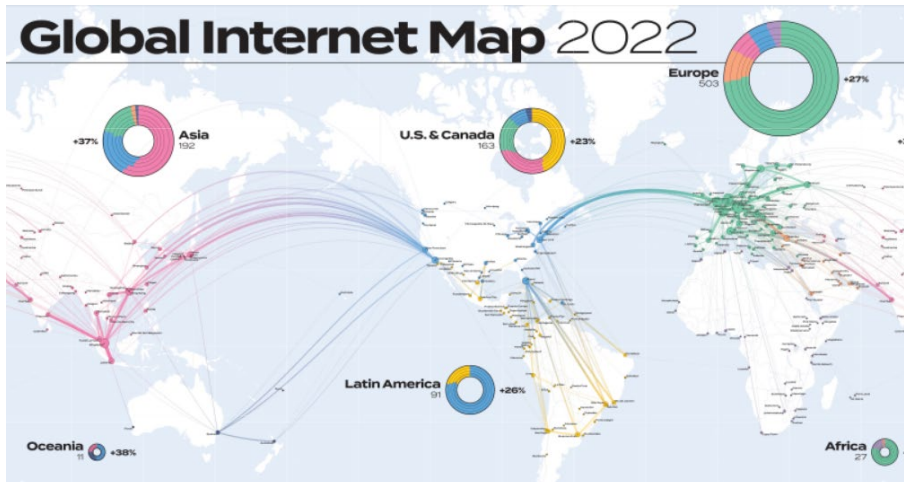


Figura 2. Mapa Global de Internet (2022)

Fuente: TeleGeography 2022⁶¹.

La actual estructura de la red mundial determina que la conectividad global, el acceso de cada región a los flujos globales, no sea equitativa⁶², cumpliendo la *power law* enunciada por Barabasi (fig.2). Por ejemplo, en 2021 (no ha sido posible localizar datos más recientes), el ancho de banda⁶³ de Norteamérica (EE.UU. y Canadá) era de 130.703 Gb/s, de los cuales sólo el 9% se empleaba en la conexión entre ambos países. En el caso de Iberoamérica, el ancho de banda representaba 69.358 Gb/s, dedicando a la conectividad intrarregional el 20% de la capacidad de la red. El resto se empleaba en la conexión con el exterior, de forma muy predominante con América del Norte, especialmente a través de Florida, que actúa como punto de paso para la conexión con el resto del mundo. El ancho de banda empleado en Asia era de 148.214 Gb/s, el 56% de los cuales se empleaba en el tráfico intraasiático. Otras regiones, como Europa, disponía de un ancho de banda de 400.000.216 Gb/s, el 75 % de los cuales se dedicaba a la conexión intraeuropea. Por su parte, el ancho de banda de África era de 17.729 Gb/s y la proporción de conexiones dentro de la región representaba el 16%, la mayor parte de la conexión se establece Europa y Asia, a través de Oriente Medio.

⁶¹ TeleGeography. *Global Internet Map 2022*. <https://global-internet-map-2022.telegeography.com/>.

⁶² Gigazine.net. 'Global Internet Map' that allows you to visually experience the Internet connection status. *Gigazine.net*, 28 de febrero de 2021. https://gigazine.net/gsc_news/en/20210228-global-internet-map-2021/. Los datos expuestos proceden de información pública y no incluyen rutas propiedad de redes privadas.

⁶³ El ancho de banda es la cantidad de datos que se pueden transmitir a través de una red en un período de tiempo determinado. La unidad que mide la tasa de transferencia de datos es el gigabit por segundo (Gb/s), o su unidad superior, el terabit (Tb/s), que no se debe confundir con el terabyte (TB), que es una unidad que mide la capacidad de almacenamiento de datos.

Regiones como África e Iberoamérica ocupan una posición subordinada dentro de esta distribución espacial de conectividad dado que su acceso a la red global se realiza, principalmente, a través de los centros de datos localizados en las regiones septentrionales: Europa y Estados Unidos, respectivamente.

Si bien la supremacía estadounidense sobre el tráfico mundial de Internet era abrumadora a comienzos de siglo⁶⁴, conforme el acceso a la red global se extendió a más países, su peso relativo fue decreciendo. Según estimaciones recientes, en 2019, Estados Unidos representaba, aproximadamente, el 30 % del uso total de ancho de banda internacional, habiéndose reducido al 25 % en 2024⁶⁵.

El gobierno de Estados Unidos trata de revertir esta tendencia, a través de las grandes compañías tecnológicas⁶⁶, con la construcción de nuevos sistemas de cables submarinos de gran capacidad que están reestructurando el diseño de la red global tratando de controlar las rutas canalizando hacia su territorio los principales tráficos, al tiempo que trata de excluir la participación de compañías chinas⁶⁷.

Veamos, a continuación, cómo opera esta dinámica de inclusión-exclusión a través de la estructura de la red global en Iberoamérica.

III. La red de cables submarinos en Iberoamérica

Iberoamérica registra una alta tasa de conexión a las redes digitales⁶⁸, pero su acceso a la red global se canaliza a través de territorio estadounidense. La práctica totalidad de los sistemas de cables tienen como punto de partida, o de destino, un centro de datos situado en Florida o California, en función del litoral al que presta servicio. La excepción, verdaderamente significativa, la constituyen los contadísimos sistemas de cables que enlazan de forma directa América del Sur con otras regiones como África,

64 Dwayne Winseck. "The Geopolitical Economy of the Global Internet Infrastructure". *Journal of Information Policy*, 7, 228-267. <https://www.jstor.org/stable/10.5325/jinfopoli.7.2017.0228>.

65 Dwayne Yancey. "The famous claim that 70% of the world's internet traffic goes through Northern Virginia is wrong". *Cardinal News*, 29 de julio de 2025. <https://cardinalnews.org/2025/07/29/the-famous-claim-that-70-of-the-worlds-internet-traffic-goes-through-northern-virginia-is-wrong/>.

66 En la última década se ha producido una transformación significativa en las empresas propietarias de los cables submarinos. Si inicialmente se trataba de consorcios internacionales con clara participación estatal, a través de las compañías nacionales de telecomunicaciones, en poco tiempo el protagonismo absoluto lo han asumido las grandes compañías tecnológicas privadas estadounidenses: Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft, conocidas como GAFAM.

67 Jonathan E. Hillman. *Securing the Subsea Network A Primer for Policymakers*. Washington: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2021. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210309_Hillman_Subsea_Network_1.pdf?1c7RFgLM3w3apMi0eAPI2rPmqrrNNzvwJ.

68 La tasa de penetración global de Internet por región (febrero de 2025) ofrecía un porcentaje del 82.3 para América del Sur y del 79.2 para América Central superando, en ambos casos, a la mayor parte de las regiones asiáticas. Statista. *Penetration rate of the Internet by region*. <https://www.statista.com/statistics/269329/penetration-rate-of-the-internet-by-region/>.

Asia o Europa, con sólo tres sistemas en funcionamiento y otros dos en construcción.

Veamos a continuación la estructura de la red de cables en Iberoamérica distinguiendo entre las conexiones hemisféricas y las intercontinentales.

III.1 Conexiones hemisféricas

En lo que respecta a la red de cables submarinos en el hemisferio americano (fig. 3), puede observarse una distribución muy desigual en el número y densidad de redes de los sistemas operativos que prestan servicio en el subcontinente septentrional frente al meridional.

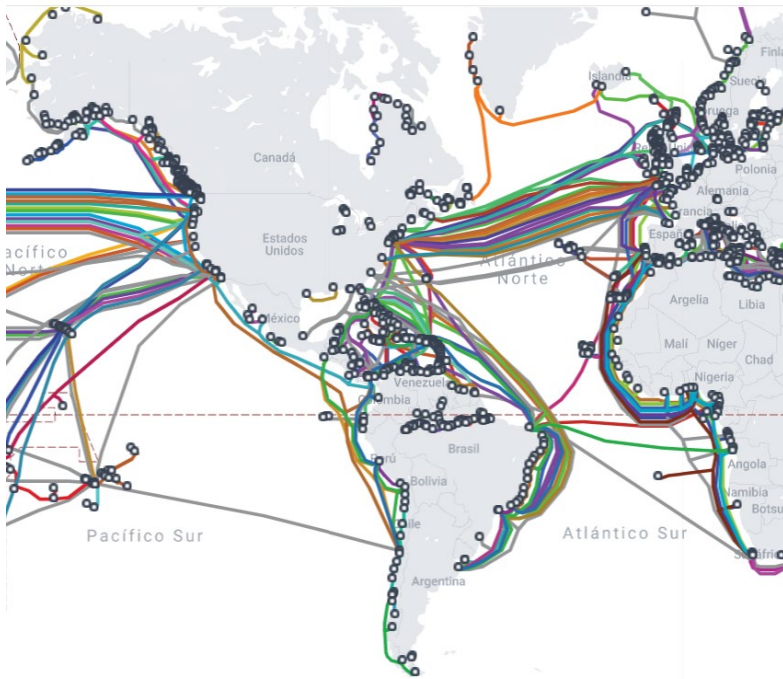


Figura 3. Cables submarinos en el continente americano (2025)

Fuente: TeleGeography 2025⁶⁹.

De los 114 cables tendidos en el fondo del Atlántico, 25 de ellos son transoceánicos. El resto recorren el océano en trazados costeros. Unos 50 conectan la costa oriental de América del Norte y el Caribe y 13 alcanzan la costa de América del Sur.

En la actualidad están en construcción nuevos sistemas. De los 25 cables transatlánticos 22 conectan las orillas del Atlántico Norte mientras que tan sólo tres cruzan el Atlántico partiendo desde América del Sur.

Tan expresiva desigualdad ilustra la limitada conectividad de Iberoamérica a los flujos digitales globales cuyo acceso se realiza, de forma mayoritaria, a través de territorio de Estados Unidos. Veamos cómo se materializa esta disposición en tres regiones marítimas del continente: Caribe, costa atlántica y costa del Pacífico.

III.1.1 Mar Caribe

La cuenca del Caribe es una región geográfica que se extiende desde la península de Yucatán en el oeste hasta el arco que forman las Antillas Menores en el este; y desde la península de Florida en el norte a las costas caribeñas de Panamá, Colombia y Venezuela en el sur. Incluye un total 26 países y 19 territorios dependientes. Semejante proliferación de Estados, a la que se suma la condición insular de la mayoría de ellos, y el ser área de tránsito de los cables tendidos hacia Sudamérica, hace de esta región una de las zonas con mayor densidad de sistemas de cables en el continente (fig. 4).

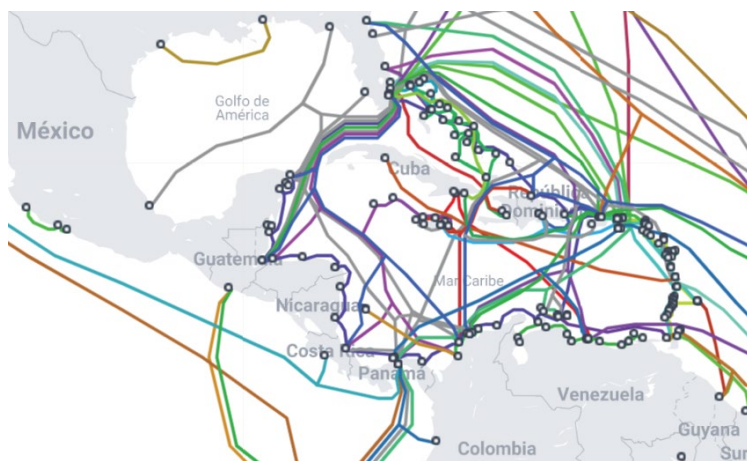


Figura 4. Cables submarinos en la cuenca del Caribe (2025)

Fuente: TeleGeography 2025.

Si descartamos los cables propiamente intrarregionales, que conectan entre sí a los diferentes territorios, y nos centramos en los sistemas extrarregionales, esto es, aquellos que conectan con países externos, comprobamos que todos ellos tienen como punto de partida la península de Florida (Boca Ratón y Vero Beach son los dos grandes nodos de conexión) y ninguno conecta de forma directa con otros continentes.

Esta configuración específica corresponde a las condiciones geográficas y económicas de la región. La proximidad al territorio estadounidense sumada a la atomización económica del conjunto de economías locales hace que no exista en la

región ningún mercado lo suficientemente dimensionado como para hacer rentable la construcción y explotación de un cable submarino intercontinental.

Teniendo en cuenta estas consideraciones específicas, el Caribe se muestra como una de las regiones donde se registra una mayor actividad constructora en el tendido de cables en la presente década (fig. 5).

Figura 5. Cables submarinos hemisféricos: Mar Caribe (2025)

Sistema	Año	Km	Propiedad	Puntos de desembarco	
Maya-1	2000	4.400	AT&T + asociados	Hollywood (Florida)	Tolú (Colombia)
Arcos-1	2001	8.700	Columbus Networks Telecomunicaciones Ultramarinas de Puerto Rico	North Miami Beach (Florida)	Punto Fijo (Venezuela)
Caribbean Express	2024	4.500	Ocean Networks	West Palm Beach (Florida)	Cancún (México), Balboa (Panamá), Cartagena (Colombia)
Maya-1.2 ⁷⁰	2025	2.386	Liberty Networks	Hollywood (Florida)	Puerto Cortés (Honduras), Half Moon Bay (Gran Caimán)
TAM-1 TAM-1	2025	7.000	Trans Americas Fiber System AT&T	Vero Beach (Florida)	Rep. Dominicana, Puerto Rico, Islas Vírgenes (EE. UU.), Islas Vírgenes (RU), Panamá, Colombia, Costa Rica
				Hollywood (Florida)	México, Guatemala, Honduras
Tikal	2026	1.935	América Móvil, Telxius	Boca Ratón (Florida)	Cancún (México), Puerto Barrios (Guatemala)
CELIA	2027	3.700	Telxius, Apua (Antigua), Orange (Martinica), Setar (Aruba)	Boca Ratón (Florida)	San Juan (Puerto Rico), Islas Vírgenes (RU), Antigua, Martinica, Aruba, Curaçao
GD-1 / LN-1 MANTA	2027	5.400	Gold Data, Liberty Networks Sparkle	San Blas (Florida)	Veracruz, Cancún (México), María Chiquita (Panamá), Cartagena (Colombia)

Fuente: *Submarine Cable Networks y TeleGeography, 2025⁷¹*.

70 Reemplaza al antiguo cable Maya-1, ampliando la capacidad del sistema.

71 La información contenida en las tablas incluidas en este artículo tiene procedencias muy diversas, principalmente, de las páginas web especializadas Submarinenetworks.com y TeleGeography. Pero esta información se ha completado con las páginas webs de las propias empresas propietarias de los cables, así como la prensa económica especializada. Se han omitido las referencias específicas de las fuentes para no saturar de referencias la exposición.

III.1.2 Costa atlántica

La costa atlántica de Iberoamérica se conecta a la red global a través de cables submarinos que, de forma abrumadora, parten desde la península de Florida y discurren hacia el sur en paralelo a la costa, conectando a los países ribereños, principalmente Brasil, Uruguay y Argentina (fig. 6).

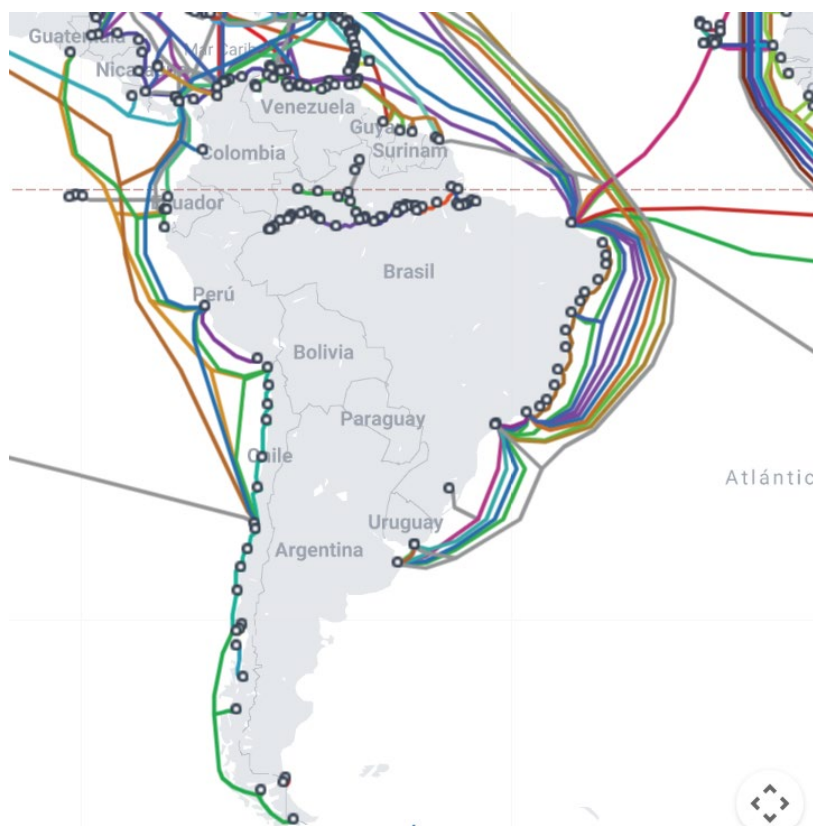


Figura 6. Cables submarinos en América del Sur (2025)

Fuente: TeleGeography 2025.

Aunque en el mapa se puede apreciar un número significativo de cables, muchos de ellos prestan un servicio regional, vinculando a los diferentes Estados vecinos a la red principal. Brasil es el gran nodo regional en la costa atlántica a través de los dos centros de Fortaleza y Río de Janeiro (fig. 7). La conectividad de Argentina y Uruguay se hace de forma subordinada a Brasil. Buena parte de los grandes sistemas concluyen allí y se prolongan hacia el sur mediante cables complementarios. Es significativo que la región de Buenos Aires constituya el límite meridional de acceso a la red global en esta costa.

Figura 7. Cables submarinos hemisféricos: costa atlántica (2025)

Sistema	Año	Km	Propiedad	Puntos de desembarco	
South American Crossing -SAC (Atlantic Coast)	2000	20.000	Level 3 -Communications Telecom Italia	Islas Vírgenes (EE.UU.)	Puerto Viejo (Venezuela), Fortaleza y Río de Janeiro (Brasil), Las Toninas (Argentina)
AMX-1	2013	17.500	América Móvil (México)	Jacksonville (Florida)	Cancún (México), San Juan (Puerto Rico), Cartagena (Colombia), Fortaleza y Río de Janeiro (Brasil)
Seabras-1	2017	10.500	Microsoft , Tata Communications	Wall (Nueva Jersey)	Praia Grande (Brasil)
MONET	2017	10.556	Google, Algar Telecom Brasil, Antel Uruguay , Angola Cables	Boca Ratón (Florida)	Fortaleza y Santos (Brasil)
BRUSA	2018	11.000	Telxius (Telefónica)	Virginia Beach (EE.UU.)	San Juan (Puerto Rico), Fortaleza y Río de Janeiro (Brasil)
Deep Blue One	2024	1.600	Digicel, Orange	Trinidad y Tobago	Guayana, Surinam, Guayana Francesa
Firmina	2025	14.500	Google	Myrtle Beach (Carolina del S.)	Praia Grande (Brasil), Punta del Este (Uruguay), Las Toninas (Argentina)

Fuente: *Submarine Cable Networks y TeleGeography, 2025*

III.1.3 Costa del Pacífico

En la costa del Pacífico, los cables submarinos siguen un recorrido semejante a la costa atlántica discurriendo de norte a sur, aunque en este caso, el número de cables disponibles es más reducido (fig. 6). En su mayoría, parten desde California y recorren la costa conectando a todos los países ribereños: México, Guatemala, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile.

Los nodos más importantes en este litoral son la ciudad de Balboa (Panamá), que actúa como punto de paso terrestre de los cables submarinos entre el Caribe y el Pacífico, y el puerto de Valparaíso, en Chile (fig. 8).

Es significativo que en esta costa los cables submarinos alcancen el extremo meridional del continente ofreciendo la posibilidad de enlazar la red con el continente antártico y ofrecer así conectividad a las estaciones científicas allí instaladas.

El deshielo en los casquetes polares está permitiendo la apertura de nuevas rutas submarinas árticas abriendo nuevas vías de conexión hasta ahora inexploradas.

Figura 8. Cables submarinos hemisféricos: costa del Pacífico (2025)

Sistema	Año	Km	Propiedad	Puntos de desembarco	
PAC (Pan-American Crossing)	2000	10.000	Cirion Technologies	Grover Beach (California)	Tijuana y Mazatlán (Mx), Unqui (Costa Rica), Fort Amador (Panamá)
SAm-1 (South America-1)	2001	25.000	Telxius	Pacífico	Atlántico
				Puerto San José (Guatemala), Punta Carnero (Ecuador), Mancora y Lurin (Perú), Arica y Valparaíso (Chile)	Boca Ratón (Florida), San Juan (Puerto Rico) , Puerto Barrios (Guatemala), Barranquilla, Colombia, Salvador, Fortaleza y Rio de Janeiro (Brasil), Las Toninas (Argentina)
PCCS (Pacif Caribbean Cable System)	2015	6.000	Liberty Latin America, Setar, Telconet, Telxius, United Telecom Services	Pacífico	Atlántico
				Balboa (Panamá), Manta (Ecuador)	Jacksonville (Florida), San Juan (Puerto Rico), Islas Vírgenes (EE.UU.), Aruba, Curaçao, Cartagena (Colombia), María Chiquita (Panamá)
Curie	2020	10.476	Google	El Segundo (California)	Balboa (Panamá), Valparaíso (Chile)
Mistral (SPCS)	2021	7.300	América Móvil (Claro), Telxius	Puerto San José (Guatemala)	Salinas (Ecuador), Lurin (Perú), Arica y Valparaíso (Chile)
Halaihai	2027	17.483	Google	Tanguisson Point (Guam)	Tinian (Islas Marianas del Norte), Polinesia Francesa, Valparaíso (Chile)

Fuente: Submarine Cable Networks y TeleGeography, 2025

III.2 Conexiones intercontinentales

Iberoamérica cuenta con contados sistemas de cables submarinos que enlacen de forma directa con otros continentes sin necesidad de que la información transmitida tenga que pasar por territorio estadounidense (fig. 9). Estas limitaciones se han intentado revertir en la década actual con resultados desiguales dado el enconado enfrentamiento geopolítico entre Estados Unidos y China por el control de esta infraestructura.



Figura 9. Cables submarinos intercontinentales (2025)

Fuente: TeleGeography 2025.

El primer cable transatlántico que unió directamente América del Sur con Europa (fig. 10) fue el sistema Atlantis-2, que enlazó Argentina y Brasil con Portugal. Estuvo en servicio entre 2000 y 2021. El limitado ancho de banda que ofrecía restringía la transferencia de datos, razón por la cual se retiró del servicio. En la actualidad, el grupo propietario, la mexicana América Móvil, estudia la posibilidad de renovar el sistema ampliando su capacidad de transmisión⁷².

Otro cable pionero fue el South Atlantic Cable System (SACS). El primer sistema de cable submarino en cruzar el Atlántico Sur. Conecta Sangano, en Angola, con Fortaleza, en Brasil. El SACS es propiedad de Angola Cables, y posee también la estación de aterrizaje⁷³ de cables y centro de datos en Fortaleza donde el SACS enlaza con cable Monet que une Florida con Brasil⁷⁴.

En 2013, la filtración realizada por Edward Snowden de documentos clasificados estadounidenses reveló la existencia de programas de espionaje dirigidos por la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) para acceder a docenas de cables submarinos en todo el mundo⁷⁵. Esta impactante revelación evidenció que la red global de cables submarinos constituye una infraestructura aún más relevante de lo imaginado dado

⁷² Submarine Cable Networks. Latam-Europe. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/brazil-europe>.

⁷³ Una estación de aterrizaje (*cable landing station* - CLS), o estación de amarre, es el lugar donde un cable submarino llega a la costa y se conectan a las redes locales terrestres.

⁷⁴ Desde 2023, Angola Cables rebautizó sus operaciones brasileñas como TelCables Brasil. Submarine Networks. SACS. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/brazil-africa/sacs>.

⁷⁵ Richard Chirgwin. "Snowden doc leak lists submarine'd cables tapped by spooks". *The Register*, 24 de noviembre de 2014. https://www.theregister.com/2014/11/26/snowden_doc_leak_lists_all_the_compromised_cables/.

que sobre ella se sustentan los sistemas de vigilancia y espionaje globales que existen en la actualidad⁷⁶, circunstancia que refuerza su importancia estratégica.

Las reacciones a la revelación de Snowden no se hicieron esperar. Por iniciativa de la presidenta Dilma Rousseff, Brasil y la Unión Europea acordaron tender un cable submarino entre Fortaleza y Lisboa estableciendo una comunicación directa que eludiera el paso por territorio estadounidense⁷⁷. La presidenta brasileña destacó que el proyecto era fundamental para “garantizar la neutralidad” de la red, manifestando su deseo de proteger el tráfico de datos de Brasil sustrayéndolo del control que ejerce EE.UU.⁷⁸.

La iniciativa lanzada por Rousseff era un nuevo paso en la estrategia brasileña de lograr soberanía digital. De hecho, la implantación de Internet en Brasil ha estado históricamente vinculada a una iniciativa no comercial, la *Rede Nacional de Pesquisa* (RNP), creada en 1989 para desplegar redes académicas entre centros de investigación e instituciones académicas de Iberoamérica y Europa.

A comienzos de siglo, RNP y sus socios europeos lanzaron una estrategia común que suponía desafiar al monopolio estadounidense en el control de ancho de banda internacional⁷⁹. Monopolio que suponía, entre otras consecuencias, un sobre coste en el acceso a la red global que transita por EE. UU. de entre diez y veinte veces superior para Iberoamérica que para Europa⁸⁰. Esta iniciativa constituye el fundamento del programa BELLA, de la UE, destinado a facilitar la interconectividad entre los centros de investigación y universidades europeos e iberoamericanos⁸¹, y que se inscribe en los esfuerzos que realiza la Unión por abrirse un hueco en la competencia tecnológica geopolítica que dirimen las grandes potencias⁸².

El cable EllaLink (European Link to Latin America) entró en servicio en 2021 proporcionando una ruta directa entre Brasil (Sao Paulo y Fortaleza) y Europa, con derivaciones en la Guayana Francesa, Cabo Verde, Mauritania, Canarias, Marruecos y Lisboa, con su prolongación funcional hasta Marsella, a través de Madrid⁸³.

⁷⁶ Henry Farrell y Abraham L. Newman. “Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion”. *International security*, 44(1), 2019. 42-79. <https://direct.mit.edu/isec/article-abstract/44/1/42/12237>.

⁷⁷ Angelica Mari. “High expectations for Brazil undersea cable to Europe”, *ZDnet*, 12 de febrero de 2014. <https://www.zdnet.com/home-and-office/networking/high-expectations-for-brazil-undersea-cable-to-europe/>.

⁷⁸ Robin Emmott. “Brazil, Europe plan undersea cable to skirt U.S. spying”. *Reuters*, 24 de febrero de 2014. <https://www.reuters.com/article/technology/brazil-europe-plan-undersea-cable-to-skirt-us-spying-idUSBREA1N0PL/>

⁷⁹ European Commission. “EllaLink - connectivity between Europe and Latin America”, *Shaping Europe's digital future*, 12 de julio de 2022; <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ellalink-connectivity-between-europe-and-latin-america>.

⁸⁰ Félix Blanc. “Connecting Europe to Latin America: a revolution in Internet governance?”. *Diplomacy*, 8 de enero de 2018. <https://www.diplomacy.edu/blog/connecting-europe-latin-america-revolution-internet-governance/>.

⁸¹ El programa consta de dos proyectos: BELLA-S, relativo a la puesta en servicio del cable submarino EllaLink; y BELLA-T, que establecerá las conexiones terrestres con las Redes Nacionales de Investigación y Educación (RNIE) iberoamericanas. Bella Programme. www.bella-programme.eu.

⁸² Laurens Cerulus. “Portugal looks to rule the waves again (thanks to undersea data)”. *Político*, 1 de junio de 2021. <https://www.politico.eu/article/portugal-plugs-in-submarine-internet-cable/>

⁸³ Submarine Cable Networks. Ella Link. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/trans-atlantic/ellalink/>.

Figura 10. Cables submarinos intercontinentales de Iberoamérica (2025)

Sistema	Año	Km	Propiedad	Puntos de desembarco	
Atlantis-2	2000	12.000	Embratel (adquirida por América Móvil)	Las Toninas (Argentina)	Lisboa (Portugal)
South Atlantic Cable System (SACS)	2018	6.165	Cables Angola	Sangano (Angola)	Fortaleza (Brasil)
South Atlantic Inter Link (SAIL)	2018	5.800	Cameroon Telecom China Unicom	Fortaleza (Brasil)	Guinea Ecuatorial, Kribi (Camerún)
Ella Link	2021	6.200	IslaLink (España) Telebras (hasta 2019) Comisión UE	Fortaleza (Brasil)	Guayana Francesa, Cabo Verde, Madeira, Portugal
Humboldt	proyecto	14.800	Google	Guam (EE. UU.)	Polinesia Francesa Valparaíso (Chile)
Waterworth SAEx 1	proyecto	50.000	Meta	Virginia Beach (EE.UU.)	Fortaleza (Brasil), Ciudad del Cabo (Sudáfrica)

Fuente: *Submarine Cable Networks y TeleGeography, 2025.*

Por su parte, el gobierno de China también reaccionó a las revelaciones de Snowden. En 2015 anunció una iniciativa estratégica para construir modernas capacidades de comunicaciones digitales en países en desarrollo, ofreciendo así una alternativa al predominio estadounidense. En este proyecto, conocido como *Ruta de la Seda Digital*⁸⁴, los cables submarinos desempeñan un papel protagonista. Un resultado material de este programa es el cable South Atlantic Inter Link (SAIL), que conecta Brasil con Camerún, y que fue financiado por China Unicom.

El SAIL es un sistema de cable submarino que conecta Kribi, en Camerún, con Guinea Ecuatorial y Brasil, donde desembarca en la estación de amarre de Telxius en Fortaleza, conectando allí con los grandes sistemas que enlazan directamente con EE. UU.⁸⁵

China aprovechó la oportunidad brindada por la renuencia mostrada por las compañías tecnológicas estadounidenses para invertir en el Sur Global para convertirse en socio proveedor de infraestructuras en estos países. En 2019, la empresa Huawei Marine había logrado alcanzar una cuota del 15% en el mercado mundial de cables submarinos. Logro que las autoridades estadounidenses percibieron como un desafío económico y como una amenaza a su seguridad poniendo en marcha, a partir de entonces, una política coordinada para expulsar a China del mercado de cables⁸⁶.

⁸⁴ David Gordon y Meia Nouwens (eds.), *The Digital Silk Road. China's Technological Rise and the Geopolitics of Cyberspace*. (Londres: International Institute for Strategic Studies – Routledge, 2022).

⁸⁵ Submarine Networks. SAIL. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/brazil-africa/sail>.

⁸⁶ Anna Gross, Alexandra Heal, Chris Campbell, Dan Clark, Ian Bott, e Irene de la Torre Arenas. "How the US is pushing China out of the internet's plumbing". *Financial Times*, 13 de junio de 2023. <https://ft.com/subsea-cables/>.

La estrategia anti-China fue lanzada en la primera presidencia de Donald Trump y fue sostenida por su sucesor, Joe Biden, manteniéndose en la actualidad. Se manifiesta en múltiples frentes, principalmente en el comercial⁸⁷, en el tecnológico⁸⁸ y en los suministros estratégicos, ámbito donde Iberoamérica se ha convertido en escenario de confrontación por el acceso a minerales de importancia crítica como el litio⁸⁹.

En el mercado de cables submarinos, EE.UU. está llevando a cabo lo que podría calificarse como una auténtica *ofensiva* para expulsar del mercado iberoamericano a cualquier competidor y asegurarse el monopolio de facto de la conectividad hemisférica a la red global de forma que, necesariamente, deba pasar por territorio estadounidense. Esta ofensiva se ejecuta en un doble frente: por un lado, la construcción de nuevos sistemas de cables de alta capacidad cuya propiedad y gestión se encuentra en manos de las grandes empresas tecnológicas (Meta y Google, principalmente). Por otro lado, la presión diplomática y económica ejercida sobre gobiernos iberoamericanos para revertir proyectos ya en marcha que tenían a empresas chinas como socios para su desarrollo. Una campaña de exclusión sistemática que también se desarrolla en otras regiones del mundo como África, Asia o Europa⁹⁰.

En el caso iberoamericano, el ejemplo más ilustrativo de estas acciones se ha producido en Chile. En el año 2016, la presidenta chilena Michelle Bachelet, suscribió un acuerdo con las autoridades chinas para construir un cable submarino transpacífico en el marco del programa digital de la iniciativa *Belt and Road*. El proyecto recibió el nombre oficial de “Puerta Digital Asia – Sudamérica”, aunque era conocido como “Proyecto Humboldt”, y proyectaba enlazar a las principales economías de Asia oriental (China, Corea del Sur, Indonesia, Japón y Singapur) con Chile que actuaría como nodo regional y puerta de entrada para el tráfico digital de Sudamérica. Los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay se sumaron a la iniciativa⁹¹.

Durante la segunda presidencia de Sebastián Piñera (2018-22) el proyecto fue tomando cuerpo con la incorporación de socios financieros y tecnológicos, destacando Huawei Marine, encargada de la construcción del cable Humboldt entre Shanghai y

87 Yong Wang. “The US–China Trade War and Hegemonic Competition: Background, negotiations and consequences”, en *Hegemony and World Order. Reimagining Power in Global Politics*, dir. por Piotr Dutkiewicz, Tom Casier, y Jan Aart Scholte (Nueva York: Routledge, 2020). 179-194

88 Chris Miller. *La guerra de los chips, la gran lucha por el dominio mundial*. (Barcelona: Península, 2023).

89 Florencia Rubiolo. “Critical minerals, dependence and global power competition: governance challenges in South America’s lithium triangle”. *Revista Política Internacional*, 7(4), 2025. 8-23. <https://rpi.isri.cu/index.php/rpi/article/download/649/2080>.

90 Sobre la política estadounidense para excluir a China del mercado de los cables submarinos ver Rafael García Pérez. *La red global de cables submarinos*. (Madrid: Aranzadi, 2025). 139-145.

91 Juan Eduardo Mendoza Pinto. “Geopolítica del cable transoceánico ‘Humboldt’ y las vicisitudes de Chile frente a China y Estados Unidos. XII Congresso Latinoamericano de Ciência Política. (Lisboa: Associação Latino-Americana de Ciência Política, 17-20 de julio de 2024). https://www.pt.congressoalacip2024.org/trabalho/view?ID_TRABALHO=252.

Valparaíso⁹². La participación de empresas chinas despertó las reticencias estadounidenses que iniciaron una intensa campaña de presión para impedirlo, campaña que ya se estaba desplegando en toda la región de Asia-Pacífico⁹³. Aunque el gobierno chileno trató de resistir a las presiones⁹⁴, finalmente aceptó modificar el trazado del cable (que ya no alcanzaría territorio chino) y excluir a las empresas chinas adjudicando el contrato de suministro a la japonesa NEC⁹⁵ (fig. 11).

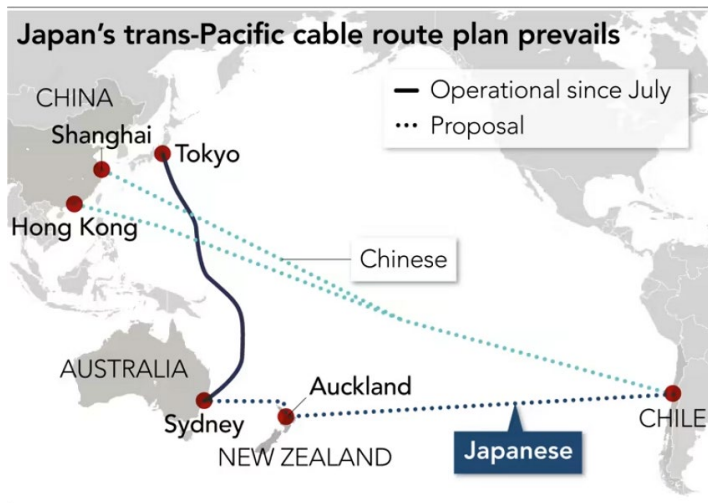


Figura 11. Cable submarino Humboldt (proyectos 2019 y 2021)

Fuente: Qiu, 2024⁹⁶.

Sin embargo, estas concesiones no fueron suficientes para consolidar el proyecto que quedó estancado tras la retirada sucesiva de los inversores. Finalmente, en enero de 2024, el proyecto fue asumido por la compañía Google, modificando la ruta prevista

⁹² Natalia A. Ramos Miranda. "Huawei wants to build first fiber-optic cable between South America and Asia". *Reuters*, 29 de agosto de 2019. <https://www.reuters.com/article/us-huawei-tech-chile/huawei-wants-to-build-first-fiber-optic-cable-between-south-america-and-asia-idUSKCN1V12N2/>.

⁹³ Jonathan Barrett. "Exclusive: U.S. warns Pacific islands about Chinese bid for undersea cable Project". *Reuters*, 18 de diciembre de 2020. <https://www.reuters.com/article/us-china-pacific-exclusive-idUSKBN28R0L2/>.

⁹⁴ Andrew Schipani. "Latin America resists US pressure to exclude Huawei". *Financial Times*, 9 de junio de 2019. <https://www.ft.com/content/38257b66-83c5-11e9-b592-5fe435b57a3b>.

⁹⁵ Lauren Ashmore. "China and the 'Asia-South America Digital Door'". *The Diplomat*, 13 de octubre de 2021. <https://thediplomat.com/2021/10/china-and-the-asia-south-america-digital-door/>.

⁹⁶ Winston Qiu. "Chilean Government Partners with Google to Build Humboldt Subsea Cable". *Submarine Cable Networks*, 12 de enero de 2024. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/trans-pacific/humboldt-cable/chilean-government-partners-with-google-to-build-humboldt-subsea-cable>.

enlazando ahora Chile con Australia a través de la isla de Guam y contratando a la estadounidense SubCom como el nuevo suministrador del cable⁹⁷ (fig. 12).



Figura 12. Cable submarino Humboldt (proyecto, 2024)

Fuente: Submarine Cable Networks⁹⁸.

Google incluyó al cable Humboldt dentro de un proyecto propio denominado *Central Pacific Connect* que prevé construir dos nuevos cables: Bulikula y Halaihai, que conectarán Guam con Fiji y Guam con la Polinesia Francesa, respectivamente. De esta forma, Humboldt se ha integrado como un subsistema vinculado a los cables Halaihai y Honomoana⁹⁹, ambos propiedad de Google¹⁰⁰. La iniciativa *Central Pacific Connect* de Google participa en el proyecto Central Pacific Cable¹⁰¹, que refleja el interés estratégico de Estados Unidos en el área del Pacífico y su voluntad para excluir a China de la región¹⁰² (fig. 13).

⁹⁷ Google. "Humboldt, la primera ruta de cable submarino entre Sudamérica y Asia-Pacífico". *Google Blog*, 11 de enero de 2024. <https://blog.google/intl/es-419/noticias-de-la-empresa/de-google/humboldt-la-primer-ruta-de-cable-submarino-entre-sudamerica-y-asia-pacifico/>.

⁹⁸ Submarine Cable Networks. Halaihai. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/trans-pacific/halaihai>.

⁹⁹ Honomoana es un nuevo cable submarino transpacífico que conecta Estados Unidos, la Polinesia Francesa, Australia (con dos puntos de amarre en Melbourne y Sydney) y una ramificación a Auckland, Nueva Zelanda.

¹⁰⁰ El consorcio propietario de Humboldt lo integran Google, Desarrollo País de Chile y la Oficina de Correos y Telecomunicaciones de la Polinesia Francesa. Ministerio de Relaciones Exteriores. Canciller acompaña al Presidente Gabriel Boric en la presentación del proyecto Cable Humboldt, el primer cable submarino de fibra óptica entre Sudamérica y el Asia-Pacífico, 11 de enero de 2024. <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/canciller-acompana-al-presidente-gabriel-boric-en-la-presentacion-del>.

¹⁰¹ U.S. Department of State. Reinvigorating the U.S.-Pacific Islands Partnership: U.S.-Pacific Islands Forum (PIF) Roundtable in Port Moresby, Papua New Guinea. Nota de Prensa, 16 de septiembre de 2025. <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/09/reinvigorating-the-u-s-pacific-islands-partnership-u-s-pacific-islands-forum-pif-roundtable-in-port-moresby-papua-new-guinea>.

¹⁰² Lane Burdette. "Leveraging Submarine Cables for Political Gain: US Responses to Chinese Strategy". *Journal of Public & International Affairs*, marzo 2021. <https://jpia.princeton.edu/news/leveraging-submarine-cables-political-gain-us-responses-chinese-strategy>.

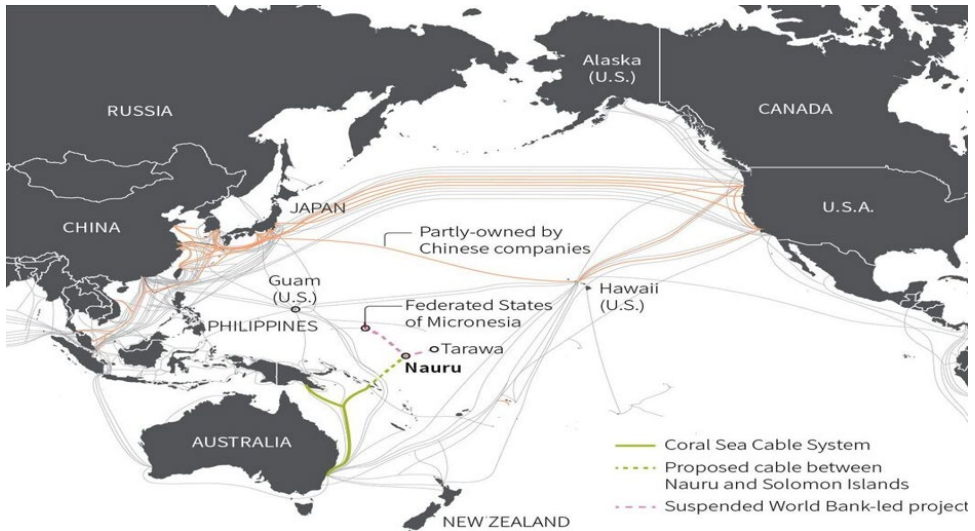


Figura 13. Red de cables submarinos en el Pacífico (operativos y en proyecto, 2021)

Fuente: Irving, 2023¹⁰³.

En congruencia con esta estrategia estadounidense de control de la infraestructura submarina de cables a escala global, Meta¹⁰⁴ anunció, a comienzos de 2025, el proyecto Waterworth (fig. 14). Se trata del mayor sistema de cable construido nunca, con una longitud superior a los 50.000 km y dotado de la mayor capacidad de transmisión permitida por la tecnología actual¹⁰⁵.

¹⁰³ Obsérvese la centralidad otorgada a Guam y Hawái en la estructura de la red. Geoffrey L. Irving. "Leaning on the Big Switch in the Pacific: Why The United States Dominates Pacific Telecom Infrastructure". *CIMSEC*, 1 de febrero de 2023. <https://cimsec.org/leaning-on-the-big-switch-in-the-pacific-why-the-united-states-dominates-pacific-telecom-infrastructure/>.

¹⁰⁴ Meta, de forma exclusiva o como socio principal, ha desarrollado en la última década más de veinte sistemas de cables submarinos entre los que se incluyen los más avanzados tecnológicamente en funcionamiento: 2Africa, el cable submarino más largo del mundo en la actualidad que recorre todo el perímetro del continente africano; Bifrost el primer cable submarino transpacífico que conecta directamente Singapur con EE.UU. a través de Indonesia, eludiendo el Mar de la China Meridional; o los sistemas Anjana y Marea, cables transatlánticos de alta capacidad entre EE.UU. y Europa.

¹⁰⁵ Winston Qiu. "Meta Unveils 50,000 km Waterworth Subsea Cable Project". *Submarine Cable Networks*, 18 de febrero de 2025. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/trans-atlantic/waterworth/meta-unveils-50,000km-waterworth-subsea-cable-project>.



Figura 14. Cable submarino Waterworth (proyecto, 2025)

Fuente: Submarine Cable Networks, 2025¹⁰⁶.

En realidad, se trata de un proyecto anterior lanzado por la compañía sudafricana SAEEx (South Atlantic Express) que llevaba estancado prácticamente una década. En el proyecto original, el cable recibía el nombre de SAEEx 1, en su recorrido transatlántico, y SAEEx 2, en su tramo transíndico.

El nuevo sistema enlazará directamente la costa atlántica estadounidense (Virginia Beach) con Ciudad del Cabo (Sudáfrica) con un único punto de conexión al continente americano en Fortaleza (Brasil).

Conclusiones: Iberoamérica objeto de competencia geopolítica por el control de la red global de cables submarinos

Aunque el epicentro de la competencia geopolítica actual se desarrolla en la región del Indo-Pacífico¹⁰⁷, y tiene como centro de gravedad al Estrecho de Malaca¹⁰⁸, el subcontinente iberoamericano no constituye un escenario marginal y, mucho menos,

¹⁰⁶ Winston Qiu. "IDC to back SAEEx subsea cable Project". *Submarine Cable Networks*, 3 de marzo de 2025. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/brazil-africa/saex/idc-to-back-saex-subsea-cable-project>.

¹⁰⁷ Camille Morel. *The Pacific Caught in the World Wide Web? Geopolitics of Submarine Cables in Oceania*. (Paris: IFRI, 2022). <https://www.ifri.org/en/studies/pacific-caught-world-wide-web-geopolitics-submarine-cables-oceania>.

¹⁰⁸ NATO. Regional Perspectives Report on the Indo-Pacific. Strategic Foresight Analysis. (Norfolk, Virginia: Allied Command Transformation, 2022). <https://www.act.nato.int/application/files/1616/6118/3976/regional-perspectives-2022-07-v2.pdf>.

irrelevante. La competencia geopolítica en esta región se manifiesta preferentemente en términos económicos, en especial en ámbitos como el comercio y el acceso a materias primas, pero también en la construcción de infraestructuras.

La red global de cables submarinos constituye la infraestructura de comunicación más importante que existe en la actualidad. Al analizar las rutas que siguen los cables se pueden identificar patrones de atribución en los puntos de desembarque y centros de datos que dan como resultado una estructura profundamente desigual de la red. Estados Unidos y Europa constituyen las áreas geográficas con mayor densidad de sistemas de cables y concentran el flujo global de información digital mientras que otras regiones, en especial África e Iberoamérica, ocupan una posición subordinada en el acceso a la red que, en cada caso, se lleva a cabo a través de sus vecinos septentrionales.

La noción de centralidad en redes complejas¹⁰⁹ permite establecer la importancia jerárquica que ocupan los nodos principales en su estructura. Factores como la cercanía de conexión a las principales rutas; la accesibilidad, directa o intermediada; el flujo de tránsito de información y las funciones de enrutamiento determinan el índice de centralidad que ocupa cada nodo en la red.

La distribución espacial de las estaciones de desembarco de cables submarinos presenta desequilibrios significativos en su localización. Europa, Estados Unidos, el Golfo Pérsico y Singapur concentran una mayor densidad de estas instalaciones. Por contraste, en las costas de África, Oceanía y América del Sur su densidad es mucho menor. En términos generales, la distribución de estaciones de amarre en el hemisferio sur es significativamente menor que en el hemisferio norte. Desde luego existen razones geográficas objetivas que favorecen una mayor densidad regional, como puede ser la presencia de islas o que los Estados ribereños dispongan de un litoral reducido. Ambos factores permiten explicar, por ejemplo, la proliferación de estaciones de desembarco en el Caribe y los contados puntos de amarre de que dispone América del Sur frente a Europa o el Golfo Pérsico. Pero, obviamente, esta desigualdad no tiene tan sólo una razón geográfica. La distribución espacial de la red global de cables submarinos está intrínsecamente vinculada al diseño geopolítico de las relaciones internacionales.

Como se mencionó anteriormente¹¹⁰, el patrón espacial que siguen los cables submarinos es muy similar al que recorren las rutas marítimas comerciales. Se eligen aquellas rutas que permiten enlazar las áreas económicas más prósperas empleando el recorrido más corto. Esta lógica funcional hace que el tráfico naval, y los cables submarinos, acaben atravesando unos pocos puntos estratégicos (*chokepoints*), como los estrechos de Malaca y Gibraltar, o los pasos terrestres en Suez o Panamá; y discurran por unos pocos *canales estratégicos*, como son los corredores transatlántico y transpacífico. Puntos donde convergen la mayor parte de los sistemas de cables existentes. En

¹⁰⁹ Yongshun Xie, y Chengjin Wang. "Spatial pattern of global submarine cable network and identification of strategic pivot and strategic channel". *Journal of Geographical Sciences*, 33, 2023, 719-740, 724. <https://doi.org/10.1007/s11442-023-2103-0>.

¹¹⁰ Ver nota 42.

consecuencia, la estructura de conectividad desde estos flujos centrales a las distintas áreas regionales adopta un modelo radial, reflejando un patrón de conectividad que jerarquiza la importancia de cada región dentro de la red, teniendo a Estados Unidos, Europa y Singapur como epicentros de la red global.

Estados Unidos participa en los dos grandes canales transoceánicos a través de sus dos costas, lo cual le permite concentrar el tráfico de una gran cantidad de sistemas de cables en dos puntos de alta conectividad: Florida, en la costa este, y California, en la costa oeste. Desde ambos nodos se centraliza el tráfico hacia el sur en un recorrido que discurre en paralelo a ambas costas continentales.

El Caribe constituye un subsistema regional con características propias al actuar como una encrucijada de tránsito de la red global conectando los océanos Atlántico y Pacífico, de este a oeste, y el continente americano, de norte a sur.

A pesar de que las circunstancias políticas internacionales no son las más favorables, los gobiernos iberoamericanos deberían desarrollar una estrategia concertada para mejorar la conectividad regional a la red global, diversificando rutas, duplicando sistemas y ampliando los socios tecnológicos tratando de limitar así la extrema dependencia que tienen en la actualidad hacia Estados Unidos en este campo. La prosperidad, la seguridad, y la soberanía digital de sus sociedades está en juego.

Esta posible estrategia iberoamericana de conectividad regional debería perseguir los siguientes objetivos:

- a. Impulsar el despliegue de cables submarinos intercontinentales que permitan la conexión directa con otras regiones de forma directa, sin necesidad de que la información transmitida pase, necesariamente, por territorio estadounidense.
- b. Esto implica favorecer la cooperación con empresas asiáticas, europeas y, si fuera posible, africanas, para establecer nuevas vías de conexión hacia esos continentes¹¹¹.
- c. Asumir un plan iberoamericano para promocionar la construcción de sus propias redes regionales. Dado que no todos los países cuentan con condiciones equivalentes para alojar estos sistemas, se debería adoptar una estrategia regional para configurar nodos de conexión directa de primer nivel a la red global.

¹¹¹ La empresa de servicios portuarios de Valparaíso (Inchcape Shipping Services – ISS) anunció, en 2025, el proyecto Chile China Express (CCE) para construir un cable submarino de alta capacidad (64 tb/s) que enlace directamente Hong-Kong con Valparaíso teniendo como socios del proyecto a EGS de Brasil (subsidiaria de la británica EGS Asia Ltd.), China Mobile y la también china HMB Technologies. Este anuncio ha desatado una intensa campaña en contra del proyecto. Portal Portuario. "Inchcape presenta proyecto de cable submarino entre Chile y Hong Kong a Puerto Valparaíso". *Portal Portuario*, 6 de julio de 2025. <https://portalportuario.cl/inchcape-presenta-proyecto-de-cable-submarino-entre-chile-y-hong-kong-a-puerto-valparaiso/>; Yalilé Loaiza. "Chile impulsa un proyecto de cable submarino con China que pone en alerta a la región". *Infobae*, 30 de septiembre de 2025. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/09/30/chile-impulsa-un-proyecto-de-cable-submarino-con-china-que-pone-en-alerta-a-la-region/>, respectivamente. El resultado de las elecciones presidenciales chilenas, en diciembre de 2025, influirá decisivamente sobre este proyecto cuya viabilidad se encuentra muy comprometida.

Esto favorecería la atracción de nuevos sistemas hacia la región limitando la competencia entre gobiernos para acceder a nuevos sistemas de cables. Se trata de crear grandes puertas de entrada al continente combinadas con sistemas de cables intrarregionales (submarinos, pero también terrestres) que doten de capilaridad territorial a la conectividad regional y conecten digitalmente ambas costas por vía terrestre. Dos localizaciones reúnen las mejores condiciones para cumplir esa función: Valparaíso en la costa pacífica y Fortaleza en la atlántica. La conexión terrestre, directa, entre estas dos localizaciones crearía un puente transcontinental entre los dos océanos de enorme potencial para la región.

- d. Con una finalidad más vinculada al desarrollo científico y tecnológico, el tendido del primer cable submarino a la Antártida sería un hito para la región y, particularmente para Chile¹¹². La difusión mundial de la información científica antártica, sumada a la obtenida por la red de grandes observatorios astronómicos en territorio chileno (como el Proyecto ALMA, Atacama Large Millimeter Array), convertirían a este país en un nodo relevante de la red científica digital global.

Diseño estratégico regional de la red de cables y desarrollo de la infraestructura diversificando las conexiones actuales. Un programa de difícil ejecución dada la situación de enfrentamiento geopolítico que vivimos.

La Comisión Federal de Comunicaciones de EE.UU. (FCC) anunció, el 16 de julio de 2025¹¹³, la intención del gobierno estadounidense de impedir que empresas de cualquier nacionalidad puedan conectar cables submarinos a territorio estadounidense si utilizan tecnología o equipos chinos suministrados por empresas que la FCC considere que entrañan “un riesgo inaceptable” para la seguridad nacional estadounidense. En esa lista se encuentran compañías como Huawei, China Telecom y China Mobile. Esta decisión representa un nuevo paso en la estrategia de exclusión de China seguida por Washington e incrementa la presión sobre los demás países cuyas iniciativas no tuteladas por EE.UU. se verán seriamente comprometidas en su viabilidad comercial¹¹⁴.

El desafío al que nos enfrentamos es mayúsculo y exige una respuesta multilateral concertada que permita redefinir la gobernanza digital fortaleciendo el papel de Naciones Unidas¹¹⁵. Se debería establecer un organismo especializado de gobernanza

112 Noelia Arjona Hernández. “Cables submarinos SMART en América Latina: el proyecto antártico de Chile”. *Araucaria*, vol. 26 nº 57, 2024. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2024.i57.19>.

113 The Straits Times. “US aims to ban China technology in undersea telecoms cables”. *The Straits Times*, 17 de julio de 2025. <https://www.straitstimes.com/world/united-states/us-aims-to-ban-chinese-technology-in-undersea-telecommunications-cables>.

114 Barbora Valockova, y Mae Chow. “US Planned Ban on Chinese Technology in Undersea Cables: Implications for Southeast Asia”. *The Diplomat*, 31 de julio de 2025. <https://thediplomat.com/2025/07/us-planned-ban-on-chinese-technology-in-undersea-cables-implications-for-southeast-asia/>.

115 Kinfe Yilma. *The Global Governance of AI: The Role of the United Nations*. (Londres: Routledge, 2025).

digital que velara por una gestión neutral de la red y permitiera integrar en la agenda global preocupaciones compartidas por la mayoría de los Estados sobre cuestiones críticas como el flujo transfronterizo de datos, su gestión en centros de datos radicados en territorio de otros países, y la seguridad digital nacional. El objetivo sería adoptar un modelo de gobernanza colaborativa¹¹⁶ que defienda la soberanía digital y promueva la participación equitativa entre gobiernos, en consenso con organizaciones internacionales, empresas, comunidades tecnológicas y usuarios. Iberoamérica, como comunidad de Estados soberanos, debería sumarse a esta iniciativa y promover activamente el establecimiento de normas internacionales unificadas de gobernanza digital.

Referencias

- Arjona Hernández, Noelia. "Cables submarinos SMART en América Latina: el proyecto antártico de Chile". *Araucaria*, 26(57), 2024. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2024.i57.19>.
- Ashmore, Lauren. "China and the 'Asia-South America Digital Door'". *The Diplomat*, 13 de octubre de 2021. <https://thediplomat.com/2021/10/china-and-the-asia-south-america-digital-door/>.
- Azam, Azhar. "The Geopolitics of Cables: US and China's Subsea War". *Fair Observer*, 17 de diciembre de 2024. <https://www.fairobserver.com/politics/the-geopolitics-of-cables-us-and-chinas-subsea-war/>.
- Barabási, Albert-László. *Linked: The New Science of Networks*. Nueva York: Basic Books, 2014.
- Barrett, Jonathan. "Exclusive: U.S. warns Pacific islands about Chinese bid for undersea cable Project". *Reuters*, 18 de diciembre de 2020. <https://www.reuters.com/article/us-china-pacific-exclusive-idUSKBN28R0L2/>.
- Blanc, Félix. "Connecting Europe to Latin America: a revolution in Internet governance?". *Diplomacy*, 8 de enero de 2018. <https://www.diplomacy.edu/blog/connecting-europe-latin-america-revolution-internet-governance/>.
- BOE. Ley 8/2011 de 28 de abril, por la que se establecen Medidas para la Protección de las Infraestructuras Críticas. *BOE* n° 102, de 29 de abril de 2011.
- Braw, Elisabeth. *Goodbye globalization: The return of a divided world*. New Haven, CT: Yale University Press, 2024.
- Bueger, Christian y Tobias Liebetrau. "Protecting hidden infrastructure: The security politics of the global submarine data cable network". *Contemporary Security Policy*, 42(3), 2021, 391-413. <https://doi.org/10.1080/13523260.2021.1907129>.
- Burdette, Lane. "Leveraging Submarine Cables for Political Gain: US Responses to Chinese Strategy". *Journal of Public & International Affairs*, marzo 2021. <https://jpia.princeton.edu/news/leveraging-submarine-cables-political-gain-us-responses-chinese-strategy>.
- Burnett, Douglas R., Robert Beckman, y Tara M. Davenport. "Overview of the International Legal Regime Governing Submarine Cables". En *Submarine Cables: the Handbook of Law and Policy*, editado por Douglas R. Burnett, Robert Beckman, y Tara M. Davenport, Leiden:

¹¹⁶ Sixbert Sangwa. "From digital cooperation to coordinated governance: A critical interdisciplinary analysis of centralization in the United Nations' Pact for the Future and Global Digital Compact". *Open Journal of AI, Ethics & Society*, 2(1), 2026. DOI: <https://doi.org/10.65655/OpenChristianPress.2026.97>.

- Brill-Nijhoff, 2014, 63-90. <https://doi.org/10.1163/9789004260337>.
- Cai, Cuihong. *Cyber Politics in US-China Relations*. Singapur: World Scientific, 2021. <https://doi.org/10.1142/11826>.
- Cattaruzza, Amaël. "The geopolitics behind data, the data behind geopolitics". *Annales des Mines*, 11, 2020. <https://www.annales.org/edit/enjeux-numeriques/DG/2020/DG-2020-09/EnjNum20c8Cattaruzza.pdf>.
- Cerulus, Laurens. "Portugal looks to rule the waves again (thanks to undersea data)". *Politico*, 1 de junio de 2021. <https://www.politico.eu/article/portugal-plugs-in-submarine-internet-cable/>.
- Chapman, Bert. "Undersea Cables: The Ultimate Geopolitical Chokepoint". *FORCES Initiative: Strategy, Security and Social Systems*, 13 de diciembre de 2021. <https://docs.lib.purdue.edu/forces/1>.
- Chirgwin, Richard. "Snowden doc leak lists submarine'd cables tapped by spooks". *The Register*, 24 de noviembre de 2014. https://www.theregister.com/2014/11/26/snowden_doc_leak_lists_all_the_compromised_cables/.
- Choucri, Nazli y David D. Clark. *International relations in the cyber age: The co-evolution dilemma*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2019.
- Congressional Research Service. *Undersea telecommunication cables: Technology overview and issues for Congress*. Washington: Congressional Research Service, 2022. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47237>.
- Couldry, Nick y Ulises A. Mejias. *The Costs of Connection How Data Is Colonizing Human Life and Appropriating It for Capitalism*. Redwood City, California: Stanford University Press, 2019.
- Davenport, Tara M. "Submarine Cables, Cybersecurity and International Law: An Intersectional Analysis", *Catholic University Journal of Law and Technology*, 24(1) 2015, 57-109. <https://scholarship.law.edu/jlt/vol24/iss1/4>
- Davenport, Tara M. "The use of submarine cable infrastructure for intelligence collection". En *Research Handbook on Intelligence and International Law*, editado por Russell Buchan e Iñaki Navarrete, 278-308. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2025.
- Emmott, Robin. "Brazil, Europe plan undersea cable to skirt U.S. spying". *Reuters*, 24 de febrero de 2014. <https://www.reuters.com/article/technology/brazil-europe-plan-undersea-cable-to-skirt-us-spying-idUSBREA1N0PL/>.
- European Comission. "EllaLink - connectivity between Europe and Latin America". *Shaping Europe's digital future*, 12 de julio de 2022. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ellalink-connectivity-between-europe-and-latin-america>.
- Farrell, Henry y Abraham L. Newman. "Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion". *International security*, 44(1), 2019. 42-79. <https://direct.mit.edu/isec/article-abstract/44/1/42/12237>.
- García Pérez, Rafael. *La red global de cables submarinos*. Madrid: Aranzadi, 2025.
- Gigazine.net. "'Global Internet Map' that allows you to visually experience the Internet connection status". *Gigazine.net*, 28 de febrero de 2021. https://gigazine.net/gsc_news/en/20210228-global-internet-map-2021/.
- Google. "Humboldt, la primera ruta de cable submarino entre Sudamérica y Asia-Pacífico". *Google Blog*, 11 de enero de 2024. <https://blog.google/intl/es-419/noticias-de-la-empresa/de-google/humboldt-la-primera-ruta-de-cable-submarino-entre-sudamerica-y-asia-pacifico/>.
- Gordon, David y Meia Nouwens (eds.). *The Digital Silk Road. China's Technological Rise and the Geopolitics of Cyberspace*. Londres: International Institute for Strategic Studies – Routledge, 2022.
- Gross, Anna, Alexandra Heal, Chris

- Campbell, Dan Clark, Ian Bott, e Irene de la Torre Arenas. "How the US is pushing China out of the internet's plumbing". *Financial Times*, 13 de junio de 2023. <https://ig.ft.com/subsea-cables/>.
- Guilfoyle, Douglas, Tamsin Phillipa Paige y Rob McLaughlin. "The final frontier of cyberspace: The seabed beyond national jurisdiction and the protection of submarine cables", *International & comparative law quarterly*, 71(3), 2022, 657-696. DOI: [10.1017/S0020589322000227](https://doi.org/10.1017/S0020589322000227).
- Heintschel von Heinegg, Wolff. "Protecting Critical Submarine Cyber Infrastructure: Legal Status and Protection of Submarine Communications Cables under International Law". En *Peacetime Regime for State Activities in Cyberspace*, editado por Katharina Ziolkowski, Tallin: NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, 2013, 291-318. <https://ccdcoe.org/library/publications/peacetime-regime-for-state-activities-in-cyberspace/>.
- Hernandez, Christian. "How did Ashburn, Virginia become the center of the digital universo". *Medium*, 17 de enero de 2025. <https://christianhern.medium.com/how-did-ashburn-virginia-become-the-center-of-the-digital-universe-c048e8e599d7>.
- Hillman, Jonathan E. *Securing the Subsea Network A Primer for Policymakers*. Washington: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2021. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210309_Hillman_Subsea_Network_1.pdf?1c7RFgL-M3w3apMi0eAP12rPmqrNNzvWJ.
- Insikt Group. *The Escalating Global Risk Environment for Submarine Cables*. Recorded Future, 27 de junio de 2023. <https://go.recordedfuture.com/hubfs/reports/ta-2023-0627.pdf>.
- Irving, Geoffrey L. "Leaning on the Big Switch in the Pacific: Why The United States Dominates Pacific Telecom Infrastructure". *CIMSEC*, 1 de febrero de 2023. <https://cimsec.org/leaning-on-the-big-switch-in-the-pacific-why-the-united-states-dominates-pacific-telecom-infrastructure/>.
- Latham, Andrew. "Spheres of influence in a multipolar world", *Defense Priorities*, 26 de septiembre de 2022. <https://www.defensepriorities.org/explainers/spheres-of-influence-in-a-multipolar-world>.
- Loaiza, Yalilé. "Chile impulsa un proyecto de cable submarino con China que pone en alerta a la región". *Infobae*, 30 de septiembre de 2025. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/09/30/chile-impulsa-un-proyecto-de-cable-submarino-con-china-que-pone-en-alerta-a-la-region/>.
- Mari, Angelica. "High expectations for Brazil undersea cable to Europe", *ZDnet*, 12 de febrero de 2014. <https://www.zdnet.com/home-and-office/networking/high-expectations-for-brazil-undersea-cable-to-europe/>.
- Mendoza Pinto, Juan Eduardo. "Geopolítica del cable transoceánico 'Humboldt' y las vicisitudes de Chile frente a China y Estados Unidos. XII Congresso Latinoamericano de Ciência Política. Lisboa: Associação Latino-Americana de Ciência Política, 17-20 de julio de 2024. https://www.pt.congressoalacip2024.org/trabalho/view?ID_TRABALHO=252.
- Miller, Chris. *La guerra de los chips, la gran lucha por el dominio mundial*. Barcelona: Península, 2023.
- Ministerio de Relaciones Exteriores [Chile]. Canciller acompaña al Presidente Gabriel Boric en la presentación del proyecto Cable Humboldt, el primer cable submarino de fibra óptica entre Sudamérica y el Asia-Pacífico, 11 de enero de 2024. <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/canciller-acompana-al-presidente-gabriel-boric-en-la-presentacion-del>.
- Monterrosa, Esneider. "Los cables submarinos: ¿un bien común mundial?". *Revista Comunicación*, 17 septiembre 2020. <https://revistacomunicacion>.

- [com/2020/09/17/los-cables-submarinos-un-bien-comun-mundial/](https://www.submarinenetworks.com/2020/09/17/los-cables-submarinos-un-bien-comun-mundial/).
- Morel, Camille. *The Pacific Caught in the World Wide Web? Geopolitics of Submarine Cables in Oceania*. Paris: IFRI, 2022. <https://www.ifri.org/en/studies/pacific-caught-world-wide-web-geopolitics-submarine-cables-oceania>.
- Munn, Luke. "Red territory: forging infrastructural power", *Territory, Politics, Governance*, 11(1), 2020, 80-99. DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2020.1805353>.
- Naciones Unidas. *Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, de 10 de diciembre de 1982, entrada en vigor el 16 de noviembre de 1994, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 1833. www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf
- Naciones Unidas. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 7 de diciembre de 2010: Los océanos y el derecho del mar* (A/RES/65/37). Nueva York, 17 de marzo de 2011. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n10/514/79/pdf/n1051479.pdf>.
- NATO. *Regional Perspectives Report on the Indo-Pacific. Strategic Foresight Analysis*. Norfolk, Virginia: Allied Command Transformation, 2022. <https://www.act.nato.int/application/files/1616/6118/3976/regional-perspectives-2022-07-v2.pdf>.
- Nisar, Rana Danish. "From Petro-Politics to Digital-Politics: the new Wave in Global Power Competition". *World Geostrategic Insights*, 16 de noviembre de 2023. <https://www.wgi.world/from-petro-politics-to-digital-politics-the-new-wave-in-global-power-competition/>.
- Portal Portuario. "Inchcape presenta proyecto de cable submarino entre Chile y Hong Kong a Puerto Valparaíso". *Portal Portuario*, 6 de julio de 2025. <https://portalportuario.cl/inchcape-presenta-proyecto-de-cable-submarino-entre-chile-y-hong-kong-a-puerto-valparaiso/>.
- Qiu, Winston. "Chilean Government Partners with Google to Build Humboldt Subsea Cable". *Submarine Cable Networks*, 12 de enero de 2024. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/trans-pacific/humboldt-cable/chilean-government-partners-with-google-to-build-humboldt-subsea-cable>.
- Qiu, Winston. "Meta Unveils 50,000 km Waterworth Subsea Cable Project". *Submarine Cable Networks*, 18 de febrero de 2025. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/trans-atlantic/waterworth/meta-unveils-50,000km-waterworth-subsea-cable-project>.
- Qiu, Winston. "IDC to back SAEx subsea cable Project". *Submarine Cable Networks*, 3 de marzo de 2025. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/brazil-africa/saex/idc-to-back-saex-subsea-cable-project>.
- Ramos Miranda, Natalia A.. "Huawei wants to build first fiber-optic cable between South America and Asia". *Reuters*, 29 de agosto de 2019. <https://www.reuters.com/article/us-huawei-tech-chile/huawei-wants-to-build-first-fiber-optic-cable-between-south-america-and-asia-idUSKCN1VI2N2/>.
- Riordan, Shaun. *The Geopolitics of Cyberspace: a Diplomatic Perspective*. Leiden: Brill, 2019.
- Robles Carrillo, Margarita. "La articulación de la soberanía digital en el marco de la Unión Europea". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 75, 133-171. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.75.05>.
- Rodrigue, Jean-Paul. *The Geography of Transport Systems*, 5ª ed. Nueva York: Routledge, 2020.
- Rubiolo, Florencia. "Critical minerals, dependence and global power competition: governance challenges in South America's lithium triangle". *Revista Política Internacional*, 7(4), 2025. 8-23. <https://rpi.isri.cu/index.php/rpi/article/download/649/2080>.

- Sangwa, Sixbert. "From digital cooperation to coordinated governance: A critical interdisciplinary analysis of centralization in the United Nations' Pact for the Future and Global Digital Compact". *Open Journal of AI, Ethics & Society*, 2(1), 2026. DOI: <https://doi.org/10.65655/OpenChristianPress.2026.97>.
- Schipani, Andrew. "Latin America resists US pressure to exclude Huawei". *Financial Times*, 9 de junio de 2019. <https://www.ft.com/content/38257b66-83c5-11e9-b592-5fe435b57a3b>.
- Schmitt, Michael M. *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316822524.014>.
- Statista. *Penetration rate of the Internet by region*. <https://www.statista.com/statistics/269329/penetration-rate-of-the-internet-by-region/>.
- Stronge, Tim. "Does 70% of the World's Internet Traffic Flow Through Virginia?". *TeleGeography Blog*, 30 de mayo de 2019. <https://blog.telegeography.com/does-70-of-the-worlds-internet-traffic-flow-through-virginia>.
- Submarine Cable Networks. Ella Link. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/trans-atlantic/ellalink/>.
- Submarine Cable Networks. Halaihai. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/trans-pacific/halaihai>.
- Submarine Cable Networks. Latam-Europe. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/brazil-europe>.
- Submarine Networks. SACS. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/brazil-africa/sacs>.
- Submarine Networks. SAIL. <https://www.submarinenetworks.com/en/systems/brazil-africa/sail>.
- Tekir, Gökhan. "Huawei, 5G Network and Digital Geopolitics". *International Journal of Politics and Security*, 2(4), 2020, 113-135. <https://dergipark.org.tr/en/pub/ijps/issue/54281/754415>.
- Telegeography. *Submarine Cable Frequently Asked Questions*. 2025. <https://www2.telegeography.com/submarine-cable-faqs-frequently-asked-questions>.
- The Straits Times. "US aims to ban China technology in undersea telecoms cables". *The Straits Times*, 17 de julio de 2025. <https://www.straitstimes.com/world/united-states/us-aims-to-ban-chinese-technology-in-undersea-telecommunications-cables>.
- U.S. Department of State. Reinforcing the U.S.-Pacific Islands Partnership: U.S.-Pacific Islands Forum (PIF) Roundtable in Port Moresby, Papua New Guinea. Nota de Prensa, 16 de septiembre de 2025. <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/09/reinforcing-the-u-s-pacific-islands-partnership-u-s-pacific-islands-forum-pif-roundtable-in-port-moresby-papua-new-guinea>.
- Valockova, Barbora y Mae Chow. "US Planned Ban on Chinese Technology in Undersea Cables: Implications for Southeast Asia". *The Diplomat*, 31 de julio de 2025. <https://thediplomat.com/2025/07/us-planned-ban-on-chinese-technology-in-undersea-cables-implications-for-southeast-asia/>.
- Verbovsky, Joseph. *Networked Geopolitics. Global networks as both metaphor and repository of power*. American Academy in Berlin, 2018. <https://www.americanacademy.de/networked-geopolitics/>.
- Voroni. *Which Regions Have the Biggest Data Centers?*, 13 de abril de 2025. <https://www.voroniapp.com/technology/Which-Regions-Have-the-Biggest-Data-Centers-4695>.
- Wang, Yong. "The US-China Trade War and Hegemonic Competition: Background, negotiations and consequences", en *Hegemony and World Order. Reimagining Power in Global Politics*, dir. por Piotr Dutkiewicz, Tom Casier, Jan Aart

- Scholte. 179-194. Nueva York: Routledge, 2020.
- Werthner, Hannes. "Geopolitics, Digital Sovereignty... What's in a Word?", en *Perspectives on Digital Humanism*, dir. por Erich Prem, Edward A. Lee, Carlo Ghezzi. 241-248. Cham: Springer, 2022.
- Winseck, Dwayne. "The Geopolitical Economy of the Global Internet Infrastructure". *Journal of Information Policy*, 7, 228-267. <https://www.jstor.org/stable/10.5325/jinfopoli.7.2017.0228>.
- Xie, Yongshun y Chengjin Wang. "Spatial pattern of global submarine cable network and identification of strategic pivot and strategic channel". *Journal of Geographical Sciences*, 33, 2023. 719-740. <https://doi.org/10.1007/s11442-023-2103-0>.
- Yancey, Dwayne. "The famous claim that 70% of the world's internet traffic goes through Northern Virginia is wrong". *Cardinal News*, 29 de julio de 2025. <https://cardinalnews.org/2025/07/29/the-famous-claim-that-70-of-the-worlds-internet-traffic-goes-through-northern-virginia-is-wrong/>.
- Yilma, Kinfe. *The Global Governance of AI: The Role of the United Nations*. Londres: Routledge, 2025.

Aproximación al marco jurídico de la inteligencia artificial en México. Derechos de propiedad intelectual y derechos de autor

Aproximation to the legal framework of artificial intelligence in México and its impact on intellectual property rights and copyright

JOSÉ MIGUEL CABRALES LUCIO*

ALMA DELIA GÁMEZ HUERTA**

JESÚS SÁNCHEZ CASTILLO***

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 192-211.

Fecha de recepción: 31/03/2026. Fecha de aprobación: 20/05/2026

ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10601>. ORCID: varios

Resumen

La propiedad intelectual protege los derechos de las personas creadoras sobre sus obras mediante los derechos de autor y las patentes. Sin embargo, el marco jurídico tradicional no contempla expresamente a la inteligencia artificial (IA) como agente de creación, pese a que estas tecnologías pueden generar contenidos textuales, visuales y

* Doctor con mención Internacional "Cum Laude" en Derechos Fundamentales y Libertades Públicas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCYT desde 2013, actualmente en Nivel 1. Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT). Correo electrónico: jmcabrales@docentes.uat.edu.mx . ORCID: 0000-0001-9516-6633

** Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de Tamaulipas, en México. Magistrada del Tribunal de Disciplina Judicial de Tamaulipas, Aspirante al Sistema Nacional del SNII. Profesora Investigadora de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Correo electrónico: alma.gamez@docentes.uat.edu.mx. ORCID: 0000-0003-0821-5893

*** Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Correo electrónico: jsanchea@docentes.uat.edu.mx . ORCID: 0009-0001-5196-1624

sonoros mediante el procesamiento de datos preexistentes. Esta situación plantea un problema central: determinar quién debe ser considerado autor de una obra generada con IA y, en consecuencia, quién es titular de los derechos de propiedad intelectual. El objetivo es analizar si las obras generadas mediante inteligencia artificial pueden considerarse creaciones en sentido jurídico y establecer a quién corresponde la titularidad de los derechos, tomando como referencia los principios de autoría, originalidad y creatividad. Se adopta un enfoque cualitativo, documental y analítico, basado en estudiar el marco jurídico aplicable y la doctrina contemporánea sobre inteligencia artificial y creación automatizada. La IA no puede ser considerada autora en sentido jurídico, ya que carece de personalidad, intencionalidad y conciencia creativa. Los derechos deben atribuirse a las personas que intervienen de manera relevante en el proceso creativo. Es necesario actualizar las categorías tradicionales de la propiedad intelectual para responder a los desafíos tecnológicos actuales.

Palabras clave: Derechos Humanos, Propiedad Intelectual, inteligencia artificial, creaciones intelectuales, derechos de autor.

Abstract

Within the field of intellectual property, the rights of creators and authors are recognized, as they produce works from which various forms of legal protection arise, such as copyright and, where applicable, patents. However, the traditional legal framework does not expressly contemplate artificial intelligence as a potential agent in creative processes, despite the fact that these technologies are currently capable of generating content—textual, visual, or auditory—through the processing and recombination of pre-existing data, such as images, words, or stylistic elements. This scenario raises a central issue: determining who should be considered the author of a work generated through artificial intelligence, which in turn requires examining whether the ownership of rights should be attributed to the technology itself, the user, or the developers behind the system.

In this regard, the objective of this work is to analyze, from a legal-doctrinal perspective, whether works generated by artificial intelligence can be considered creations in the strict sense and, consequently, to determine who holds the intellectual property rights over such works, in light of the traditional principles of authorship, originality, and creativity. To this end, the research adopts a qualitative, documentary, and analytical approach, consisting of a review of the applicable legal framework on intellectual property, as well as contemporary scholarly discussions on artificial intelligence and automated creation, complemented by a critical analysis that contrasts traditional legal categories with current technological challenges. As a general conclusion, it is argued that artificial intelligence cannot be regarded as an author in the legal

sense, as it lacks legal personality, intentionality, and creative consciousness—essential elements in the classical conception of authorship. Consequently, the ownership of rights should be attributed to the human individuals who play a relevant role in the creative process, particularly in the design, programming, or use of such technologies. Nevertheless, this phenomenon highlights the need to rethink and update traditional intellectual property categories in order to adequately address the challenges posed by technology-assisted creation, without undermining their human-centered foundation.

Keywords: Intellectual Property, artificial intelligence, intellectual creations, copyright.

Sumario

Introducción. I. La Inteligencia Artificial y su relación con la propiedad intelectual. II. Marco jurídico internacional de la inteligencia artificial y su impacto en los derechos de propiedad intelectual y derechos de autor. 2.1. Declaración Universal de Derechos Humanos. 2.2. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. 2.3. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Social y Culturales. 2.4. Convención Universal sobre Derecho de autor. 2.5. Convención Americana de los Derechos Humanos. 2.6. Unión Europea. 2.7. Estados Unidos de América. 2.8. Japón. 2.9. Brasil, Chile y Perú. 2.10. Canadá. 2.11. China. 2.12. Singapur. 2.13. Corea del Sur. III. Marco jurídico nacional en México de la inteligencia artificial y su impacto en los derechos de propiedad intelectual y derechos de autor. 3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3.2. Ley Federal del Derecho de Autor. Conclusiones.

Introducción

La propiedad intelectual constituye uno de los desarrollos jurídicos más relevantes para la protección de la creatividad humana, al reconocer que las creaciones del intelecto poseen no solo un valor económico, sino también una dimensión personal, cultural y social. Tradicionalmente, este sistema ha buscado equilibrar dos intereses fundamentales: por un lado, incentivar la innovación mediante el reconocimiento de derechos exclusivos a los creadores y, por otro, garantizar el acceso social al conocimiento y a la cultura. En este marco, figuras como los derechos de autor, las patentes y las marcas han consolidado un modelo jurídico centrado en la figura del autor humano como sujeto titular de derechos.

Sin embargo, el acelerado desarrollo de la inteligencia artificial, particularmente en su vertiente generativa, ha introducido un punto de inflexión en esta lógica tradicional. Actualmente, los sistemas de inteligencia artificial son capaces de producir contenidos complejos, como textos, imágenes, composiciones musicales y obras audiovisuales, a partir del procesamiento de grandes volúmenes de datos. Este fenómeno ha desdibujado la frontera entre la creación humana y la producción automatizada, generando una serie de interrogantes jurídicas que cuestionan los fundamentos mismos del derecho de autor y, en general, del sistema de propiedad intelectual.

En este contexto, surge una problemática central: determinar si las obras generadas mediante inteligencia artificial pueden ser consideradas creaciones en sentido jurídico y, en consecuencia, establecer quién debe ser reconocido como titular de los derechos derivados de dichas obras. Este cuestionamiento implica revisar la noción clásica de autoría, tradicionalmente vinculada a atributos humanos como la conciencia, la intencionalidad y la creatividad, así como analizar si estos elementos pueden ser trasladados o reinterpretados en el ámbito de sistemas tecnológicos autónomos o semiautónomos.

Además de lo anterior, el funcionamiento de la inteligencia artificial plantea desafíos adicionales relacionados con el uso de datos para su entrenamiento, los cuales en muchos casos incluyen obras protegidas por derechos de autor. Esta situación genera tensiones entre la protección de los derechos de los creadores y la necesidad de promover la innovación tecnológica, evidenciando la insuficiencia de los marcos normativos actuales para dar respuesta a estos fenómenos emergentes.

Desde una perspectiva internacional, instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocen la protección de los intereses morales y materiales de los autores como parte de los derechos humanos, al tiempo que garantizan el acceso de la sociedad a los beneficios del progreso científico. Esta dualidad adquiere una relevancia particular en el contexto de la inteligencia artificial, donde el equilibrio entre protección y acceso se vuelve más complejo. Asimismo, otros derechos fundamentales, como la privacidad, la libertad de expresión y el debido proceso, también se ven afectados por el desarrollo y uso de estas tecnologías.

En el ámbito comparado, diversas jurisdicciones han comenzado a desarrollar marcos regulatorios para abordar estos desafíos. Mientras la Unión Europea ha

adoptado un enfoque basado en la protección de derechos fundamentales y la gestión de riesgos, otros países como Estados Unidos, Japón o Canadá han optado por modelos más flexibles que buscan equilibrar innovación y regulación. En América Latina, y particularmente en México, la regulación de la inteligencia artificial aún se encuentra en una etapa incipiente, caracterizada por iniciativas legislativas en proceso y la ausencia de un marco integral que articule la relación entre la inteligencia artificial y la propiedad intelectual.

En este escenario, el presente trabajo tiene como objetivo analizar, desde una perspectiva jurídico-doctrinal, la relación entre la inteligencia artificial y la propiedad intelectual, con especial énfasis en los derechos de autor, a fin de determinar si las creaciones generadas por sistemas de inteligencia artificial pueden ser consideradas obras protegibles y, en su caso, identificar a los posibles titulares de los derechos correspondientes. Para ello, se adopta una metodología cualitativa, de carácter documental y analítico, basada en la revisión del marco jurídico internacional y nacional, así como de la doctrina contemporánea y el análisis comparado de distintos modelos regulatorios.

Como hipótesis de partida, se sostiene que la inteligencia artificial no puede ser considerada autora en sentido jurídico, en tanto carece de personalidad, intencionalidad y conciencia creativa, por lo que la titularidad de los derechos debe atribuirse a las personas humanas que intervienen de manera relevante en el proceso creativo. No obstante, este fenómeno evidencia la necesidad de replantear y actualizar las categorías tradicionales del derecho de autor, a fin de responder a los desafíos de la era digital sin desvirtuar su fundamento antropocéntrico.

Por ello, el estudio de la relación entre la inteligencia artificial y la propiedad intelectual se presenta como un campo dinámico y en constante evolución, que exige una reinterpretación de los principios jurídicos existentes y la construcción de nuevos marcos regulatorios capaces de garantizar, de manera equilibrada, la protección de los derechos humanos y la promoción de la innovación tecnológica.

I. La Inteligencia Artificial y su relación con la propiedad intelectual

La propiedad intelectual constituye uno de los desarrollos jurídicos más relevantes en la historia de la protección de la creatividad humana, al reconocer que las creaciones del intelecto no solo poseen un valor económico, sino también una dimensión personal y social. Desde sus orígenes, este sistema ha buscado equilibrar dos intereses fundamentales: por un lado, la necesidad de incentivar la innovación mediante el reconocimiento de derechos exclusivos a los creadores, y por otro, la importancia de garantizar el acceso social al conocimiento y a la cultura.

En este sentido, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) define la propiedad intelectual como el conjunto de derechos que recaen sobre las creaciones de la mente, incluyendo invenciones, obras literarias y artísticas, así como

signos distintivos utilizados en el comercio, tales como marcas, nombres e imágenes. Este sistema jurídico se materializa a través de diversas figuras, entre las que destacan las patentes, los derechos de autor y las marcas, cuyo objetivo es otorgar reconocimiento y protección jurídica a los creadores, al tiempo que se fomenta un entorno propicio para la innovación y el desarrollo económico¹.

Desde una perspectiva complementaria, el Banco de Desarrollo del Perú (COFIDE) sostiene que la propiedad intelectual protege los activos intangibles generados por la actividad humana, tales como obras artísticas, invenciones, signos distintivos e incluso modelos de negocio, garantizando que estos no sean utilizados sin autorización por terceros. Esta protección no solo tiene implicaciones individuales, sino también empresariales, en la medida en que la propiedad intelectual se ha convertido en un elemento estratégico dentro de la economía del conocimiento, donde la innovación y la creatividad constituyen factores determinantes para la competitividad².

Dentro de este amplio espectro, el derecho de autor ocupa un lugar particularmente relevante, al proteger las expresiones originales del intelecto humano, tales como obras literarias, musicales, cinematográficas, pictóricas y, más recientemente, desarrollos tecnológicos como programas informáticos y bases de datos. De acuerdo con la OMPI, el derecho de autor se caracteriza por reconocer tanto derechos patrimoniales relativos a la explotación económica de la obra como derechos morales, vinculados a la personalidad del autor, tales como el reconocimiento de la autoría y la integridad de la obra³.

No obstante, este sistema jurídico descansa sobre un presupuesto esencial: la existencia de un sujeto humano creador, dotado de voluntad, conciencia y capacidad de expresión. Es precisamente este elemento el que se ve profundamente cuestionado por el desarrollo de la inteligencia artificial, particularmente en su vertiente generativa.

La inteligencia artificial, entendida como el conjunto de sistemas tecnológicos capaces de simular ciertas capacidades cognitivas humanas —como el aprendizaje, el razonamiento, la planificación y la toma de decisiones—, ha evolucionado de manera acelerada en las últimas décadas. Según el Parlamento Europeo, estos sistemas funcionan mediante el análisis de grandes volúmenes de datos, a partir de los cuales identifican patrones, generan predicciones y producen resultados que pueden asemejarse a los productos del pensamiento humano⁴. En su fase más reciente, la inteligencia artificial generativa ha demostrado una capacidad notable para producir contenidos complejos, incluyendo textos académicos, obras literarias, imágenes artísticas, composiciones

1 Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), ¿Qué es la propiedad intelectual? (2021).

2 COFIDE, "Propiedad intelectual: qué es, para qué sirve y por qué es importante", 2022, <https://www.cofide.mx/blog/propiedad-intelectual-que-es-para-que-sirve-y-por-que-es-importante>

3 Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), Principios básicos del derecho de autor y los derechos conexos, 2016, https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo_pub_909_2016.pdf

4 Parlamento Europeo, "¿Qué es la inteligencia artificial y cómo se usa?", 2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20200827STO85804/que-es-la-inteligencia-artificial-y-como-se-usa>

musicales y piezas audiovisuales. Este fenómeno ha generado un punto de inflexión en la relación entre tecnología y creación, al difuminar la frontera entre la producción humana y la producción automatizada.

En este contexto, surge una problemática jurídica de gran relevancia: el sistema tradicional de propiedad intelectual no fue diseñado para contemplar la posibilidad de que un ente no humano genere contenidos creativos. En consecuencia, la irrupción de la inteligencia artificial plantea una serie de interrogantes que desafían las bases mismas del derecho de autor.

Entre las principales cuestiones que se plantean destacan las siguientes: ¿puede una inteligencia artificial ser considerada autora de una obra? Desde la perspectiva clásica del derecho, la respuesta tiende a ser negativa, dado que la autoría implica atributos inherentes a la persona humana, como la conciencia y la intencionalidad. Sin embargo, la calidad y originalidad de algunas creaciones generadas por IA cuestionan la suficiencia de este criterio.

Otra interrogante relevante se refiere a la titularidad de los derechos derivados de las creaciones generadas por IA. En este punto, se han planteado diversas posturas doctrinales. Algunos sostienen que los derechos deberían corresponder al desarrollador del sistema, en tanto creador de la herramienta tecnológica; otros consideran que el titular debería ser el usuario que introduce los parámetros y dirige el proceso creativo; mientras que una tercera postura propone que estas creaciones deberían considerarse como parte del dominio público, al no existir un autor humano identificable.

Asimismo, surge la cuestión de la posible coautoría entre humanos y sistemas de inteligencia artificial. En muchos casos, las obras generadas por IA son el resultado de una interacción compleja entre el usuario y el sistema, lo que dificulta determinar el grado de intervención humana necesario para reconocer derechos de autor. Esta situación pone de relieve la necesidad de redefinir conceptos tradicionales como “autor”, “originalidad” y “creatividad”.

A lo anterior se suma un problema adicional relacionado con el entrenamiento de los sistemas de inteligencia artificial. Estos sistemas suelen alimentarse de grandes volúmenes de datos, que en muchos casos incluyen obras protegidas por derechos de autor. Esto plantea interrogantes sobre la posible infracción de derechos durante el proceso de entrenamiento, así como sobre la legitimidad del uso de dichas obras sin autorización de sus titulares.

En este escenario, resulta evidente que existe un vacío normativo significativo tanto a nivel nacional como internacional. Si bien algunos países y organismos internacionales han comenzado a desarrollar propuestas regulatorias en materia de inteligencia artificial, estas aún no abordan de manera integral las implicaciones específicas en el ámbito de la propiedad intelectual.

En consecuencia, la relación entre inteligencia artificial y propiedad intelectual se configura como un campo dinámico y en constante evolución, en el que convergen intereses jurídicos, tecnológicos, económicos y éticos. La necesidad de adaptar los marcos normativos existentes es cada vez más urgente, a fin de garantizar un equilibrio adecuado entre la protección de los derechos de los creadores humanos y la promoción de la innovación tecnológica.

II. Marco jurídico internacional de la inteligencia artificial y su impacto en los derechos de propiedad intelectual y derechos de autor

2.1. Declaración Universal de Derechos Humanos

En el ámbito internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 constituye uno de los instrumentos fundamentales para la comprensión de la protección jurídica de las creaciones intelectuales. En particular, su artículo 27 establece que toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de las que sea autora. Este reconocimiento ha sido interpretado como la consagración de los derechos de autor como una categoría de derechos humanos.

A este respecto, conviene señalar que la protección internacional de las creaciones intelectuales no se agota en la Declaración Universal de Derechos Humanos, sino que se complementa con otros instrumentos de especial relevancia, como el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor. Estos instrumentos consolidan la idea de que la tutela autoral responde tanto a la necesidad de proteger la expresión original del creador como a la de preservar un equilibrio entre los intereses de los autores y el acceso social al conocimiento, equilibrio que adquiere una nueva dimensión frente al desarrollo de la inteligencia artificial⁵.

Este precepto resulta especialmente relevante, ya que reconoce no solo la dimensión económica de las creaciones, sino también su dimensión moral, vinculada a la personalidad del autor. En este sentido, el derecho de autor no se limita a la explotación económica de la obra, sino que también protege el vínculo personal entre el creador y su creación, lo que refuerza su carácter de derecho fundamental. Si bien la Declaración no utiliza expresamente el término “propiedad intelectual”, su contenido permite inferir que los derechos derivados de la creación intelectual forman parte del núcleo esencial de los derechos humanos. Esta interpretación ha sido reforzada por diversos instrumentos internacionales posteriores, que han consolidado la protección de la propiedad intelectual como un elemento clave en el desarrollo cultural y científico de la humanidad.

No obstante, la Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada en un contexto histórico en el que la inteligencia artificial no constituía una realidad tecnológica. Por ello, no contiene disposiciones específicas sobre esta materia. Sin embargo, los principios que establece resultan plenamente aplicables a los desafíos

5 Organización de las Naciones Unidas (ONU), Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948. <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/spanish>

contemporáneos derivados del desarrollo de la IA. En particular, el avance de la inteligencia artificial plantea importantes retos en relación con diversos derechos reconocidos en la Declaración. Por ejemplo, el artículo 12, relativo al derecho a la privacidad, adquiere especial relevancia en el contexto del uso masivo de datos personales para el entrenamiento de sistemas de inteligencia artificial. La recopilación, almacenamiento y procesamiento de datos plantea riesgos significativos para la protección de la vida privada, especialmente cuando se realiza sin el consentimiento de los titulares.

De igual manera, el artículo 19, que reconoce el derecho a la libertad de expresión, se ve impactado por el uso de algoritmos en plataformas digitales, los cuales pueden influir en la difusión de contenidos, la formación de la opinión pública y el acceso a la información. En este sentido, la inteligencia artificial no solo plantea desafíos en el ámbito de la propiedad intelectual, sino también en el ejercicio de otros derechos fundamentales.

Ante este panorama, la comunidad internacional ha comenzado a desarrollar marcos normativos y éticos orientados a regular el desarrollo y uso de la inteligencia artificial. Destaca, en este sentido, la labor de la UNESCO, que ha promovido la adopción de principios éticos basados en valores como la dignidad humana, la transparencia, la responsabilidad y la no discriminación. Estos principios buscan orientar la construcción de un marco jurídico que garantice que la inteligencia artificial se desarrolle en armonía con los derechos humanos.

En consecuencia, el análisis del marco jurídico internacional permite advertir que, si bien existen bases normativas sólidas para la protección de los derechos de autor como derechos humanos, la irrupción de la inteligencia artificial exige una reinterpretación de estos principios. La necesidad de adaptar el derecho internacional a los desafíos de la era digital es evidente, particularmente en lo que respecta a la definición de la autoría, la titularidad de derechos y la protección de los intereses de los creadores en un entorno cada vez más automatizado.

2.2. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966 constituye uno de los instrumentos fundamentales del sistema universal de protección de los derechos humanos. Si bien este tratado no contempla de manera expresa los derechos de autor, la propiedad intelectual ni, por razones históricas evidentes, la inteligencia artificial, su contenido normativo permite realizar una interpretación extensiva que lo vincula indirectamente con estas materias. En particular, el artículo 2 del PIDCP establece la obligación de los Estados Parte de respetar y garantizar a todas las personas los derechos reconocidos en el propio Pacto, sin discriminación alguna y mediante la adopción de medidas legislativas y de otra índole que resulten necesarias para hacer efectivos dichos derechos (ONU 1966). Esta disposición, aunque de carácter general, resulta relevante en la medida en que impone a los Estados un deber de protección integral de los derechos humanos, dentro de los cuales pueden incluirse los derechos derivados de la actividad creativa.

Desde esta perspectiva, si bien la propiedad intelectual no es mencionada de manera explícita, puede considerarse comprendida dentro de la esfera de protección de los derechos civiles, en tanto se relaciona con el reconocimiento de la personalidad, la libertad de expresión y el derecho a la protección de los intereses individuales. En este sentido, la creación intelectual puede entenderse como una manifestación de la libertad humana, cuya protección resulta congruente con los principios del Pacto. Asimismo, el PIDCP adquiere una relevancia particular en el contexto de la inteligencia artificial, en la medida en que esta tecnología puede incidir directamente en derechos fundamentales como la privacidad, la libertad de expresión y el debido proceso. Por ejemplo, el uso de sistemas automatizados para la toma de decisiones puede afectar garantías esenciales si no se encuentra debidamente regulado, lo que refuerza la necesidad de interpretar el Pacto a la luz de los avances tecnológicos contemporáneos.

Aunque el PIDCP no regula de manera directa la propiedad intelectual ni la inteligencia artificial, su contenido normativo proporciona un marco general de protección de derechos que resulta aplicable a estas materias, especialmente en lo que respecta a las obligaciones estatales de respeto, protección y garantía.

2.3. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Social y Culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), también adoptado en 1966, ofrece una base normativa más directa para el análisis de la propiedad intelectual en el ámbito de los derechos humanos. A diferencia del PIDCP, este instrumento sí contiene disposiciones que permiten vincular de manera expresa la protección de las creaciones intelectuales con derechos fundamentales. En primer lugar, el artículo 1 del Pacto reconoce el derecho de todos los pueblos a la libre determinación, incluyendo la facultad de disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales⁶.

Aunque esta disposición se refiere principalmente a recursos de carácter material, una interpretación evolutiva permite considerar que el conocimiento y la producción intelectual también pueden formar parte de los recursos estratégicos de una sociedad, especialmente en el contexto de la economía del conocimiento. No obstante, es el artículo 15 del PIDESC el que resulta particularmente relevante para el análisis de la propiedad intelectual, al reconocer el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, así como a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales derivados de sus producciones científicas, literarias o artísticas⁷. Esta disposición establece un vínculo directo entre derechos humanos y derechos de autor, consolidando su carácter fundamental. Este artículo presenta, además, una dimensión dual que resulta especialmente relevante en el contexto de la inteligencia artificial.

6 Organización de las Naciones Unidas (ONU), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

7 *Ibidem*.

Por un lado, reconoce el derecho de los autores a la protección de sus creaciones; por otro, garantiza el acceso de la sociedad al conocimiento y a los beneficios del progreso científico. Esta dualidad plantea una tensión estructural que se ve intensificada con el desarrollo de tecnologías como la IA, que facilitan la producción y difusión de contenidos a gran escala.

En este sentido, la inteligencia artificial plantea nuevos desafíos para el equilibrio entre estos dos principios. Por ejemplo, el uso de obras protegidas para el entrenamiento de sistemas de IA puede entrar en conflicto con los derechos de los autores, mientras que una regulación excesivamente restrictiva podría limitar el acceso al conocimiento y frenar la innovación tecnológica.

Por tanto, el PIDESC no solo reconoce la relevancia de la propiedad intelectual en el ámbito de los derechos humanos, sino que también proporciona un marco conceptual útil para analizar los desafíos contemporáneos derivados del desarrollo de la inteligencia artificial.

2.4. Convención Universal sobre Derecho de Autor

La Convención Universal sobre Derecho de Autor de 1955 constituye uno de los primeros instrumentos internacionales orientados a la protección global de los derechos de autor. Su adopción respondió a la necesidad de establecer estándares mínimos de protección en un contexto internacional caracterizado por la diversidad de sistemas jurídicos.

El objetivo principal de esta Convención es garantizar que las obras literarias, científicas y artísticas reciban protección en todos los Estados contratantes, mediante el compromiso de estos de adoptar las medidas necesarias para asegurar una protección efectiva de los derechos de los autores⁸. En este sentido, el artículo I establece la obligación de los Estados de proporcionar una protección suficiente y eficaz, mientras que el artículo II consagra el principio de trato nacional, conforme al cual las obras originarias de un Estado miembro deben recibir en los demás Estados la misma protección que se otorga a las obras nacionales.

Este instrumento refleja una concepción clásica del derecho de autor, centrada en la figura del creador humano y en la necesidad de proteger sus derechos frente a la reproducción y difusión no autorizada de sus obras. No obstante, su relevancia histórica permite comprender la evolución del derecho de autor como una respuesta a los avances tecnológicos de cada época.

En efecto, la protección de las creaciones intelectuales ha estado históricamente vinculada al desarrollo tecnológico. Desde los primeros conflictos sobre la reproducción de manuscritos, como el caso del Cathach en la Irlanda del siglo VI, hasta la aparición de la imprenta y la promulgación del Estatuto de Ana en 1710 en Inglaterra,

8 UNESCO, Convención Universal sobre Derecho de Autor (1955), <https://www.unesco.org/es/legal-affairs/universal-copyright-convention-appendix-declaration-relating-article-xvii-and-resolution-concerning>

el derecho de autor ha evolucionado como un mecanismo para responder a los desafíos planteados por nuevas formas de reproducción y difusión del conocimiento⁹.

En este sentido, la inteligencia artificial puede entenderse como una nueva etapa en esta evolución histórica, que plantea retos inéditos para el derecho de autor. A diferencia de tecnologías anteriores, la IA no solo facilita la reproducción de obras, sino que también puede generar contenidos originales, lo que obliga a replantear los fundamentos mismos del sistema de propiedad intelectual.

2.5. Convención Americana de los Derechos Humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos no menciona explícitamente la inteligencia artificial ni la propiedad intelectual y derechos de autor. Sin embargo, los principios y derechos establecidos en la Convención son aplicables a todas las áreas de la vida humana y, por lo tanto, también son relevantes para lo anteriormente mencionado. Por ejemplo, el artículo 4 de la Convención, que protege el derecho a la vida, puede ser relevante en el contexto de la inteligencia artificial, especialmente en lo que respecta a las decisiones tomadas por sistemas de inteligencia artificial que pueden tener un impacto en la vida humana¹⁰.

En consecuencia, la Convención Americana sobre Derechos Humanos proporciona un marco importante para garantizar el respeto de los derechos humanos en el desarrollo y uso de la inteligencia artificial, así como en su impacto sobre la propiedad intelectual y los derechos de autor. La esencia de estos derechos radica en reconocer la facultad de los creadores para controlar la reproducción y distribución de sus obras, fomentando así el desarrollo artístico, literario y científico en un contexto de respeto mutuo y equidad. Sin embargo, el avance tecnológico ha traído consigo desafíos inéditos, pues la irrupción de la inteligencia artificial en la producción de contenidos plantea interrogantes sobre la titularidad y el alcance del derecho de autor. En este sentido, resulta necesario atender la evolución normativa comparada, particularmente en aquellos sistemas jurídicos que ya han comenzado a regular la inteligencia artificial desde perspectivas éticas, preventivas y de protección de derechos fundamentales.

2.6. Unión Europea

La Unión Europea se ha consolidado como uno de los referentes normativos más avanzados en materia de inteligencia artificial (IA), adoptando un enfoque centrado en la protección de los derechos fundamentales. Este modelo tiene como base el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) de 2018 y, de manera más

9 Academia Lab, "Historia de los derechos de autor", Enciclopedia, 2025, <https://academia-lab.com/enciclopedia/historia-de-los-derechos-de-autor/>

10 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/convencion-americana-derechos-humanos.pdf>

específica, el Reglamento de Inteligencia Artificial (AI Act), que entró en vigor el 1 de agosto de 2024 y establece obligaciones diferenciadas según el nivel de riesgo de los sistemas de IA¹¹.

Asimismo, la propuesta de Reglamento de Inteligencia Artificial introduce un enfoque basado en riesgos, clasificando los sistemas de IA en función de su potencial impacto en los derechos fundamentales y estableciendo obligaciones diferenciadas para cada categoría¹². Este modelo resulta particularmente relevante en el ámbito de la propiedad intelectual, ya que impone requisitos de transparencia que pueden incidir en el uso de obras protegidas para el entrenamiento de sistemas de IA y en la identificación de contenidos generados artificialmente.

2.7. Estados Unidos de América

En contraste con el modelo europeo, Estados Unidos ha optado por un enfoque más flexible y descentralizado, basado en la emisión de lineamientos administrativos y políticas públicas. Destaca, en este sentido, la orden ejecutiva emitida en 2023 por el gobierno federal, orientada a garantizar el desarrollo responsable de la inteligencia artificial¹³.

Este modelo privilegia la innovación y el liderazgo tecnológico, otorgando un papel central al sector privado. No obstante, también ha generado preocupaciones en torno a la protección de derechos, particularmente en materia de propiedad intelectual, donde las autoridades han adoptado criterios restrictivos respecto al reconocimiento de derechos de autor en obras generadas por IA sin intervención humana significativa.

2.8. Japón

Japón ha adoptado un enfoque intermedio que combina flexibilidad regulatoria con la promoción de principios éticos. En este sentido, ha impulsado el desarrollo de códigos de conducta para los desarrolladores de inteligencia artificial, con el objetivo de fomentar prácticas responsables sin limitar el crecimiento tecnológico¹⁴. En materia de propiedad intelectual, Japón ha permitido el uso de obras protegidas para el entrenamiento de sistemas de IA bajo ciertas condiciones, lo que refleja una orientación clara hacia la promoción de la innovación, aunque no exenta de tensiones con los derechos de los creadores.

11 Unión Europea, Propuesta de Reglamento de Inteligencia Artificial, 2023, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence-artificial-intelligence>

12 Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas sobre inteligencia artificial, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>

13 Estados Unidos. Casa Blanca, *Executive Order on Ensuring Responsible Development of Digital and Artificial Intelligence*, 2023, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/06/promoting-advanced-artificial-intelligence-innovation-and-security/>

14 Parlamento Europeo, "¿Qué es la inteligencia artificial y cómo se usa?", 2023, <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20200827STO85804/que-es-la-inteligencia-artificial-y-como-se-usa>

2.9. Brasil, Chile y Perú

En América Latina, la regulación de la inteligencia artificial se encuentra en una fase de desarrollo incipiente, aunque con avances relevantes. Brasil ha implementado marcos normativos en materia de protección de datos personales y ciberseguridad, los cuales resultan fundamentales para el funcionamiento de sistemas de IA. Por su parte, Chile y Perú han promovido iniciativas legislativas orientadas a regular el uso de la inteligencia artificial, incorporando principios como la transparencia, la responsabilidad y la protección de derechos fundamentales¹⁵. Sin embargo, estos esfuerzos aún no se han consolidado en marcos regulatorios integrales.

2.10. Canadá

Canadá ha desarrollado uno de los marcos más avanzados en América del Norte en materia de inteligencia artificial, aunque el Proyecto de Ley C-27 no llegó a entrar en vigor. En ese contexto, el *Digital Charter Implementation Act* representó un intento de modernizar las leyes de privacidad y establecer controles sobre el uso de datos, lo cual resulta especialmente relevante para la inteligencia artificial, dado que el entrenamiento de estos sistemas depende en gran medida del acceso a información y contenidos protegidos.

2.11. China

China ha adoptado un modelo regulatorio caracterizado por una fuerte intervención estatal y una clara orientación estratégica. Las Medidas provisionales para la gestión de los servicios de inteligencia artificial generativa, vigentes desde 2023, establecen obligaciones específicas para los proveedores de servicios de IA, incluyendo requisitos de seguridad, supervisión y control de contenidos¹⁶. Además, el país ha impulsado diversas estrategias nacionales, como el Plan de Desarrollo de Inteligencia Artificial de Nueva Generación, que buscan consolidar su liderazgo tecnológico¹⁷. Este enfoque combina regulación jurídica con políticas industriales, lo que le permite avanzar de manera acelerada en el desarrollo de la IA, aunque plantea desafíos en términos de protección de derechos individuales.

¹⁵ COFIDE, "Propiedad intelectual: qué es, para qué sirve y por qué es importante", 2022, <https://www.cofide.mx/blog/propiedad-intelectual-que-es-para-que-sirve-y-por-que-es-importante>

¹⁶ China, Administración del Ciberespacio de China, *Medidas provisionales para la gestión de los servicios de IA generativa*, 2023, <https://www.chinalawtranslate.com/en/generative-ai-interim/>

¹⁷ China, Ministerio de Industria y Tecnología de la Información, *Código de ética para la inteligencia artificial*, 2021, <https://www.unesco.org/es/artificial-intelligence/recommendation-ethics>

2.12. Singapur

Singapur ha adoptado un enfoque estratégico orientado a la innovación tecnológica y la gobernanza ética. La Estrategia Nacional de IA 2.0 busca posicionar al país como un centro global de desarrollo en inteligencia artificial, promoviendo el uso responsable de esta tecnología¹⁸. Asimismo, la iniciativa AI Singapore (AISG) impulsa la colaboración entre el sector público y privado, fortaleciendo las capacidades tecnológicas del país. Este modelo destaca por su equilibrio entre desarrollo económico y regulación ética.

2.13. Corea del Sur

En el caso de Corea del Sur existe Ley Básica sobre el Desarrollo de la Inteligencia Artificial y la Creación de una Base de Confianza que ya se encuentra promulgada, pero entrará en vigor hasta el 22 de enero del 2026. Dicha ley fue promulgada el 21 de enero de 2025, la cual establece un marco regulatorio para fomentar el desarrollo seguro y ético de la inteligencia artificial (IA). Sus principales objetivos son la creación de un sistema nacional de IA mediante el Comité Nacional de IA y el Instituto de Investigación en Seguridad de IA, el impulso a la industria tecnológica con acceso a datos y centros especializados, y la garantía de un uso confiable a través de la gestión de riesgos en sistemas avanzados. En cuanto a la protección de derechos de autor y propiedad intelectual, la ley exige el etiquetado transparente de contenido generado por IA para evitar confusión con creaciones humanas, una regulación que cobra especial relevancia en el ámbito artístico y periodístico.

Dentro del artículo 1 destaca la importancia de proteger los derechos fundamentales en el desarrollo de IA. Asimismo, el artículo 31 exige claridad en la identificación de contenido generado por IA, asegurando transparencia para los consumidores y alineándose con regulaciones internacionales resaltando que dentro del tercer párrafo se menciona en específico las creaciones artísticas o creativas debe mencionarse que hubo IA de por medio para que puedan seguir exhibiéndose, mientras que el artículo 32 introduce medidas para evaluar los riesgos en sectores sensibles en los que se pueda utilizar la IA¹⁹.

En las regulaciones de México que se presentan solo se tienen complementados los derechos de propiedad intelectual y derechos de autor en ellas, aunque dentro de estos presentes años se han presentado múltiples iniciativas que actualmente no han prosperado a convertirse en leyes o reglamentos. Acabamos de ver dentro de las legislaciones anteriores un marco jurídico internacional sobre los derechos de propiedad

¹⁸ Singapur, Gobierno de Singapur. *National AI Strategy 2.0.*, 2023, <https://www.smartnation.gov.sg/initiatives/national-ai-strategy/>

¹⁹ Future of Privacy Forum, South Korea's New AI Framework Act: A Balancing Act Between Innovation and Regulation, 2025, <https://fpf.org/blog/south-koreas-new-ai-framework-act-a-balancing-act-between-innovation-and-regulation/>

intelectual y derechos de autor e inteligencia artificial que han establecido principios fundamentales que garantizan la protección de las obras originales frente a usos no autorizados así mismo algunos que pueden mostrarse como parte de las inteligencias artificiales.

III. Marco jurídico nacional en México de la inteligencia artificial y su impacto en los derechos de propiedad intelectual y derechos de autor

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En México, la inteligencia artificial no se menciona de manera expresa; sin embargo, el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la obligación del Estado de garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet²⁰.

Este artículo garantiza el derecho de acceso a la información y la libertad de expresión, asegurando que toda persona pueda buscar, recibir y difundir información por cualquier medio. Además, el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso a tecnologías de la información y comunicación, incluyendo servicios de radiodifusión, telecomunicaciones, banda ancha e internet. Esto es crucial para la regulación de la IA, ya que implica que el desarrollo y uso de sistemas inteligentes deben alinearse con principios de transparencia, acceso equitativo y competencia efectiva²¹.

La disposición que establece que el Estado debe garantizar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación es particularmente importante. En un contexto de IA, esto podría interpretarse como la necesidad de establecer normas claras sobre el uso de algoritmos, la protección de datos y la equidad en el acceso a sistemas automatizados.

Por lo cual el artículo sexto podría servir como base para futuras regulaciones sobre gobernanza de IA, asegurando que su implementación respete los derechos fundamentales y promueva un entorno de competencia justa.

Por otra parte, en materia de propiedad intelectual y derechos de autor es relevante lo que se encuentra previsto en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este artículo establece que no constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la

²⁰ México, Gobierno de México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

²¹ México, Gobierno de México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

producción de sus obras y los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

Otro artículo de la Constitución que menciona sobre las tecnologías es el 73 fracción. XVII, el cual faculta al Congreso para dictar leyes que regulen las vías generales de comunicación, incluyendo TIC, telecomunicaciones y radiodifusión. En el contexto de la inteligencia artificial, esto implica que el uso de algoritmos, el acceso a datos y la automatización de procesos pueden ser objeto de regulación legislativa. Además, la referencia a banda ancha e Internet sugiere la necesidad de garantizar un acceso equitativo a las tecnologías emergentes, lo que podría incluir normas sobre transparencia algorítmica, protección de datos y equidad digital.

La disposición que faculta al Congreso para legislar sobre TIC y telecomunicaciones es especialmente significativa en relación con la inteligencia artificial, pues puede servir como base para establecer principios de gobernanza que aseguren que el desarrollo de sistemas inteligentes respete los derechos fundamentales, la competencia justa y la protección de la privacidad.

Una parte fundamental de la legislación en materia de derechos de autor se encuentra en la Ley Federal del Derecho de Autor, la cual, desde 1996, ha establecido en el país un marco para salvaguardar la creación, la creatividad y la innovación.

3.2. Ley Federal del Derecho de Autor

La Ley Federal del Derecho de Autor en México tiene por objeto la salvaguarda y promoción del acervo cultural de la Nación; protección de los derechos de los autores, de los artistas intérpretes o ejecutantes, así como de los editores, de los productores y de los organismos de radiodifusión, en relación con sus obras literarias o artísticas en todas sus manifestaciones, sus interpretaciones o ejecuciones, sus ediciones, sus fonogramas o videogramas, sus emisiones, así como de los otros derechos de propiedad intelectual.

En este sentido, resulta relevante señalar que la interpretación actual de la Ley Federal del Derecho de Autor ha sido confirmada por criterios jurisdiccionales recientes, en los que se ha sostenido que las obras generadas de manera autónoma por inteligencia artificial no son susceptibles de registro, al no reunir el requisito de autoría humana exigido por el sistema mexicano de derechos de autor.

Conclusiones

Más allá del aspecto legislativo, el uso de la inteligencia artificial plantea desafíos éticos significativos, entre ellos la privacidad de datos, el sesgo algorítmico y su impacto en el empleo. Estos factores exigen una reflexión profunda y acciones concretas para garantizar que el desarrollo de la IA se lleve a cabo de manera justa y equitativa. La regulación debe equilibrar la innovación con la protección de los derechos fundamentales, en particular los de propiedad intelectual y derechos de autor, que enfrentan transformaciones ante el uso creciente de sistemas automatizado.

La regulación jurídica de la inteligencia artificial ha experimentado un desarrollo significativo a nivel global y en México, mediante la promulgación de leyes, reglamentos y propuestas legislativas. En 2023, el diputado Ignacio Loyola Vera presentó la iniciativa de la “Ley para la Regulación Ética de la Inteligencia Artificial para los Estados Unidos Mexicanos”; no obstante, esta propuesta, al igual que otras en la materia, no fue promulgada. En 2024 se introdujo la iniciativa de la “Ley Nacional que Regula el Uso de la IA”, cuyo objeto es establecer un marco normativo que garantice el uso adecuado de la inteligencia artificial en el país, promoviendo su desarrollo dentro de parámetros éticos y legales. A la fecha, dicha iniciativa continúa en proceso de revisión y análisis legislativo, sin haber sido promulgada, aunque representa un avance sustancial en la construcción de un régimen jurídico para la regulación de la inteligencia artificial en México.

En 2024 se introdujo la iniciativa de la “Ley Nacional que Regula el Uso de la IA”, cuyo objeto es establecer un marco normativo que garantice el uso adecuado de la inteligencia artificial en el país, promoviendo su desarrollo dentro de parámetros éticos y legales. A la fecha, mayo de 2025, dicha iniciativa continúa en proceso de revisión y análisis legislativo, sin haber sido promulgada, aunque representa un avance sustancial en la construcción de un régimen jurídico para la regulación de la inteligencia artificial en México.

En este contexto, el reto no solo radica en la formulación de leyes, sino en su aplicación efectiva y en la adaptación de los marcos normativos a los avances tecnológicos. Una legislación integral deberá contemplar mecanismos que aseguren transparencia y responsabilidad, al tiempo que favorezcan el crecimiento de la inteligencia artificial como herramienta de desarrollo. Así, el futuro de la IA en México y el mundo dependerá de la capacidad del Estado y de la sociedad para establecer un modelo regulatorio que atienda estos desafíos sin frenar la innovación.

Bibliografía

- Academia Lab. “Historia de los derechos de autor”. *Enciclopedia*. 2025. <https://academia-lab.com/enciclopedia/historia-de-los-derechos-de-autor/>
- Canadá. Gobierno de Canadá. “AI Impact Assessment”. 2023. <https://www.canada.ca/en/government/system/digital-government/modern-emerging-technologies/responsible-use-ai/ai-impact-assessment.html>
- Canadá. Parlamento de Canadá. *Digital Charter Implementation Act*. 2023. <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/43-2/bill/C-11/first-reading>
- Canadá. Parlamento de
- Canadá. *Proyecto de Ley C-27*. 2023. <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/43-2/bill/C-27/first-reading>
- China. Administración del Ciberespacio de China. *Medidas provisionales para la gestión de los servicios de IA generativa*. 2023. http://www.cac.gov.cn/2023-07/10/c_1626825412733067.htm
- China. Ministerio de Industria y Tecnología de la Información. *Código de ética para la inteligencia artificial*. 2021. https://www.miit.gov.cn/gk/rdts/qt/t20211029_429229.html
- COFIDE. “Propiedad intelectual: qué es, para qué sirve y por qué es importante”.

2022. <https://www.cofide.mx/blog/propiedad-intelectual-que-es-para-que-sirve-y-por-que-es-importante>
- Comisión Europea. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas sobre inteligencia artificial*. 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>
- Comisión Europea. (2024). *Reglamento de Inteligencia Artificial (AI Act)*. https://commission.europa.eu/news-and-media/news/ai-act-enters-force-2024-08-01_en
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 1969.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. 1948. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Estados Unidos. Casa Blanca. “Executive Order on Ensuring Responsible Development of Digital and Artificial Intelligence”. 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/28/executive-order-on-ensuring-responsible-development-of-digital-and-artificial-intelligence/>
- Future of Privacy Forum. South Korea’s New AI Framework Act: A Balancing Act Between Innovation and Regulation. 2025. <https://fpf.org/blog/south-koreas-new-ai-framework-act-a-balancing-act-between-innovation-and-regulation/>
- IBM. “Ética de la IA”. *IBM México*. <https://www.ibm.com/mx-es/topics/ai-ethic>
- Loyola Vera, Ignacio. “Proyecto de ‘Ley para la regulación ética de la Inteligencia Artificial para los Estados Unidos Mexicanos’”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2023.
- México. Congreso de la Unión. *Ley Federal del Derecho de Autor*. 1996. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFDA.pdf>
- México. Gobierno de México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 1917. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). (1886). *Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas*. WIPO Lex. <https://www.wipo.int/wipolex/en/text/283698>
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (1994). *Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)*. <https://www.wipo.int/wipolex/en/treaties/textdetails/12746>
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). (1996). *Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor*. <https://www.wipo.int/en/web/treaties/wct>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. 1948. <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/spanish>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 1966. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 1966.
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). *Principios básicos del derecho de autor y los derechos conexos*. 2016. https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo_pub_909_2016.pdf
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). “¿Qué es la propiedad intelectual?”. 2021.
- ParlamentodeCanadá. (2023). *Digital Charter*

- Implementation Act (Proyecto de Ley C-27)*. <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/43-2/bill/C-27/first-reading>
- Parlamento Europeo. “¿Qué es la inteligencia artificial y cómo se usa?”. 2023. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20200827STO85804/que-es-la-inteligencia-artificial-y-como-se-usa>
- Singapur. AI Singapore. “AI Singapore (AISG)”. 2023. <https://www.aisingapore.org/>
- Singapur. Gobierno de Singapur. *National AI Strategy 2.0*. 2023. <https://www.smartnation.gov.sg/why-Smart-Nation/NationalAIStrategy>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2025). *Amparo Directo 6/2025*. <https://transparencia-ciudadana.scjn.gob.mx/sites/default/files/page/2025-08/scjn-ad-6-2025.pdf>
- UNESCO. *Convención Universal sobre Derecho de Autor*. 1955. <https://www.unesco.org/es/legal-affairs/universal-copyright-convention-appendix-declaration-relating-article-xvii-and-resolution-concerning>
- Unión Europea. *Propuesta de Reglamento de Inteligencia Artificial*. 2023. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence-artificial-intelligence>

República y democracia en el pensamiento liberal-conservador argentino. La ampliación de 1916, el momento de clausura de 1976, y sus resonancias contemporáneas

Republic and Democracy in Argentine liberal-conservatism. The expansion of 1916, the moment of closure in 1976, and their contemporary resonances

JULIA EVANGELINA VELISONE*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 212-229.

Fecha de recepción: 10/10/2025. Fecha de aprobación: 10/06/2026

ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10602>. ORCID: 0000-0003-1770-9844

Resumen

El crecimiento de líderes y partidos de extrema derecha en las democracias occidentales ha impulsado nuevas reflexiones sobre sus ideologías, programas y estrategias políticas. Entre tales debates destaca el estudio de las nuevas significaciones de la democracia y de la República, desde donde se observan transformaciones en la relación entre tradiciones políticas. En este artículo analizamos la articulación entre liberalismo, conservadurismo y republicanismo en la historia argentina. Primero abordamos los debates teóricos sobre la definición de las derechas y los desarrollos del liberalismo, en particular su interpretación de los cambios en el sistema democrático y de la participación de las masas en la

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires / Ecole Doctorale de Science Politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Correo electrónico: jvelisone@gmail.com

política. A partir de un enfoque histórico-relacional, examinamos dos momentos clave: la ampliación democrática de 1916 y la clausura del sistema político durante la última dictadura militar en 1976. Ambos hitos expresan una dinámica pendular y una vocación refundacional del liberal-conservadurismo, resignificada en el presente. Finalmente, analizamos el gobierno de Javier Milei como actualización de esta tradición, observando la hegemonía de una perspectiva elitista y antidemocrática, junto con la construcción de nuevos antagonismos conceptuales y políticos. Este trabajo busca contribuir al estudio de las derechas contemporáneas, especialmente en su vínculo con el declive democrático y la erosión de las instituciones republicanas.

Palabras clave: Liberal-conservadurismo; república; democracia; Argentina.

Abstract

The rise of far-right leaders and parties in Western democracies has prompted renewed reflections on their ideologies, programs, and political strategies. Among these debates, the study of new meanings attributed to democracy and the Republic reveals transformations in the relationship between political traditions. This article analyzes the articulation between liberalism, conservatism, and republicanism in Argentine history. First, it addresses theoretical debates on the definition of the right and the development of liberalism, particularly its interpretation of changes in the democratic system and the participation of the masses in politics. Drawing on a historical-relational approach, it examines two key moments: the democratic expansion of 1916 and the closure of the political system during the last military dictatorship in 1976. Both milestones express a pendular dynamic and a refoundational vocation of liberal-conservatism, which has been recently reinterpreted. Finally, the article analyzes the government of Javier Milei as an update of this tradition, highlighting the hegemony of an elitist and anti-democratic perspective together with the construction of new conceptual and political antagonisms. This work seeks to contribute to the study of contemporary right-wing movements, particularly regarding their relationship with democratic decline and the erosion of republican institutions.

Key words: liberal-conservatism; republic; democracy; Argentina.

Índice

I. Introducción; II. Metodología y selección de casos; III. Las derechas: definiciones y formas de acción; IV. Los desarrollos del liberalismo; V. El caso argentino: el liberalismo frente a la ampliación democrática; VI. El Proceso de Reorganización Nacional: la refundación frente a la decadencia; VII. La derecha libertaria del gobierno argentino actual; VIII. Conclusiones

I. Introducción

La victoria de Javier Milei en las elecciones presidenciales del año 2023 y la inclusión en el armado de su gobierno de figuras centrales de la derecha representada por la coalición Juntos¹, conllevó preguntas en torno a los límites del pragmatismo político y a la articulación de previos antagonistas (Morresi y Ramos, 2023; Schuster y Stefanoni, 2023; Souroujon, 2024a). Las transformaciones discursivas resultan un fenómeno repetido en contextos electorales, sin embargo, persiste la pregunta por la articulación de ideologías y programas políticos diferentes u opuestos. Específicamente, por la conjugación del republicanismo institucionalista con el liberalismo libertario (Souroujon, 2024b). ¿Es posible articular el libre albedrío individual con el peso de las instituciones de gobierno? Tal pregunta no es una novedad en la teoría política, como tampoco lo es en los análisis del discurso de actores políticos e intelectuales. No obstante, encontramos que el contexto actual muestra su relevancia y actualidad, a la par de nuevas transformaciones en los actores de derechas y en sus relaciones. Dicha pregunta se enmarca en la comprensión relacional de las derechas, en línea con las posiciones tomadas dentro del espectro ideológico, así como en el estudio históricamente situado de fenómenos como el mencionado (Mudde, 2019). Asimismo, en la perspectiva regional de los dilemas entre liberalismo, democracia de masas y orden político, ya que no fueron exclusivos de Argentina (Morresi, 2014). A lo largo del siglo XX latinoamericano distintos actores políticos reaccionaron frente a los procesos de democratización y movilización popular mediante proyectos refundacionales que buscaron restringir o tutelar la participación política. Tales dinámicas pueden observarse tanto en las experiencias burocrático-autoritarias del Cono Sur (O'Donnell, 1973; Collier, 1979; Rouquié, 2011), como en diversas respuestas estatales frente a la incorporación de nuevos actores sociales. En este sentido, el caso argentino constituye una expresión particular de tensiones más amplias entre republicanismo elitista, democracia y participación de masas.

El devenir histórico de las derechas y, en particular, de las tradiciones republicana y liberal, ha demostrado articulaciones previas, así como cambios en la hegemonía de actores y discursos (Vicente, 2015; Morresi y Vicente, 2017). No obstante, el momento actual resulta significativo por involucrar a los actores políticos que obtuvieron la primera victoria electoral democrática para las derechas en el año 2015 y por haber sido el cuarenta aniversario de la transición a la democracia en 1983, irónicamente, en un momento en que el consenso en torno a dicho sistema y sus valores se ve nuevamente cuestionado (Morresi y Ramos, 2023; Semán, 2023).² En este sentido, nos preguntamos por las continuidades y rupturas dentro de los sectores liberal-conservadores en torno

1 La coalición Juntos representó a la centro-derecha argentina con la candidatura presidencial de Patricia Bullrich. Esta coalición, previamente llamada Juntos por el Cambio, se encontró en el gobierno nacional durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019).

2 Nos referimos a la victoria de Mauricio Macri en el año 2015, y a la transición democrática de 1983, luego de la última dictadura militar (1976-1983).

a su concepción de la democracia y de la república en la Argentina. Particularmente, nos proponemos reconstruir los desarrollos del liberalismo conservador, y, su relación con el republicanismo en la lectura de la democracia, en los siguientes tres momentos. En primer lugar, los debates en torno a la ampliación democrática en 1916, luego, el momento de clausura democrática de la dictadura denominada Proceso de Reorganización Nacional, iniciada en 1976. Por último, el gobierno de Javier Milei, representante de una nueva derecha radical y libertaria, contraria al consenso democrático construido en los últimos 40 años. Dichos momentos, fueron presentados por las derechas como refundacionales y fueron el escenario de relecturas en torno a la democracia a partir de la articulación de las mencionadas tradiciones. Es por ello, que su estudio nos permitirá echar luz sobre estas transformaciones y comprender en mayor profundidad la situación actual de las derechas argentinas.

II. Metodología y selección de casos

Este trabajo adopta una estrategia de investigación cualitativa basada en el análisis histórico-conceptual de las relaciones entre liberalismo, conservadurismo, republicanismo y democracia en Argentina. Metodológicamente, combina la revisión crítica de bibliografía especializada con el análisis de discursos políticos e intelectuales producidos en distintos momentos históricos. El objetivo no es reconstruir exhaustivamente la historia de las derechas argentinas, sino identificar continuidades y transformaciones en los significados atribuidos a la democracia y a la República por parte de la tradición liberal-conservadora. La investigación se inscribe en una perspectiva histórico-relacional, que comprende las ideologías políticas como construcciones situadas, definidas por sus disputas, articulaciones y antagonismos en contextos específicos. Desde esta perspectiva, los conceptos de democracia, república, libertad y orden son analizados como categorías históricas cuyo significado se transforma en función de las coyunturas políticas y de los actores que las movilizan. El corpus de análisis está compuesto por bibliografía especializada sobre las derechas argentinas, el liberalismo, el conservadurismo y el republicanismo, así como por producciones intelectuales y discursos políticos elaborados en los períodos estudiados. En cada uno de los casos seleccionados se reconstruyen las interpretaciones de la democracia, la participación política, el rol de las élites y la relación entre libertad y orden a partir del análisis de textos académicos, ensayos políticos, intervenciones públicas y producciones doctrinarias de actores relevantes. Más que evaluar la veracidad de dichos discursos, el interés radica en identificar los marcos interpretativos, las categorías políticas movilizadas y los repertorios argumentativos empleados para legitimar determinadas concepciones del régimen político. Este enfoque permite rastrear continuidades discursivas entre distintos contextos históricos y examinar los procesos de resignificación conceptual que vinculan experiencias separadas temporalmente.

Para ello se seleccionaron tres momentos históricos considerados críticos en la configuración de la relación entre liberal-conservadurismo y democracia en Argentina. El primero corresponde a la ampliación democrática inaugurada por la Ley Sáenz

Peña y cristalizada en la elección presidencial de 1916. Este momento resulta relevante porque abrió el debate sobre la incorporación de las masas a la política, la extensión de la ciudadanía electoral y los límites del control ejercido por las élites sobre el régimen político. La reacción de diversos actores liberal-conservadores frente a este proceso permite observar tempranamente las tensiones entre democracia de masas, representación política y orden republicano. El segundo momento corresponde al inicio del Proceso de Reorganización Nacional en 1976. La elección de esta coyuntura responde a que constituyó el intento más ambicioso de clausura y reorganización del ciclo político abierto con la ampliación democrática del siglo XX. La dictadura se presentó a sí misma como un proyecto refundacional destinado a revertir la decadencia atribuida por amplios sectores de las derechas al proceso iniciado en 1916. En consecuencia, este caso permite examinar la articulación entre liberal-conservadurismo, autoritarismo y republicanismo en un contexto de supresión del régimen democrático. Finalmente, se analiza la llegada de Javier Milei a la presidencia en 2023. La inclusión de este caso responde tanto a la emergencia de una nueva derecha libertaria como a la reaparición de elementos discursivos e interpretaciones históricas previamente presentes en la tradición liberal-conservadora argentina. Asimismo, este momento adquiere relevancia por el cuestionamiento de aspectos centrales del consenso democrático construido tras la transición de 1983 y por el desplazamiento de la centralidad de una derecha predominantemente republicana hacia una articulación entre liberalismo económico, conservadurismo cultural y crítica al igualitarismo democrático.

III. Las derechas: definiciones y formas de acción

Dentro del campo del estudio de las derechas encontramos debates en torno a los enfoques para definir estos actores. Siguiendo a Morresi (2014), un enfoque ideológico identifica las ideas claves que guían un sector político, luego, un enfoque sociológico define las derechas a partir de sus intereses de clase, y, finalmente, el enfoque relacional resulta de la oposición entre las derechas y las izquierdas. Cada perspectiva proporciona definiciones, pero también encuentra limitaciones. En el primer caso, la derecha es definida como conservadora, en oposición al progresismo, lo cual es criticado por autores como Rodríguez Araujo (2004), ya que la diferenciación entre conservadurismo y progresismo es propia del contexto histórico. En este sentido, la derecha puede ser reaccionaria, es decir, impulsora de una vuelta en el tiempo, no una conservación del orden de dicho momento. Por otra parte, el enfoque sociológico demuestra sus limitaciones a la hora de explicar movimientos políticos policlasistas en donde las derechas obtienen el apoyo de otras clases sociales. Si bien es posible enfocar la definición a partir de la clase de los miembros nucleares que tienen mayor capacidad de acción política y formación de la agenda, ello también puede ser utilizado para caracterizar movimiento de izquierdas (Morresi, 2014). Asimismo, las reivindicaciones identitarias pueden no encontrarse definidas por la clase social e involucrar actores ya sea de izquierda o de derecha (Rodríguez Araujo, 2004). Dichas dificultades son revisadas por Rodríguez Araujo (2004), quien propone una distinción en torno a las luchas de clases en el capitalismo, pero en término de intereses de clase

y de dominación. Las clases dominantes buscarían mantener su poder mediante la reproducción de las estructuras de clase que les permiten su dominio, sin importar si ello implica posturas conservadoras o progresista. En línea con la teoría de Bobbio, el autor se enfoca en la existencia de una tendencia igualitaria, ya que la dominación, propia de las derechas, conlleva la desigualdad. Por último, el enfoque topológico, que es relacional y antiesencialista, indaga en las redes y discursos de los actores, incluyendo su autopercepción, para luego de forma inductiva ubicar su posición (Morresi, 2014). Lo mencionado se vincula con el uso de los conceptos derecha e izquierda en operaciones de simplificación para comunicar una serie de posiciones de forma sintética a los votantes (Colomer y Escatel, 2005). No obstante, este enfoque se ve condicionado en Latinoamérica, por la falta de relevancia de los panfletos partidarios, por la cercanía de los resultados de las encuestas a las posiciones ideológicas, y por el accionar de los partidos en formas populistas, demagógicas y cortoplacistas (Colomer y Escatel, 2005; Morresi, 2014). A partir de las dificultades mencionadas, Morresi (2014) propone un enfoque historicista que entiende la derecha como un campo, mediante la posición conservadora puede ser analizada en una serie de reacciones históricamente situadas y en relación con los avances progresistas.

Lo mencionado nos permite comprender la teorización de Hirschman (1991) respecto a la historia como un péndulo entre acción y reacción, entre la ampliación de los derechos y luego un retorno, a veces incluso de menor inclusión que el inicial. El autor propone tres reacciones, en articulación con los tres momentos de expansión de derechos de la teoría de T. Marshall. En primer lugar, contra la Revolución Francesa, luego, en oposición al sufragio universal, y, finalmente, las críticas al Estado Benefactor. El último contexto reaccionario fue protagonizado por las derechas neoliberales de las últimas décadas del Siglo XX, quienes buscaron revertir dicha tendencia a la ampliación de derechos y al intervencionismo estatal mediante la articulación del liberalismo con el conservadurismo, es decir, libre mercado y valores tradicionales (Rodríguez Araujo, 2004). Esta conceptualización resulta de nuestro interés no solo porque enmarca el desarrollo de las derechas argentinas, sino porque permiten operacionalizar sus argumentos. Hirschman propone tres tesis de los reaccionarios frente a las medidas progresistas: la tesis del riesgo, es decir, el mayor peso de los costos que de los beneficios de una ampliación de derechos. Luego, encontramos la tesis de la perversidad, es decir, la imposibilidad de lograr las metas propuestas, y de la futilidad a partir de la presentación de un estado de cosas, leyes estables, que no pueden o no deben ser modificadas. Hirschman ejemplifica la segunda tesis a partir del discurso contrario a la asistencia social en tanto generadora de mayor pobreza, y la tercera en torno a la real percepción de dicha asistencia por parte de la clase media. En nuestro caso de estudio veremos la tesis del riesgo en torno al segundo momento de reacción, a partir del planteo del riesgo de la entrada de las masas a la política. La incompatibilidad de la democracia y la libertad, resulta del riesgo de que los nuevos derechos dañen logros pasados, por ejemplo, mediante una tiranía de las mayorías. En este sentido, observamos una jerarquización de valores en donde el orden y la libertad son superiores a la igualdad, así como también esta es vista como límite al progreso (Rodríguez Araujo, 2004). Sin embargo, la tesis del riesgo resulta coherente si se le atribuye un valor, en este caso, a la democracia, ya que para evaluar costos y beneficios es necesario

creer en la existencia de ambos (Hirschman, 1991). En su extremo, la tesis del riesgo inminente, implica evaluar los costos a partir de una consecuencia incluso peor, por ejemplo, permitir la inclusión de las masas en la política para evitar su radicalización.

La lectura de fenómenos históricos conduce a estrategias y formas de acción. Siguiendo a Hirschman, la tesis de riesgo lleva a la inacción, mientras que el riesgo inminente lleva la acción con el objetivo de evitar una consecuencia considerada como peor. Por su parte, la tesis de futilidad resulta relevante en nuestro caso, ya que históricamente implicaba la cancelación la acción humana al considerar la histórica preestablecida, pero en las nuevas derechas empuja a la acción para mantener tal Estado natural de las cosas. Retomando el trabajo de Morresi (2014), las derechas latinoamericanas han desplegado estrategias de acción electoral y no electoral. En el primer caso, el autor observa una forma institucionalista con la construcción y fortalecimiento de partidos, y, no institucionalista, mediante el uso de fuerzas personalistas y frentes electorales. Las estrategias no electorales comprenden la intervención en el Estado o la influencia de forma indirecta, desde golpes de Estado hasta la incorporación de cuadros, y de forma directa mediante alianzas gracias a recursos económicos, culturales, técnicos y comunicacionales. La diferenciación de estrategias permite una mejor comprensión de los cambios en los vínculos de las derechas con el régimen democrático. En el caso argentino, las mismas no recurrieron a golpes de Estado luego de la transición, sino al entrismo y al acercamiento mediante actores extraparlamentarios a redes internacionales, en articulación con los intentos electorales. En este sentido, si bien las derechas no lograron su victoria hasta 2015, ya influyen en el debate y las políticas públicas con su agenda.

IV. Los desarrollos del liberalismo

Al igual que el concepto derecha, el liberalismo resulta de difícil definición porque plantea una serie de valores de baja oposición. Siguiendo a Eccleshal, et al. (2003): “*But a commitment to liberty is insufficient to distinguish liberalism from other doctrines. Freedom is one of those elastic concepts whose meanings can be stretched to convey a range of contrary political messages, and as such is prominent in most ideological perspectives on society.*” (P.22). Desde sus comienzos el liberalismo buscó emancipar a los individuos, considerados con iguales derechos, de los condicionamientos políticos, religiosos y económicos, que podían pesar sobre sus actividades. Dicha tradición promovió el desarrollo privado en libertad, sin interferencia estatal, y buscó la construcción de una sociedad tolerante y diversa, en oposición a los privilegios, al paternalismo, al autoritarismo, y al poder arbitrario. Ello fue enmarcado por un fuerte sentido de ciudadanía y deber público, diferenciando corrientes a partir de la posibilidad de confiar en la responsabilidad individual. En sus inicios, la libertad fue definida como la posibilidad de acumular propiedad privada, formar opiniones y seguir la conciencia religiosa, sin intervención estatal. Posteriormente, encontramos liberales que, frente a las inequidades dentro de una sociedad dada, plantearon la necesidad de intervención estatal, enmarcado en el debate entre el mérito individual y la igualdad de oportunidades. A partir de ello, surgió la pregunta por las libertades que debemos disfrutar todos,

pudiendo ser las civiles o las sociales, así como a visiones atomistas o colectivas del individuo. La ambigüedad del concepto libertad, ha conllevado usos desde visiones vinculadas al republicanismo en torno a la participación de la cosa pública como desarrollo del potencial humano, hasta su significación conservadora en línea con la protección de la riqueza y la autoridad de una minoría (Eccleshal, et al., 2003).

Siguiendo a Vicente (2015): *“El ideario republicano en los liberal-conservadores permite solucionar los hiatos que el liberalismo y el conservadurismo poseen en torno a la idea de un Estado mínimo y un poder político institucional, y de una doble configuración estatal y política fuerte, respectivamente.”* (p.45). El autor presenta tres ejes de la idea republicana del liberal-conservadurismo: el ciudadano como sujeto político que determina el espacio público, elitista, y se diferencia de la masa; la unión entre espacio público e institucionalidad, en tanto impedimento de tiranías; y la República como protección frente a la democracia por el accionar de las masas o su manipulación por un poder tiránico. En este sentido, el orden social resulta jerárquico y delimitado por dos imperativos, el orden y la libertad, en donde el primero es condición de la segunda y es dado por la conducción de “los mejores”. Dicho orden permite combatir los embates demagogos y populistas que ponen en riesgo los valores republicanos (Morresi y Ramos, 2023). La importancia de la forma republicana de gobierno responde al problema fundante de la articulación del liberalismo con la democracia, a partir de la necesidad de elevar a las masas previo a su inserción política, y así evitar el riesgo para las minorías. Por ello, encontramos la búsqueda de perfeccionamiento de las medidas de restricción de esa voluntad popular, a la par del uso de la virtud y la moderación para describir al ciudadano deseado. Retomando el texto antes citado, *“Veamos: la forma republicana del Estado aparece como constitutiva para el liberal-conservadurismo, al punto que sólo habrá un Estado moderno en el sentido cabal donde haya República. A diferencia del liberalismo, aquí el Estado no estará tomando su forma con respecto a los sujetos, es decir, limitado según el consenso, sino que será un constructo basado en la tradición y por ello mismo ordenancista y sujeto a una racionalidad superior: la del tiempo, y sólo podrán ejercer como parte activa del cuerpo ciudadano los mejores.”* (Vicente, 2015, P.51).

La perspectiva de la democracia de los liberal-conservadores resulta, además de elitista, formalista. Retomando el enfoque de Rodríguez Araujo (2004), podemos evaluar el carácter de izquierda o de derecha de las políticas públicas, por fuera del enmarque democrático o autoritario del régimen. El autor plantea que la tendencia igualitaria no es inherente a la democracia formal, observable en el aumento de las desigualdades en países con regímenes democráticos. La democracia formal corresponde en su origen a los desarrollos del liberalismo, pero en la dimensión político-electoral, en lugar de social y tendiente al igualitarismo. Ello explica su carácter elitista, contrario a la participación de las bases sociales y la justicia social, y su vinculación con la libertad de mercado, en línea con los intereses de las derechas. La distancia entre la democracia formal y la no dominación explica el fracaso de gobiernos socialdemócratas en la reducción de las desigualdades y el aumento de gobiernos de derechas. En este punto, los rasgos formalistas permiten la reproducción del sistema como resultado de un empate entre fuerzas antagónicas, sin la necesidad de consensos de valores básicos como la tolerancia y el pluralismo (Hirschman, 1991).

V. El caso argentino: el liberalismo frente a la ampliación democrática

El liberalismo argentino fue protagonista del intento de armonización de dicha tradición con la ampliación democrática en el Centenario de la independencia (1910). Siguiendo a Roldán (2010), las elites que condujeron este proceso se encontraron con tres desafíos: la necesidad de darle forma política a lo social, tanto constitucional como electoralmente; la necesidad de construir instancias de intermediación entre la política y la sociedad; y el ejercicio de la soberanía con política participativa, llevando a problemas de convivencia y de división de poderes. La dimensión electoral es de nuestro interés no solo por la constitución de dicho sistema, sino por su conceptualización retrospectiva. Luego de la implementación de la reforma emergieron críticas por sus consecuencias, por ejemplo, al considerar una incapacidad electiva del pueblo como causa de gobiernos sucesivamente peores. En este sentido, la ampliación democrática generó una sensación de descontrol que colocó en el centro del debate la necesidad de educar cívicamente a las masas. Retomando puntos mencionados previamente, encontramos la oposición entre el número y la razón, mediante objeciones en torno a la capacidad y autonomía del pueblo. Tales críticas emergieron de actores que eran beneficiarios del sistema previo, de quienes creyeron en la futilidad de la reforma, y de quienes pensaron de forma incorrecta que la misma los beneficiaría. Los debates surgidos ejemplifican las tensiones mencionadas, en particular respecto al potencial positivo o negativo de la igualdad, fundamento de la democracia, y a la posibilidad de una tiranía de las masas que pusiese en riesgo a la República. La conducción elitista de la democracia y la legitimación de las desigualdades fueron fundamentadas mediante el mérito y la necesidad de protección del individuo, víctima de la multitud.

El desarrollo y consolidación de un liberalismo democrático fue promovido sin éxito por los liberales antitotalitarios y antifascistas durante los años 1930s y 1940s. En línea con el clima de época, estos actores se opusieron al totalitarismo, de izquierda y de derecha, por la subordinación que implicaba del individuo al aparato estatal, retomando los argumentos en torno a la oposición entre la libertad y la tiranía. En el plano local, estos actores se opusieron a los gobiernos militares (1930-1943), en un primer momento, por su posición de neutralidad en la segunda guerra mundial. Luego, por las propias medidas del gobierno, particularmente, en su giro antiliberal de 1943 con la asunción del General Edelmiro Farrell y la posterior victoria de Juan Domingo Perón en 1946 (Nallim, 2014). El liberalismo fue transformando su enemigo del antifascismo al antiperonismo, entendido como un fenómeno totalitario, y vinculando las críticas a los gobiernos radicales (1916-1930) con este nuevo movimiento político (Morresi y Vicente, 2017). En este sentido, el liberalismo se transformó en el mito unificador del antiperonismo, a la par del fracaso de la corriente progresista y democrática de dicha tradición.

Nallim (2014) explica la permanencia de las tensiones entre el liberalismo y la democracia, antes mencionadas: *“Con respecto a esto, el enajenamiento del liberalismo de la democracia popular de masas tuvo el duradero efecto de clausurar la posibilidad de un movimiento liberal de veras popular y de crear la dicotomía entre liberalismo*

y antiperonsimo, por un lado, y democracia y peronismo, por el otro, situación que se consolidaría en los siguientes años.” (p.22). La victoria del peronismo fue significada por los liberales como la evidencia de la falta de desarrollo de la cultura política, pervertida por el autoritarismo. Ello permitió construir una imagen de continuidad con el período dictatorial y mantener la relación de antagonismo entre el liberalismo y el fascismo. Los siguientes éxitos electorales del peronismo reforzaron el desencanto de los liberales por la democracia en tanto régimen que posibilitó el avance de una tiranía. Luego del golpe de Estado de 1955 que derrocó a Perón, la desconfianza democrática no desapareció, sino que se transformó mediante la ampliación de los fenómenos significados como totalitarios y por la posibilidad de su desarrollo dentro del sistema democrático. A partir de ello, los liberales construyeron una oposición entre una democracia deseada, es decir, liberal republicana, y una negativa en tanto totalitaria y populista (Morresi y Vicente, 2017).

El liberal-conservadurismo de dichos años se vio influenciado por autores como Hayek y Mises en su concepción del totalitarismo, lo cual resulta especialmente relevante en la actualidad, ya que la derecha gobernante presenta las mismas influencias teóricas y usos conceptuales. El desarrollo de Hayek es presentado por Morresi y Vicente (2017) de la siguiente forma: *“Su tesis central era que, contrariamente a lo que muchos intelectuales sostenían, nazismo y comunismo eran especies de un mismo género, al que denominó “colectivismo”. De acuerdo con este autor, el colectivismo era una ideología que apuntaba a la supresión de la libertad por medio de la planificación económica, lo que abría así el “camino a la servidumbre” de la humanidad.*” (p.5). Por su parte, Mises reemplaza el colectivismo por el estatismo, si bien ambos autores entienden la libertad económica como precondition de la libertad personal y política. Morresi y Vicente (2017) continúan la lectura de Nallim (2014) en torno al alejamiento del liberalismo de posiciones progresistas y democráticas, a la par de la construcción de hegemonía por parte del liberalismo conservador dentro del campo de las derechas. Dichos desarrollos transformaron la visión de la democracia al permitir su significación totalitaria a pesar del mantenimiento de los derechos civiles y el ejercicio del voto. Ello contribuyó a la justificación de los golpes de Estado que instauraron nuevas dictaduras (1955-1958 / 1962-1963 / 1966-1973 / 1976-1983), en tanto necesarias para evitar una tiranía de las masas.

A partir del trabajo de Bohoslavsky y Vicente (2014) observamos otro concepto antinómico relevante luego del golpe de Estado de 1955: el comunismo, cuya oposición se extendió no solo en la clase dominante sino también en la clase trabajadora. Este generó una gramática común entre los distintos sectores de las derechas, si bien es posible diferenciar tres familias con características ideológicas e históricas diferentes. En primer lugar, la perspectiva católica y nacionalista, significó el comunismo como un error ideológico derivado del liberalismo y de la democracia de masas. En segundo lugar, los liberal-conservadores buscaron combatir el totalitarismo soviético y desarrollar un Estado mínimo que no interfiriese con la iniciativa privada y la reflexión intelectual autónoma. Estos actores significaron el peronismo como totalitarismo, expresión nacional del comunismo. Por último, la perspectiva estatista y autoritaria, centrada en las Fuerzas Armadas (FFAA), enfocó su programa en la guerra

contra-revolucionaria, transformada desde las fronteras nacionales hacia las ideológicas. El anticomunismo se vio estimulado por la Revolución Cubana de 1959, en tanto problema internacional con la posibilidad de penetración nacional. Su combate fue ampliado desde las FFAA y el gobierno, a otros actores de la sociedad, mientras que la imagen de su cristalización también se expandió desde el Partido Comunista hacia otros espacios políticos y sociales. En este sentido, el anticomunismo vinculó sectores previamente antagónicos de las derechas y modificó la significación de sus enemigos. En el caso de los liberal-conservadores, pasando del peronismo hacia la centralidad del populismo y del comunismo, y vinculando este contexto con un orden perdido en el ciclo iniciado en 1916.

VI. El Proceso de Reorganización Nacional: la refundación frente a la decadencia

Los liberal-conservadores construyeron una línea de continuidad entre la reforma democrática de 1912 y el último gobierno de Perón (1973-1976), en tanto decadencia de la historia argentina, la cual debía ser finalizada a partir de una refundación del país mediante la dictadura militar de 1976 (Vicente, 2015; Novaro y Palermo, 2003). En este contexto, el liberal-conservadurismo fue el eje en torno al cual se articularon distintos sectores de las derechas. La tarea refundacional de la dictadura se vio conceptualizada por estos intelectuales a partir de tres tópicos centrales: el orden político, el rol del Estado y el problema del desarrollo. No obstante, la economía resultó el centro del reordenamiento social, entendida como el eje articulador de las relaciones sociales. La visión decadentista se nutrió de una nostalgia por el orden perdido y por la apelación a los hitos fundantes de la República, legitimando un pasaje a la defensiva frente a la búsqueda de restructuración del orden social por parte de las masas (Vicente, 2015). Diversos estudios han señalado que el Proceso de Reorganización Nacional no se limitó a una intervención militar destinada a restablecer el orden político, sino que constituyó un proyecto de transformación profunda de la sociedad argentina. Desde distintas perspectivas, la historiografía ha destacado la búsqueda de una reorganización institucional, económica y cultural orientada a modificar las relaciones entre Estado, sociedad y representación política (Quiroga, 2004; Novaro y Palermo, 2003; Canelo, 2008). En este marco, los intelectuales liberal-conservadores desempeñaron un papel relevante en la producción de diagnósticos sobre la decadencia nacional y en la legitimación de los objetivos refundacionales del régimen (Vicente, 2015).

En este punto, resulta relevante la diferenciación entre crisis y decadencia, esta última entendida como una enfermedad de largo alcance, dada por la reiteración de errores. En palabras de uno de los intelectuales liberal-conservadores, protagonista de este período, Ricardo Zinn (1976): *“La crisis es generalmente una explosión mientras que la decadencia es una sucesión de sustracciones. La crisis irrumpe e interrumpe, la decadencia es un proceso prolongado de desvanecimiento y corrupción de calidades alguna vez existentes. La crisis no es inevitablemente negativa, la decadencia sí.”* (p.19). Ello se vincula con la significación de la democracia antes mencionada, especialmente en su

deformación populista. La entrada de las masas en la política se vio condicionada por su manipulación, primero por el radicalismo y, luego, por el peronismo, frente a lo cual se presentaba la necesidad de una tarea civilizatoria (Roldán, 2010; Vicente, 2015). Retomando el texto citado previamente “(...) *la Argentina que crece hasta 1910 y se paraliza con el sufragio universal; y la decadencia que comienza con Hipólito Yrigoyen en 1916, cuya crisis de finalización está aún por producirse.*” (Zinn, 1976, p.20). Esta interpretación ha sido identificada por distintos estudios como uno de los núcleos discursivos del proyecto refundacional impulsado por sectores civiles e intelectuales afines al régimen militar (Vicente, 2015; Quiroga, 2004). En este sentido, la decadencia del país se vio cristalizada en los antagonistas políticos del liberal-conservadurismo, justificando su exclusión del juego democrático.³ La elección de 1916 fue significada como un momento de quiebre entre un pasado de crecimiento y prosperidad, y el comienzo de la utopía populista, impulsada luego de 1943 (Giménez, 2023).

El intelectual citado previamente da cuenta de la puesta en práctica de los ejes del liberal-conservadurismo antes mencionados, en un contexto específico. El populismo como rasgo del radicalismo y del peronismo es significado como una deformación patológica de la democracia, que desvaloriza el acto electoral, manipula las masas, e inhibe el razonamiento y la ética (Semán, 2021). En este punto, encontramos nuevamente el debate entre la cantidad y la calidad, a partir de la negación de la primera como criterio de verdad, ni como categoría moral o intelectual. La dictadura fue justificada por intelectuales como Zinn como la única opción para terminar dichas experiencias demagógicas y populistas, caracterizadas por la uniformidad y emoción colectiva que persigue la libertad de las minorías. En este punto, la ampliación democrática que dio inicio a este período fue criticada por vanagloriar el acto electoral por sobre el objetivo y resultado de la elección. Ello condicionó el accionar político e hizo a la carencia de proyectos de Nación, como si lo tuvo la generación de 1880. Finalmente, encontramos en los desarrollos del intelectual una lectura de la articulación de su tradición con el republicanismo, a partir de la centralidad de la fuerza, la libertad y la ley, como bases de la República (Souroujon, 2024b). La libertad como condición de la iniciativa privada y la estabilidad política, la fuerza basada en el consenso de los objetivos de un gobierno, y el respeto a la ley como condición del funcionamiento de las instituciones republicanas. En palabras de Zinn (1976): “*El funcionamiento de las instituciones republicanas, y representativas, se ha visto conculcado por el populismo, la subversión y el caudillismo con lo cual perdieron su sentido íntimo: ser el reaseguro en la libertad, de la auténtica participación ciudadana.*” (p.199). Mediante estas construcciones buscaron oponer no solo la subversión material, sino también la infiltración ideológica y la manipulación de la voluntad popular. En este punto, una vez finalizado este período, dichos intelectuales evaluaron que la amenaza terrorista y la subversión armada había sido erradicada, pero no así la subversión de las ideas (Vicente, 2015).

3 Estos argumentos fueron utilizados por militares y civiles de las derechas para justificar no solo las dictaduras, sino también la proscripción del peronismo en los períodos democráticos entre 1955 y 1973.

VII. La derecha libertaria del gobierno argentino actual

Luego de la transición democrática, las derechas buscaron convivir con la democracia y participar desde construcciones partidarias propias. Ello llevó al primer éxito electoral en democracia en 2015, con la presidencia de Mauricio Macri. Su partido, Propuesta Republicana, se nutrió tanto de nacionalistas-reaccionarios como de liberal-conservadores, pero a lo largo de su construcción partidaria fue desprendiéndose de algunos de los líderes y cuadros políticos de esas derechas para abrazar una imagen pragmática, posideológica, concentrada en el hacer. Su discurso antipopulista fue combinado con políticas pro-mercado gradualistas, que resultaron poco significativas para algunos votantes tanto en lo económico como en la batalla cultural (Morresi y Ramos, 2023). Por otra parte, encontramos como el liberal-conservadurismo comenzó a articularse con una retórica libertaria que reordenó las derechas bajo el marco conceptual del neoliberalismo (Bohoslavsky y Vicente, 2014). Ello nos conduce a preguntarnos por los vínculos entre los desarrollos conceptuales de la derecha liberal-conservadora y la derecha que actualmente lidera el gobierno argentino. En este punto, debemos mencionar la relativización que ha hecho el gobierno respecto al accionar de los militares en la última dictadura⁴ (Souroujon, 2024). Javier Milei ha significado su gobierno como un momento refundacional que termine con la larga decadencia del país, cuyo inicio fecha en 1916. Esta interpretación de la historia argentina también aparece en las propias intervenciones y escritos de Milei. En *El camino del libertario*, el actual presidente reconstruye una narrativa política centrada en la oposición entre libertad y colectivismo, y presenta el desarrollo histórico argentino como una progresiva desviación respecto de un pasado liberal considerado exitoso. Desde esta perspectiva, la decadencia nacional es asociada al avance de distintas formas de intervención estatal y a la expansión de proyectos políticos identificados con el igualitarismo y el colectivismo, elementos que posteriormente estructurarán buena parte de su discurso político (Milei, 2022). Esta lectura permite comprender la centralidad que adquiere la referencia a 1916 como momento de ruptura histórica y su articulación con una propuesta contemporánea de refundación nacional.

En línea con lo previo, el momento de la entrada de las masas en la política resulta un corte entre el período liberal liderado por la generación del 1880 y el comienzo del populismo cristalizado primero en el radicalismo y luego en el peronismo. Por otra parte, encontramos un componente pedagógico en la relación del líder político y de los intelectuales que lo rodean frente al pueblo, al cual buscan educar y “despertar”. Ello responde a su lucha contra la igualdad entendida como falsa y conducida por el colectivismo, concepto que homologa una serie de actores que son significados como antagonistas. En este sentido, esta nueva derecha representa el anti status-quo, el anti-progesismo y la oposición a las elites políticas y culturales (Schuster & Stefanoni, 2023). En este punto, observamos una actualización del discurso elitista y de la manipulación

4 Ejemplo paradigmático es el spot publicitario producido por el gobierno en torno a la dictadura y publicado en el aniversario del 24 de marzo de 2024. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=dcHv_BNdVAI

de las masas, pero que ha logrado penetrar en las capas más vulnerables de la sociedad. Su participación en la democracia formal no es discutida, pero sí su relación con el Estado, en particular en torno a la distribución de recursos.

La incidencia del liberal-conservadurismo en la estructuración de la sociedad durante la última dictadura militar ha sido ampliamente estudiada, así como también los propios protagonistas refieren al éxito en su lucha antisubversiva. Sin embargo, antes mencionamos el éxito material y la necesidad de continuar dicha tarea en el plano de las ideas. Este objetivo es heredado por el actual gobierno, el cual ha hecho de lo que denominan la “batalla cultural” uno de sus principales ejes discursivos. La misma tiene por objetivo la confrontación con el “marxismo cultural”, entendido como la ideología dominante, producida y reproducida en instituciones como los medios de comunicación y las universidades. Esta batalla implica que la sociedad argentina debe enfrentar un conflicto centrado en el plano ideológico, en el cual los productos culturales son las armas y las instituciones son los objetivos (Manero & Ferrás, 2024).

Javier Milei ha transformado, no solo el escenario político, sino la significación de una serie de conceptos, en línea con los cambios en el clima de época (Fuentes Codera & Rodrigo, 2024). A partir de ello, creemos ver una reconexión con sectores y discursos de las derechas, que habían quedado deslegitimados y excluidos luego de la última dictadura militar, y que actualmente vuelven a encontrar mayor visibilización. La radicalización del discurso y programa político de la derecha libertaria se enmarca en un contexto de mayor individualismo, violencia y polarización que empuja hacia los extremos tanto a la oferta como a la demanda política. A modo de ejemplo, estudios muestran un creciente número de jóvenes que se identifican con valores conservadores (Stefanoni, 2021). Dichos valores son articulados con el libertarianismo, a partir de la comprensión del individuo como el elemento natural de la sociedad, en oposición a la transformación de sus rasgos o la invención de colectivos (Saferstein y Stefanoni, 2023). En este sentido, la emancipación emerge del plano económico, ya que el mercado es significado como el único canal de resolución de conflictos sociales, en lugar de la salvación colectiva mediante la política (Manero & Ferrás, 2024). Para ello, son jerarquizados valores como la meritocracia y la responsabilidad individual, y son opuestos a la justicia social y al estatismo. Este esfuerzo e independencia ofrecen una posición de superioridad moral, que permite vincular y homogeneizar individuos con posiciones socio-económicas heterogéneas (Semán y Welschinger, 2023).

La articulación del libertarismo de Milei con discursos y actores conservadores, muestra la aplicación de la estrategia de Murray Rothbard (1992), una de las inspiraciones de Milei (Saferstein y Stefanoni, 2023). Dicha referencia también se observa en los ejes de campaña, por ejemplo, el recorte de impuestos y del Estado benefactor, la lucha contra el crimen callejero y el aumento del poder a las fuerzas de seguridad, y el desarrollo de valores tradicionales y familiares. Ello se vincula con el énfasis en la agenda económica, lo cual le permitió a Milei, por un lado, presentar una respuesta a los problemas de una parte de la sociedad, y, por el otro, conectar el contexto local con un clima de época global en donde el individuo es visto como capital y las relaciones sociales como vínculos económicos (Brown, 2016; Semán y Welschinger, 2023). En este sentido, observamos una mayor novedad del fenómeno

libertario en torno a estrategias, alianzas, formas de comunicación y liderazgo, que en torno a los ejes discursivos y la agenda de gobierno. No obstante, Milei logró construir una imagen de novedad y revolución, al tiempo que busca conducir al país a su era previa a la ampliación democrática. Ello muestra la articulación de liberalismo económico, autoritarismo político y conservadurismo cultural (Manero & Ferrás, 2024).

La revisión de la lectura de la historia argentina, en línea con el quiebre del consenso democrático de los últimos 40 años, y la violencia discursiva desplegada por el candidato y ahora presidente, resultan un riesgo para la democracia, acentuando su crisis. La agresividad de estos actores aumenta la polarización y cancela el debate, desarrollando un antipluralismo que limita un valor central de la democracia (Souroujon, 2024). La tensión con la democracia refiere, por un lado, a la participación en el sistema, pero el cuestionamiento a sus valores, y, por el otro, a su comprensión formal, a la par de la implementación de medidas contrarias a los componentes sociales mencionados (Manero y Ferrás, 2024). En este punto, encontramos una modificación respecto a los desarrollos previos en torno a la protección republicana frente a la posibilidad de la tiranía de las masas. Lo que actualmente es significado como valores republicanos, formaron parte central del liberal-conservadurismo, dando cuenta de los cambios en la significación de estos conceptos en línea con los contextos históricos. Asimismo, el antagonista es modificado en línea con las disputas políticas, en la actualidad continuando el pasaje del antiperonismo al antipopulismo (Semán, 2023). Dicha transformación refuerza una gramática común entre sectores de las derechas actuales, mientras que plantea una amenaza y delimita un exterior. Ello permite la solidaridad entre actores que participan de un campo y compiten por el dominio del mismo (Morresi, 2014).

VIII. Conclusiones

La reconstrucción de significados en torno al liberalismo echa luz sobre sus múltiples usos y sentidos en relación con el contexto histórico y con los intereses y posiciones de los actores que lo han empleado. El carácter polisémico se suma a su articulación con otras tradiciones, como observamos con el conservadurismo y el republicanismo, posibilitando distintas corrientes liberales. A partir de lo observado en nuestro caso, la corriente conservadora y elitista resultó más dominante que los intentos de construir un liberalismo participativo y democrático. En este sentido, encontramos una constante desconfianza hacia las masas y su accionar político, lo cual deriva en la necesidad de su conducción, educación y protección. El riesgo de un liderazgo despótico que construya una tiranía de las mayorías, ha llevado a los liberal-conservadores a articular la defensa de las instituciones republicanas con la cerrazón de la democracia hasta el punto de legitimar dictaduras militares.

La comparación de los tres momentos seleccionados permite observar que las disputas en torno a la democracia no se limitaron a desacuerdos sobre procedimientos institucionales, sino que involucraron concepciones contrapuestas acerca de quiénes debían participar legítimamente de la vida política y bajo qué condiciones. En 1916, la

ampliación democrática fue interpretada por diversos sectores liberal-conservadores como una amenaza al orden republicano y a la conducción de las élites. En 1976, esa lectura alcanzó su expresión más radical al legitimar la clausura del sistema democrático en nombre de una refundación nacional destinada a revertir la decadencia iniciada con la incorporación de las masas a la política. Finalmente, en el presente, el gobierno de Javier Milei recupera elementos centrales de esa tradición mediante una narrativa que identifica la intervención estatal, el igualitarismo y el populismo como causas del declive argentino. Si bien las estrategias, los actores y los contextos son diferentes, la persistencia de determinados diagnósticos históricos y repertorios argumentativos permite advertir continuidades significativas en la forma en que amplios sectores de las derechas argentinas han concebido la relación entre libertad, república y democracia.

En los actores políticos de la derecha actual encontramos la repetición y actualización de discursos previos, particularmente, en los dos momentos estudiados y que han resultado centrales en la construcción del liberal-conservadurismo argentino. En este sentido, el análisis de la lectura de tales acontecimientos que hicieron políticos e intelectuales, nos dio valiosa información respecto a sus concepciones y objetivos. La significación de su posición en tanto responsabilidad de frenar la decadencia argentina y comenzar la refundación del país, resulta una constante hasta la actualidad. Ello se vincula tanto con la persistencia del problema de la multitud, significada a partir de su oposición al individuo libre y autónomo, y de la visión elitista de la política, espacio de conducción y educación de las masas. En la actualidad, observamos el uso de rasgos históricos de la tradición estudiada, con énfasis en la conexión del presente con el pasado liberal, en línea con la finalización de la era populista. Ello se enmarca en una nueva hegemonía liberal-conservadora, de especial preocupación, no solo por su carácter radical en lo económico, conservador en lo cultural y autoritario en lo político, sino porque tales rasgos no son necesarios de ser impuestos por la fuerza, ya que estos actores cuentan con un respaldo popular dando cuenta de su avance en las luchas de sentidos y en el campo simbólico.

Referencias bibliográficas

- Bohoslavsky, Ezequiel, y Martín Vicente. "Sino el espanto. Temas, prácticas y alianzas de los anticomunismos de derecha en Argentina entre 1955 y 1966." *Anuario del Instituto de Historia Argentina* 14 (2014). <http://www.anuarioiha.fahce.unlp.edu.ar/article/view/IHAn14a11>.
- Brown, Wendy. *El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona: Malpaso Ediciones, 2016.
- Canelo, Paula. *El proceso en su laberinto: La interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.
- Collier, David, ed. *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1979.
- Colomer, Josep M., y Luis E. Escatel. "La dimensión izquierda-derecha en América Latina." *Desarrollo Económico* 45, no. 177 (2005): 123-136. <https://doi.org/10.2307/3655894>.
- Eccleshall, Robert, Andrew Finlayson, Victor Geoghegan, Michael Lloyd, Ian MacKenzie y Richard Wilford. *Political Ideologies: An Introduction*. 3.^a ed. New

- York: Routledge, 2003.
- Fuentes Codera, Miguel, y Javier Rodrigo. "Ecos del fascismo. Derecha radical y populismo, de Trump a Vox." *Ayer. Revista de Historia Contemporánea* 133, no. 1 (2024): 347–361.
- Giménez, Sebastián R. "1916 como frontera. Anti-radicalismo y democracia en el discurso de Javier Milei." *Revista Argentina de Ciencia Política* 31 (2023): 95–118.
- Hirschman, Albert O. *Retóricas de la intransigencia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Johansen, M. B. "Culture War Complexity: How Contaminated Words and Heterodox Positions Challenge Traditional Dichotomies." *International Journal of Politics, Culture, and Society* 38 (2025): 47–60.
- Kessler, Gabriel, Gabriel Vommaro y Melina Paladino. "Antipopulistas reaccionarios en el espacio público digital." *Estudios Sociológicos* 40, no. 120 (2022): 651–692.
- Manero, Emiliano, y Guillermo Ferrás. "Reconfiguración conservadora, trazas del pasado y antipopulismo en Argentina. Milei como nueva ley." *Disjuntiva* 5, no. 2 (2024): 57–78. <https://hal.science/hal-04666651v1/file/Reconfiguracio%C3%81n%20conservadora%2C%20trazas%20del%20pasado%20y%20antipopulismo.pdf>
- Milei, Javier. *El camino del libertario*. Buenos Aires: Planeta, 2022.
- Morresi, Sergio D., y Martín Vicente. "Las derechas argentinas en el siglo XXI: Entre la nueva política y el anti-izquierdismo radicalizado." En *Las ideologías de la nación, 177–200*. Rosario: Homo Sapiens, 2023.
- Morresi, Sergio, Emiliano Saferstein y Martín Vicente. "Ganar la calle. Repertorios, memorias y convergencias de las manifestaciones derechistas argentinas." *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria* 8, no. 15 (2021): 134–151.
- Morresi, Sergio D. "La difícil construcción de una derecha democrática en América Latina." En *Actas IV Jornadas Internacionales de Problemas Latino-Americanos. América Latina: lutas, experiências e debates por uma integração dos povos*. Foz de Iguaçu, 2014.
- Morresi, Sergio D., y Martín Vicente. "El enemigo íntimo: usos liberal-conservadores del totalitarismo en la Argentina entre dos peronismos (1955–1973)." *Quinto Sol* 21, no. 1 (2017): 1–21.
- Morresi, Sergio, y Hugo Ramos. "Apuntes sobre el desarrollo de la derecha radical en Argentina: el caso de 'La Libertad Avanza.'" *Caderno CRH* 36 (2023): 1–18. <https://www.redalyc.org/journal/3476/347677578034/html/>
- Mudde, Cas. "The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy." *West European Politics* 33, no. 6 (2010): 1167–1186. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2010.508901>
- Mudde, Cas. *The Far Right Today*. Cambridge: Polity Press, 2019.
- Nállim, Juan. *Transformación y crisis del liberalismo. Su desarrollo en la Argentina en el período 1930–1955*. Buenos Aires: Gedisa, 2014.
- Novaro, Marcos, y Vicente Palermo. *La dictadura militar (1976–1983): Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós, 2003.
- O'Donnell, Guillermo A. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1973.
- Quiroga, Hugo. *El tiempo del "Proceso": Conflictos y coincidencias entre políticos y militares, 1976–1983*. Rosario: Homo Sapiens, 2004.
- Rodríguez Araujo, Octavio. *Derechas y ultraderechas*. México: Siglo XXI, 2004.
- Roldán, Diego. "El Centenario y las ambigüedades democráticas." *Cuadernos Filosóficos* VII (2010): 107–150.

- Rothbard, Murray N. "Right-Wing Populism: A Strategy for the Paleo Movement." *Journal of Libertarian Studies* (1992): 5–14. <https://www.rothbard.it/articles/right-wing-populism.pdf>
- Rouquié, Alain. *A la sombra de las dictaduras: La democracia en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011.
- Saferstein, Emiliano y Stefanoni, Pablo. "Edición y reacción: Cómo la batalla cultural antiprogresista argentina se despliega (también) en los libros." *Estudios Ibero-Americanos* 49, no. 1 (2023): 1–18. <https://revistaseletronicas.pucrs.br/iberoamericana/article/view/44045>
- Saidel, Matías L. "La batalla cultural contra la 'ideología de género' en Sudamérica: Una aproximación desde Axel Kaiser y Agustín Laje." *Millcayac* 11, no. 20 (2024): 1–24.
- Sánchez, José R., y Miguel Fuentes Codera. "Ecos del fascismo. Derecha radical y populismo, de Trump a Vox." *Ayer. Revista de Historia Contemporánea* 133, no. 133 (2024): 347–361.
- Schuster, Mariano, y Pablo Stefanoni. "El huracán Milei. Siete claves de la elección argentina." *Nueva Sociedad*, 2023. <https://nuso.org/articulo/el-huracan-milei/>.
- Seijo Boado, Isabel, y Lorena Gómez Solano. "Hegemonía cultural y estrategia metapolítica en la derecha radical: los casos de la Nueva Derecha Europea y de la Alt-Right." *Revista Española de Ciencia Política* 65 (2024): 89–112. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9663052>
- Semán, Ernesto. *Breve historia del antipopulismo: Los intentos por domesticar a la Argentina plebeya, de 1810 a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2021.
- Semán, Pablo, coord. *Está entre nosotros: ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2023.
- Semán, Pablo, y Nicolás Welschinger. "Juventudes mejoristas y el mileismo de masas: Por qué el libertarismo las convoca y ellas responden." En *Está entre nosotros: ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir?*, coordinado por Pablo Semán, 163–202. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2023.
- Souroujon, Gastón. "Del cajón de Herminio Iglesias a la motosierra de Javier Milei. Una lectura de los desplazamientos del ethos político durante los 40 años de democracia." *PostData* 29, no. 1 (2024): 11–41. <https://revistapostdata.com.ar/index.php/postdata/en/article/view/30/67>.
- Souroujon, Gastón. "Las huellas conservadoras en la tradición republicana." En *Republicanismo y democracia en la teoría e historia política contemporánea: Reflexiones desde el Río de la Plata*, editado por N. E. Olivares y S. Morán, 231–250. Guaymallén: Qellqasqa, 2024.
- Souroujon, Gastón. "La tradición republicana y la nueva derecha." Ponencia presentada en el Seminario "Republicanismo y democracia en la teoría e historia política contemporánea", Buenos Aires, Argentina, 23 de junio de 2022.
- Stefanoni, Pablo. *¿La rebeldía se volvió de derecha?* Buenos Aires: Siglo XXI, 2021.
- Vicente, Martín. *De la refundación al ocaso: Los intelectuales liberal-conservadores ante la última dictadura*. La Plata: UNLP-UNGS, 2015.
- Zinn, Ricardo. *La segunda fundación de la República*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1976.

La elección popular directa de los integrantes del Poder Judicial en México

The popular elections for all offices in Mexico's Judicial Branch

EDUARDO ANDRADE SÁNCHEZ*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp.230-256.

Fecha de recepción: 26/12/2025. Fecha de aprobación: 05/03/2026

ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10603>. ORCID: 0009-0002-4714-7408

Resumen

Este trabajo explica los motivos de la reforma constitucional en virtud de la cual México se convirtió en el primer país del mundo que aplica la votación popular directa para elegir a todos los juzgadores de su Poder Judicial. Describe la incidencia que tuvo el activismo judicial que se empezó a apreciar como un desbordamiento de los límites tradicionales del Poder Judicial al tomar decisiones tanto de tipo legislativo, como ejecutivo, e incluso llegando a discutirse en la Suprema Corte la posibilidad de dejar de aplicar la Constitución. Se analiza la creciente tensión entre el Poder Judicial y los otros poderes a partir de diferentes posiciones ideológicas, que culminó en un franco enfrentamiento, incluso con tintes de violencia, y en la suspensión de labores de los juzgadores en protesta contra la reforma constitucional que dispuso la renovación integral de los cargos judiciales, a fin de que provengan de una elección democrática. Finalmente se expone cómo se efectuó la reforma y las modificaciones constitucionales

* Profesor e investigador de El Colegio de Veracruz (México). Abogado y doctor en Ciencia Política. Ha sido diputado, Senador de la República, Procurador de Justicia y Magistrado del Tribunal Superior del Estado de Veracruz. Ha desempeñado altos cargos en el gobierno de su país entre ellos la Dirección General Jurídica de la Secretaría de Ecología donde promovió el primer Congreso Nacional de Derecho Ecológico. Desde 1976 es profesor de Teoría del Estado, Ciencia Política y Derecho Constitucional en la Universidad Nacional Autónoma de México. Es autor de libros de texto de estas materias, además de catorce obras sobre temas constitucionales, penales, políticos y electorales, así como de numerosos artículos jurídicos. X: @DEduardoAndrade. Correo electrónico: eduardoandrade1948@gmail.com

realizadas en la estructura de los órganos jurisdiccionales y en materia de acceso a los puestos judiciales. A ello se adiciona una reflexión teórica sobre la nueva concepción constitucional del Poder Judicial mexicano.

Palabras clave: Poder Judicial mexicano; Elección de juzgadores; Activismo judicial; conflictos entre poderes.

Abstract

This paper explains the reasons behind the constitutional reform through which Mexico became the first country in the world to implement popular voting to elect all judges of its Judicial Branch. It describes the impact of judicial activism that seemed to exceed its authority by making decisions of a legislative or executive nature. The Supreme Court even considered the possibility of declining to apply the Constitution. The growing tension between the Judicial Branch and the other branches of government, stemming from divergent ideological positions, culminated in a confrontation, with elements of violence, when judges halted their activities in protest against the constitutional reform that mandated the comprehensive renewal of the judiciary so that all judges would henceforth come from a democratic election. Finally, the paper explains how the reform was carried out and the constitutional changes made to the structure of the Judicial Branch and to the rules governing access to judicial positions.

Keywords: Mexican Judiciary; Judicial elections; Judicial activism; Separation-of-powers conflicts.

Sumario

Introducción. I. Enfoque metodológico. II. Los motivos de la reforma. 2.1. Diferentes posiciones de los poderes. 2.2. El aumento de las tensiones. 2.3. Punto crítico de la relación entre poderes. 2.4. Casos ilustrativos de activismo judicial. 2.5. Las iniciativas presidenciales de reforma constitucional. 2.6. La campaña presidencial de 2024. 2.7. La oposición judicial a la reforma. III. La aprobación de la reforma. 3.1. Las principales modificaciones en el sistema judicial. 3.1.1. Introducción del método de elección popular directa para todos los cargos judiciales. 3.1.2. Modificación de los requisitos para ocupar los cargos. 3.1.3. Sustitución del Consejo de la Judicatura por dos nuevos órganos. 3.1.4. Cambios en la integración y estructura de la Suprema Corte. IV. Breve análisis dogmático-constitucional de la reforma. Conclusiones.

Introducción

México emprendió en 2024 un profundo e inusitado cambio constitucional al promover la elección de la totalidad de los juzgadores, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, que configuran la organización federal de la República. Esta modificación fue el resultado de un complejo proceso de enfrentamiento político entre el Poder Judicial por un lado, y los poderes Ejecutivo y Legislativo por el otro.

En el presente artículo se hace una descripción de ese conflicto, sus características y consecuencias que desembocaron en una radical transformación del método de selección del personal judicial y de la organización administrativa y disciplinaria de la judicatura.

Este trabajo propone exponer los hechos políticos que dieron lugar a la reforma constitucional y describir los cambios que con ese motivo se incorporaron a la Constitución mexicana. Aporta una visión del ambiente político y jurídico que privó durante el complejo y agitado proceso que desembocó en la introducción de la elección popular directa de todos los juzgadores mexicanos y en otros cambios constitucionales que modificaron la estructura de los órganos superiores del Poder Judicial.

La experiencia mexicana es relevante porque se convierte en el primer país en el mundo que elige por voto popular a todos los jueces. Este método se aplica parcialmente en otras naciones. En los Estados Unidos, 22 Estados eligen en las urnas por elección popular directa a los integrantes de su Corte Suprema. Catorce de ellos recurren a elecciones no partidistas: Arkansas, Georgia, Idaho, Kentucky, Michigan, Minnesota, Mississippi, Montana, Nevada, Dakota del Norte, Oregon, Washington, Virginia Occidental y Wisconsin. Otros ocho realizan procesos electorales competitivos entre candidatos propuestos por los partidos políticos: Alabama; Illinois; Luisiana; Nuevo México; Pensilvania; Texas; Ohio y Carolina del Norte¹. Con diferentes modalidades 39 Estados de la Unión Americana eligen popularmente a los jueces de primera instancia. En Bolivia, desde 2011 se elige en las urnas a los miembros de su máximo órgano judicial. Japón tiene un sistema en el que las designaciones de su Corte Suprema deben ser ratificadas mediante un referéndum popular².

Los sectores opositores al gobierno manifestaron su inconformidad con el procedimiento³, el cual consideraron como distorsionante del sistema constitucional,

1 Cfr. Judicial Selection: An Interactive Map, <https://www.brennancenter.org/judicial-selection-map>

2 Kōtarō Tanaka, *La democratización de la justicia japonesa*, Jurídicas UNAM, <https://shrtlink.ai/agmy> (Consultada, el 10-06-2026).

3 Se presentan aquí algunas notas ejemplificativas: Cfr. José Ramón Cossío Díaz, Discurso contra la reforma judicial, *El País* (09/09/2024), <https://shrtlink.ai/kr42> (Consultada el 18/12/2025); Víctor Olea Peláez, 10 consecuencias de la reforma judicial, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, *El Universal* (07/11/2024), <https://shrtlink.ai/cCZl> (Consultada, el 18/12/2025); Luigi Ferrajoli, La reforma judicial mexicana: cómo se destruye el Estado de derecho, noviembre 2025, *Voz y Voto* (28/02/2026), <https://shrtlink.ai/2YKv> (Consultada, el 18/12/2025); Zedrik Raziell, Jueces contra jueces: la reforma judicial confronta a la Suprema Corte y al Tribunal Electoral, *El País* (15/02/2025), <https://shrtlink.ai/S9Mb> (Consultada, el 19/12/2025).

argumentando una ruptura con el principio de división de poderes y la pérdida de la independencia judicial. Desde otra perspectiva, difícilmente podría sostenerse esa posición a la luz de los regímenes que utilizan —así sea parcialmente— el sistema electoral para el acceso a los cargos de la judicatura.

No debemos olvidar que los estudios jurídicos lindan con la politología, en especial cuando se trata de cuestiones constitucionales y, por lo tanto, deben ocuparse de conocer las fuentes reales del Derecho. A partir de esa premisa, este trabajo busca abonar al conocimiento de la transformación constitucional aplicada por México en su Poder Judicial como aportación al Derecho Constitucional comparado y a la Ciencia Política.

I. Enfoque metodológico

El presente trabajo aplica un enfoque cualitativo, dogmático-constitucional; jurídico-político; analítico documental y descriptivo, en virtud de la naturaleza del fenómeno estudiado en el que se conjugan factores fácticos de tipo político y resultados jurídico constitucionales. Se pretende describir el proceso político e institucional que condujo a la aprobación de las reformas, y analizar tanto las causas como la elaboración y aplicación del instrumental jurídico necesario para efectuar la elección de los juzgadores mexicanos.

La investigación requiere combinar una reconstrucción cronológica de acontecimientos contemporáneos, la interpretación y valoración de tales hechos en el contexto en el que ocurrieron y el análisis jurídico de disposiciones constitucionales y legales, así como de las resoluciones judiciales que influyeron en el desarrollo del proceso que es objeto del estudio. Esta triple perspectiva es necesaria porque la reforma judicial de 2024 no puede comprenderse si se le examina como una mera modificación normativa, ya que fue el desenlace de una tensión progresiva entre los poderes del Estado. Se busca resolver esta complejidad metodológica añadiendo a la descripción del acontecimiento fáctico o el acto jurídico del que se trate, una interpretación de su significado y alcance, para luego efectuar una valoración del mismo desde el punto de vista político y jurídico a partir de mi perspectiva académica que explico claramente para diferenciarla de la descripción neutral de los hechos.

El *corpus* documental utilizado se integra por fuentes legislativas, jurisprudenciales, institucionales, doctrinales y hemerográficas. Las cuales abarcan las reformas constitucionales correspondientes, la documentación de su proceso legislativo y las disposiciones legales expedidas para instrumentar la elección judicial. Las fuentes doctrinales corresponden a las primeras reacciones en el medio académico con respecto a la reforma y aportan elementos para la discusión en el marco del derecho constitucional y la teoría de la división de poderes. Las fuentes hemerográficas se seleccionaron a partir de su valor para verificar los hechos descritos y de la solvencia periodística reconocida en México a los medios citados.

Este trabajo se limita al análisis de las causas de la reforma al Poder Judicial mexicano y del resultado normativo que produjo, así como a su aplicación inicial, sin extenderse a implicaciones comparativas.

II. Los motivos de la reforma

2.1. Diferentes posiciones de los poderes

Como enseñó Fernando Lasalle, el contenido de las normas constitucionales es resultado de la interacción de los *factores reales de poder*. El contenido constitucional está determinado por fenómenos políticos y este caso no es la excepción. A la llegada a la Presidencia de México de Andrés Manuel López Obrador y la coalición de partidos liderada por el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) enarbolando un programa de izquierda, se inició un proceso de fricción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial de la Federación derivado de las decisiones con las que diversos jueces en materia de amparo dejaron sin efecto medidas que importaban al gobierno para la realización de su programa.

Un primer motivo de fuertes roces institucionales entre estos poderes fue la posición presidencial contraria al régimen de ingresos y prestaciones de los Ministros de la Corte⁴ que consideraba excesivo y contrario al principio de austeridad republicana que había sido una de las banderas de su campaña. Este enfrentamiento fue creciendo en intensidad al emitirse con mayor frecuencia resoluciones contrarias a la voluntad presidencial y a los diseños legislativos para llevarla a la práctica, generándose la sensación de que por razones ideológicas los jueces adoptaban posturas que fueron denunciadas como neoliberales por el gobierno.

El Presidente López Obrador imputó al Poder Judicial gozar de privilegios injustificables frente a la situación de millones de mexicanos pobres. Con frecuencia usaba la consigna “No puede haber gobierno rico, con pueblo pobre”. También le atribuía públicamente de estar influido por intereses empresariales y financieros, de servir a una “minoría rapaz” y obstaculizar su política de transformación. En algunos casos dirigía incluso acusaciones a ministros concretos, como la que imputaba al ministro Luis María Aguilar —que previamente había presidido la Suprema Corte— haber retrasado deliberadamente la resolución de un importante asunto en materia fiscal, favoreciendo a un contribuyente moroso que debía al erario miles de millones de pesos⁵. Este asunto lo empleó constantemente como ejemplo de los desvíos en que incurría la Corte en contra del interés público, e igualmente el relativo a la decisión tomada por la Segunda Sala de la Corte de liberar cuentas bancarias bloqueadas por la autoridad administrativa financiera por considerarlas vinculadas a actividades delictivas, así como la resolución del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer

4 Cfr. Jimena González, Integrantes del Poder Judicial se amparan contra recorte de sueldos (03/12/2018), *Expansión*, <https://shrtlink.ai/P0lv> (Consultada, el 19/12/2025); Erika Rivera, Qué trae la ley de salarios máximos de servidores públicos, *IDC* (05/11/2018), <https://shrtlink.ai/oPpS> (Consultada, el 19/12/2025); Beatriz Guillén, El gobierno publica una nueva ley para que ningún funcionario gane más que el presidente, *El País* (19/05/2021), <https://shrtlink.ai/qriX> (Consultada, el 19/12/2025).

5 Cfr. El Financiero, AMLO vs. Luis María Aguilar: El caso de evasión de impuestos por el que señalan al ministro, *El Financiero* (22/08/2023), <https://shrtlink.ai/EEOM> (Consultada, el 20/12/2025).

Circuito de la Ciudad de México mediante la cual se dictaminó el descongelamiento de cuatro cuentas bancarias de Cristina Pereyra, esposa de Genaro García Luna⁶.

2.2. El aumento de las tensiones

Uno de los más fuertes enfrentamientos surgió por la decisión de López Obrador de suprimir una gran cantidad de fideicomisos constituidos con recursos públicos, cuyo manejo estimaba poco transparente y carente de justificación. Entre ellos se encontraban fideicomisos existentes en el Poder Judicial en los que se depositaban miles de millones de pesos que según la apreciación del Ejecutivo servían para mantener un régimen de privilegios de los que indebidamente gozaban todos los juzgadores federales. La Suprema Corte se negó a extinguirlos⁷.

Otra colisión que se extendió por varios años tuvo que ver con la oposición que representó el criterio sostenido por algunos jueces y ministros contra las modificaciones a la Ley de la Industria Eléctrica para adecuarla a la política energética contenida en la plataforma electoral de MORENA. El Poder Legislativo aprobó en marzo de 2021 los cambios a dicha ley, que modificaban el régimen de despacho de la energía eléctrica para permitir a la empresa estatal mantener la prioridad en el procedimiento de distribución energética. De inmediato recurrieron al amparo los grandes consorcios transnacionales que participan en la generación eléctrica en el país y algunos jueces resolvieron suspender la aplicación de las reformas legales de manera general y no solo respecto de las empresas que promovieron el amparo, asumiendo una posición que a juicio del Ejecutivo, constituía una prueba de la inclinación excesivamente favorecedora de los intereses del capital, especialmente extranjero, que caracterizaba a la judicatura. Esta actitud reflejaba, en consecuencia, una oposición política al programa que la gente apoyó con su voto al llevar a López Obrador al triunfo con el 53% de los votos.

A esta situación conflictiva se añadió otro motivo de molestia surgido por virtud de resoluciones que concedían la libertad a personas imputadas de delitos graves, particularmente ligadas a la delincuencia organizada. El presidente López Obrador

6 Cfr. Infobae, AMLO se lanzó contra jueces por el descongelamiento de cuentas de Cristina Pereyra, esposa de García Luna, *Infobae* (22/02/2023), <https://shrtlink.ai/Pjtz> (Consultada, el 21/12/2025); Dalia Escobar, Pide AMLO que el Poder Judicial se pronuncie sobre desbloqueo de cuentas de la esposa de García Luna, *Proceso* (22/02/2023), <https://shrtlink.ai/kbsx> (Consultada, el 21/12/2025); Gobierno de México, *La Segunda Sala de la SCJN avala otorgar efectos de fondo del amparo en suspensiones provisionales contra la Lista de Personas Bloqueadas*, Comunicado No. 11/2024, <https://shrtlink.ai/T1ls> (Consultada, el 21/12/2025).

7 El Presidente López Obrador emitió un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación que entró en vigor el 28 de octubre de 2023 mediante el cual se agregó un segundo párrafo al artículo 224 de la Ley Orgánica del Poder Judicial anterior, con la finalidad de extinguir 13 de los 14 fideicomisos del Poder Judicial que acumulaban aproximadamente 15 mil millones de pesos. Cfr. *El Economista*, AMLO concreta eliminación de 13 fideicomisos del PJF tras publicación en el Diario Oficial, *El Economista* (27/10/2023), <https://shrtlink.ai/cY5d> (Consultada, el 22/12/2025); Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Transfiere la Corte 853.9 Mdp a la TESOFE provenientes del Fondo Jurica*, Comunicado de Prensa No. 429/2024 (11/12/2024), <https://shrtlink.ai/HXEQ> (Consultada, el 22/12/2025); Diana Lastiri, *Amparos contra excisión de fideicomisos del PJF inundan a la Suprema Corte. Proceso* (05/05/2024), <https://shrtlink.ai/6AVo> (Consultada, el 22/12/2025).

manifestaba abiertamente su desazón porque consideraba que los jueces se excedían en la protección de aquellos que eran acusados de delitos de alta gravedad y que por motivos *extremadamente formales* eran liberados. Los jueces aducían que las carpetas de investigación presentadas por el Ministerio Público carecían de solidez y no soportaban debidamente las acusaciones. Esta posición tenía cierta validez si tomamos en cuenta que la investigación criminalística seguía presentando graves deficiencias, pero no hubo ningún intento de verificar hasta qué grado los fiscales eran responsables por falta de cuidado, o incluso por un deliberado propósito de presentar acusaciones débiles, o bien si realmente los jueces actuaban con un rigor extremo, fallaban bajo la presión del temor o llegaban al extremo de actuar en contubernio con los grupos criminales.

2.3. Punto crítico de la relación entre poderes

Los desencuentros previos entre los poderes y las discusiones públicas sobre los temas de las iniciativas presidenciales produjeron un ambiente de alta tensión que presagiaba una grave ruptura institucional. Las diferencias se acentuaron aún más con motivo de varias decisiones de la Suprema Corte que parecían dirigidas a boicotear las políticas que el Ejecutivo ponía en práctica en cumplimiento del programa de gobierno. El presidente disfrutaba de amplia legitimidad para el ejercicio de su actividad gubernamental, lo cual daba un sólido soporte a las iniciativas legislativas que compartían el apoyo mayoritario, resultado de una elección en la que los partidos que apoyaron su candidatura obtuvieron la mayoría necesaria para sacar adelante la legislación derivada del programa político que los llevó al triunfo. Estas diferencias entre el Poder Judicial y los otros poderes tuvieron dos puntos culminantes, uno de carácter jurídico político y otro casi anecdótico pero que abonó a la situación extremadamente conflictiva que caracterizó esa etapa.

Aunque carece de relevancia jurídica, el 5 de febrero de 2023 ocurrió un acontecimiento en principio superficial, pero que tuvo un impacto político que trascendió al conflicto entre los poderes. Este hecho consistió en lo que fue considerado como una falta de cortesía cometida por la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Norma Piña, quien ostensiblemente se mantuvo sentada en el momentos en que ingresaba el Presidente de la República al recinto donde habría de conmemorarse el 106° aniversario de la Constitución. La presidenta no cometió ninguna vulneración a la ley, pero su actitud fue ampliamente interpretada por diversos observadores como un gesto de distanciamiento institucional y un punto de quiebre en la relación entre ambos poderes⁸. A lo largo de ese mismo año arrieron los conflictos. Entre ellos destacaron los casos en los que la Corte anuló decisiones legislativas promovidas por el Ejecutivo; uno de ellos fue la concesión del amparo a las empresas extranjeras generadoras de energía eléctrica. Otros asuntos que acentuaron las diferencias fueron los siguientes:

8 Lizeth Morales, La peculiar respuesta de AMLO después que la ministra Norma Piña "rompió" el protocolo en Querétaro, *Infobae* (06-03-2023), <https://shrtlink.ai/YwRd> (Consultada, el 7 de junio de 2026).

El 18 de abril de 2023 se declaró inconstitucional la reforma legal que adscribía la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, la cual se había aprobado el mes de septiembre anterior. Llamaba la atención la celeridad de la sentencia en este asunto, en comparación con el tiempo que normalmente se consumía para atender otros casos de reclamaciones similares de inconstitucionalidad.

Las reformas en materia electoral aprobadas por el Congreso fueron invalidadas por la Corte sin que se entrara al estudio de fondo, alegando violaciones reglamentarias al proceso legislativo que, a mi juicio, no eran suficientes para declarar su invalidez. La presunta violación al principio de “deliberación democrática” —que no es un principio establecido en la Constitución mexicana— fue el sustento de la invalidación de dos reformas a diferentes leyes vinculadas a los procesos electorales, en los meses de mayo y junio de 2023. La resolución de la Corte fue percibida por el gobierno como una acción opositora a sus planteamientos, carente de una argumentación jurídica sólida⁹.

El 18 de mayo de 2023 la Suprema Corte resolvió la controversia constitucional 217/2021 promovida por el extinto Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que buscaba invalidar un decreto presidencial emitido el 22 de noviembre de 2021, en el que se clasificaban como de “seguridad nacional” diversas obras públicas consideradas prioritarias por el Ejecutivo federal.

Además de las impugnaciones a las reformas realizadas a la ley en materia eléctrica por la vía del amparo que dieron lugar a la suspensión generalizada de su aplicación, la minoría de legisladores facultados para interponer una acción de inconstitucionalidad hicieron uso de ese derecho y acudieron a la Corte para buscar que se declarara inconstitucional la reforma. Tras una intensa discusión realizada el 7 de abril de 2022 no se alcanzó la mayoría calificada de ocho votos para declarar la inconstitucionalidad. La votación que resolvió esa acción bajo el número 64/2021 fue 7-4 y de esa circunstancia se desprendió la posibilidad de que en la vía de amparo que continuaba abierta, los jueces utilizaran razonamientos basados en las posiciones de los ministros que se inclinaron por la inconstitucionalidad.

2.4. Casos ilustrativos de lo que se consideró como activismo judicial

El llamado *activismo judicial* y la tendencia de los juzgadores a pretender convertirse en gobernantes que están dispuestos a asumir todas las tareas públicas, les correspondan o no, es un fenómeno que se ha extendido no solo en México, sino en diferentes partes del mundo. Independientemente de los casos concretos en los que se manifestó con mayor intensidad la pugna entre la cúpula del Poder Judicial y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, hubo otros más en los que los juzgadores tomaron decisiones que, en principio, corresponden a otras áreas del poder público, los cuales se fueron acumulando a lo

9 Emir Olivares y Alfonso Urrutia, “No tiene remedio: el Poder Judicial está podrido”: López Obrador, *La Jornada* (05-09-2023), <https://shrtlink.ai/q3yA> (Consultada, el 9 de junio de 2026).

largo del tiempo y con ello alimentando la visión de que resultaba necesario reformar al Poder Judicial para contener lo que desde el Ejecutivo se consideraba desbordamientos. A continuación, algunos de los casos ilustrativos de esta tendencia:

- *Sentencia relativa al nombre de los hijos e hijas.* En abril de 2021 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el artículo 58 del Código Civil de la Ciudad de México es inconstitucional porque obliga a los padres a poner en primer término el apellido paterno y en segundo lugar el materno. El fallo aduce razones para permitir a los padres que decidan el orden de los apellidos de los hijos. Tal derecho no lo establece la ley, por lo que válidamente puede sostenerse que la decisión judicial significó una incursión en el territorio del Poder Legislativo. En la sentencia se aprecian inconsistencias. Por un lado se sostiene que la imposición del nombre corresponde a la autonomía de la voluntad de los padres dentro del ámbito de la vida privada y familiar, la cual no puede ser invadida por el Estado, incluso se la compara con decisiones tomadas en el seno familiar como «*decidir por ejemplo, qué hacer con su tiempo libre, a qué escuela llevar a los hijos, entre muchas otras actividades que se manifiestan en la cotidianidad de la vida familiar*» y, por otro se dice: «... *la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el nombre es un elemento básico e indispensable de la identidad de las personas, sin el cual no puede ser reconocida en la sociedad ni registrada ante el Estado*». Por lo tanto, no es una cuestión estrictamente interna de la familia como puede ser un apodo con el que cariñosamente llamamos al hijo o a la hija, dado que trasciende a la sociedad y a los actos del Estado.
- *Apreciación judicial sobre los requisitos para las candidaturas.* Otro caso cuestionado ocurrió cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) intentó definir el contenido del requisito constitucional de “modo honesto de vivir” para efectos de registro de candidaturas. En abril de 2021 resolvió al respecto el SUP-RAP-121/2020 y acumulados. La Constitución mexicana exige para ser diputado federal tener la ciudadanía mexicana y la condición de ciudadano requiere ser nacional mexicano y “tener un modo honesto de vivir”. El tribunal adoptó una resolución que a la luz de sus facultades expresas parecía invadir atribuciones de otros órganos jurisdiccionales que tendrían la facultad de decidir acerca de la suspensión de derechos de una persona por razones previstas en la ley. Para este efecto tomó en cuenta decisiones y lineamientos del Instituto Nacional Electoral que provenían de interpretaciones extensivas con base en las cuales el TEPFJ avaló criterios para negar candidaturas a personas con antecedentes de violencia, aun sin sentencia penal firme.
- *Autorización del uso lúdico de la marihuana.* En junio de 2021 se verificó un caso que suscitó cuestionamientos sobre los límites de la función jurisdiccional frente a las competencias legislativas incluso en el proceso de discusión al interior del Máximo Tribunal del país, cuando este decidió aprobar el uso recreativo de la marihuana, medida que debería corresponder a la aplicación de decisiones legislativas y políticas públicas, las cuales son materia de la competencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

- *Resolución judicial sobre aplicación de vacunas.* En octubre de 2021, un juez de distrito emitió una suspensión con efectos generales ordenando la aplicación de vacunas contra el COVID-19 a menores de entre 12 y 17 años de edad. Con independencia de la buena intención que pudiera tener una orden de tal naturaleza, su incidencia repercutía negativamente en ámbitos propios de la administración pública, ya que esta estima que el juzgador carece de elementos suficientes para determinar las posibilidades de obtención de las vacunas y de los análisis científicos que deberían respaldar la aplicación para determinado grupo de edad.
- *Suspensiones dictadas respecto de la tauromaquia.* En junio de 2022 un juez de distrito de la Ciudad de México ordenó la suspensión de las corridas de toros con el argumento de que se afectaba el derecho a un medio ambiente sano. Esta suspensión paralizó la actividad taurina en la capital durante más de un año con la correspondiente afectación de los derechos de múltiples personas vinculadas a ella y que la habían venido realizando al amparo del régimen legal y reglamentario existente. La suspensión fue revocada el 6 de diciembre de 2023 por unanimidad en la Segunda Sala de la Suprema Corte y las corridas pudieron reanudarse. No obstante, y contraviniendo el criterio sostenido por un órgano jerárquicamente superior, el 31 de enero de 2024 otro juez de distrito emitió una nueva suspensión contra las corridas. Estas resoluciones, en el marco de la División de Poderes, podrían ser interpretadas como una intervención judicial en una materia cuya regulación correspondía a órganos legislativos y administrativos. Posteriormente, los legisladores emitieron disposiciones legales para regular el espectáculo taurino en la Ciudad de México mediante la autorización de las denominadas corridas incruentas.
- *Amparo contra los libros de texto gratuitos.* En agosto de 2022 una jueza de distrito ordenó detener la impresión y distribución de libros de texto atendiendo a un amparo interpuesto por una asociación de padres de familia. Ello abrió la puerta a cuestionamientos respecto de la medida judicial adoptada por estimar que las facultades otorgadas al Ejecutivo en materia de planes de estudio no pueden ser materia de revisión judicial. El posicionamiento de la autoridad administrativa consideraba que el juzgador incurría en una violación a la Ley de Amparo, la cual prevé que no se conceda la suspensión de un acto si con ello se perjudica el interés social o se afecta el interés de los menores. Otro argumento en contra de la suspensión se basaba en que compete al Poder Ejecutivo formular los planes de estudio. El grado de apego de los libros a los planes y el método para considerar las opiniones que se le hagan llegar, son procedimientos administrativos internos cuya verificación no cae, a juicio de la administración pública, en el ámbito de la competencia del Poder Judicial.
- *Deliberación sobre la posibilidad de dejar de aplicar la Constitución.* El 8 de septiembre de 2022 se llegó a discutir en el pleno de la Suprema Corte la posibilidad de dejar de aplicar la Constitución en su artículo 19 que prevé la prisión preventiva oficiosa. Algunos ministros como Arturo Zaldívar, Norma Piña y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena pusieron en duda el principio de Supremacía

Constitucional considerándolo como un concepto anticuado y superado, otros como Yasmín Esquivel, Jorge Mario Pardo y Alberto Pérez Dayán se manifestaron en contra de la inaplicación del citado artículo 19. Estas posiciones consideraron grave la sola posibilidad de dejar deliberadamente de aplicar un artículo constitucional y el eventual desconocimiento de la Supremacía de la Constitución, pese al contenido de artículos que claramente la establecen. El artículo 133 que la coloca sobre cualesquiera otras normas del orden jurídico —incluidos los tratados internacionales—, pero sobre todo el artículo 39, precepto esencial sobre el que se construye todo Constitucionalismo democrático: “*La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo*”. Pese a algunas corrientes jurídicas que la cuestionan, la doctrina básica del sistema constitucional mexicano —a la que claramente se adscribe el régimen actual de gobierno— sostiene que la voluntad suprema del pueblo la expresa el Poder Constituyente que necesariamente es superior a los poderes constituidos. El proyecto de inaplicar un precepto de la Constitución fue retirado sin que se sometiera a votación.

- *Conflicto de facultades entre el Legislativo y el Tribunal Electoral*. En mayo de 2023 el TEPJF ordenó la inclusión de un legislador del Partido Movimiento Ciudadano en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Esta resolución fue entendida por los legisladores como una intromisión en sus facultades para conformar un órgano del Congreso. A juicio de quien esto escribe, era clara la indebida extensión que el tribunal dio a la actividad electoral que queda bajo su jurisdicción, puesto que las decisiones internas de los órganos legislativos corresponden al derecho parlamentario y no al electoral.
- *Posición judicial frente al cobro de comisiones por las Afores*. En México las Afores son las Administradoras de Fondos para el Retiro que administran las cuentas individuales para la pensión de los trabajadores. En junio de 2023 un juez de distrito amparó a la *Afore Sura* por considerar inconstitucional el tope de 0.57% legalmente impuesto al monto que pueden cobrar las Afores por concepto de comisión. Esto propició cuestionamientos doctrinarios sobre la capacidad del Poder Judicial para examinar los motivos que tuvo el legislador al emitir una ley. El amparo se basó en el análisis de los argumentos del legislador para poner un tope a las comisiones que se consideran públicamente como abusivas. El juzgador calificó de *arbitraria* la decisión legislativa porque no le pareció adecuada la comparación realizada con las comisiones que se cobran en otros países como Estados Unidos, Chile o Colombia, y estimó que debió ser otro el método aplicado. La doctrina que se inclina por la deferencia al legislador sostiene que la Constitución no faculta al Poder Judicial a valorar las razones que tuvo el legislador. Desde esa óptica, no es respecto de lo que le parezca una *arbitrariedad* sobre lo que debe pronunciarse el juzgador, sino sobre la *constitucionalidad*. Independientemente de la manera como el legislativo determine un precio máximo, como el de las comisiones, la revisión de sus motivos rebasa, desde ese punto de vista, las facultades del Poder Judicial. La Suprema Corte de Justicia revocó el amparo concedido por el juez.

- *Alteración en la vigencia constitucional por una decisión judicial.* En julio de 2023 se produjo una alteración de las áreas de vigencia de la Constitución mexicana cuando el Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte que comprende 18 entidades del país, sentó jurisprudencia en el sentido de que quienes se encontraran sujetos a prisión preventiva oficiosa por disposición constitucional, tendrían derecho a que se revisara su situación y, eventualmente, seguir su proceso en libertad. Esta determinación se contraponía con lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución que ordena a los jueces mantener en reclusión mientras dura su proceso a los acusados por delitos graves enlistados en ese precepto. Un órgano jurisdiccional resolvió dejar sin efecto lo dispuesto en la Norma Fundamental. La Suprema Corte, al estudiar previamente el tema no había tomado aún una decisión definitiva, pero los magistrados de un órgano de menor jerarquía decidieron dejar de aplicar el artículo 19 constitucional en una zona del país. En los 14 Estados que no forman parte de la Región Centro-Norte la aplicación de tal artículo permanecía intocada. La idea de que la Constitución rija en una mitad del país y no en la otra es incompatible con la necesaria uniformidad de la vigencia constitucional en todo el territorio del Estado y muestra el grado de tensión al que se había llegado entre los poderes públicos, puesto que esta alteración del orden constitucional no provenía de una disrupción política que por la fuerza pretendiera substituir un ordenamiento jurídico por otro diferente, sino de una decisión institucional adoptada por un órgano del Poder Judicial. Pese a que la decisión del Pleno Regional se aplicó a algunos casos, en abril de 2026, la Suprema Corte detuvo la publicación de la misma para evitar que se consolidará como criterio jurisprudencial hasta que la propia Corte adoptara una resolución al respecto¹⁰.
- *Amparo contra actos que la Constitución prevé como facultad del Ejecutivo.* En octubre de 2023 la Segunda Sala de la Corte admitió un amparo contra una “declaración conjunta entre México y EU”, acto de la esfera diplomática que no parecía tener incidencia en los derechos humanos de ninguna persona. Esa decisión se percibió por el Poder Ejecutivo como una intromisión directa en sus atribuciones exclusivas relativas a la dirección de la política exterior.

2.5. Las iniciativas presidenciales de reforma constitucional

La confrontación jurídica más visible ocurrió en relación con las reformas que el presidente López Obrador propuso al Congreso de la Unión el 5 de febrero de 2024. La iniciativa correspondiente establecía la elección de todos los miembros de los Poderes Judiciales del país e implicaba una profunda reforma a la Constitución en lo relativo tanto al Poder Judicial de la Federación, como los Poderes Judiciales de cada entidad federativa. Este acto constituía la reacción del Ejecutivo ante lo que consideraba una

¹⁰ Alfredo Maza, Corte frena criterio prisión preventiva oficiosa, *Animal Político* (27-04-2026), <https://shrtlink.ai/hDE9> (Consultada, el 7-06-2026).

oposición declarada del Poder Judicial en su contra, mediante resoluciones ideológicamente diseñadas para impedir la consumación de su programa político. El presidente pretendía colocar en la Norma Suprema las reformas que estimaba necesarias para asegurar su realización, impidiendo la invalidación por medio de recursos que cuestionaran su validez constitucional. Al formar parte del texto de la Constitución se garantizaría su inimpugnabilidad. Entre esas reformas aparecía con particular importancia la referida al Poder Judicial.

A partir de la presentación de tales iniciativas presidenciales la Cámara de Diputados convocó a un Parlamento Abierto durante cuyas sesiones se discutió ampliamente la posible reforma al Poder Judicial, de manera más profunda en lo relativo a la posibilidad de elegir a los depositarios del Poder Judicial. Uno de los primeros resultados estuvo marcado por cierta ambivalencia, por un lado había consenso entre los juristas acerca de que el Poder Constituyente Permanente no tendría ningún obstáculo jurídico para establecer la referida elección, pero al mismo tiempo predominaba la visión de que no convenía aplicar la elección directa para elegir juzgadores. Las sesiones del Parlamento Abierto se efectuaron entre febrero y abril de 2024.

El proceso de consulta continuó por medio de una serie de eventos denominados Diálogos Nacionales Sobre la Reforma Constitucional al Poder Judicial, los cuales comprendieron nueve foros efectuados en distintas ciudades del país entre junio y julio del mismo año, con resultados similares a los del primer ejercicio de consulta. En ambas series de reuniones participaron principalmente abogados de distintos orígenes y diversas especialidades jurídicas y minoritariamente algunos otros profesionales de actividades ligadas a la regulación constitucional del Poder Judicial¹¹. En general, las posiciones diferentes mostraban una intensa polarización entre los adversarios y los partidarios de la reforma.

La presidenta de la Corte convocó a un Encuentro Nacional para una Agenda de Seguridad y Justicia que no parecía encajar entre las atribuciones de su cargo y desde el Poder Legislativo se estimaba como un desafío pues había un frente paralelo a las consultas que los legisladores estaban efectuando. Además, el evento realizado por el Poder Judicial incluía un elemento ajeno a las funciones de la Corte, que era la

11 Quien esto escribe conoció el procedimiento de cerca al ser invitado a participar en tres de ellos, uno en el Parlamento Abierto, otro en el Foro de Diálogo Nacional División de Poderes: Medios Legales y Constitucionales celebrado en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas el 9 de julio de 2024 y el Foro Diálogo Nacional Elección Popular de Integrantes del Poder Judicial, celebrado en la Ciudad de México el 30 de julio de 2024. Las intervenciones pueden consultarse en los siguientes vínculos: Cfr. Coordinación de Comunicación Social, Cámara de Diputados, *Conversatorio Participación Ciudadana para la Transformación del Poder Judicial I Eduardo Andrade* (06/06/2023), <https://shrtlink.ai/nlYp>; Cámara de Diputados, Diálogos Nacionales sobre la Reforma Constitucional al Poder Judicial: Tema 4 (09/07/2024), <https://goo.su/s5PCLVQ>; Congreso México, Diálogos Nacionales para la Reforma al Poder Judicial. Foro 7 (30/07/2024), <https://goo.su/1fuGo4>; Cámara de Diputados - Senado de la República, *Listado de personas aspirantes idóneas. Proceso electoral extraordinario 2024-2025* (31/01/2025), <https://goo.su/BTpX83>; Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXV Legislatura. *Versión estenográfica de los Diálogos Nacionales para la Reforma Judicial Elección popular de integrantes del Poder Judicial, celebrada el martes 30 de julio de 2024*, <https://goo.su/iYSO0tw>

referencia a la seguridad pública. Esta inclusión daba la impresión de intentar visibilizar los serios problemas que al respecto enfrentaba el gobierno de la República en cuanto al control de la seguridad en diferentes partes del país. La consulta se efectuó de marzo a julio de 2024.

2.6. La campaña presidencial de 2024

En marzo de 2024 se inició la campaña para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. La candidata a la Presidencia de la República del partido gobernante MORENA, —que participaba en coalición con otros dos partidos, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)— planteó abiertamente como un tema central de este proceso electoral, la búsqueda de una mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

El propósito expreso de esa búsqueda era crear las condiciones necesarias para permitir la aprobación de las reformas constitucionales propuestas por el presidente López Obrador, entre las cuales se encontraba la relativa al Poder Judicial. Las referidas iniciativas no tenían viabilidad durante la LXV legislatura que concluía el 31 de agosto, porque el gobierno no disponía de la mayoría de dos tercios necesaria en cada una de las cámaras federales para hacer avanzar la reforma a la Constitución. Eso explicaba la insistencia de la candidata Claudia Sheinbaum, en cuanto a la necesidad de obtener no solo el triunfo para ocupar la Presidencia de la Nación, sino también impulsar las victorias de los candidatos de la coalición a los cargos de diputados y senadores.

La elección tuvo lugar el 2 de junio con un triunfo arrollador de los partidos que postularon a la candidata Sheinbaum, quien obtuvo la victoria con casi el 60% de los votos y los resultados iniciales arrojaron cifras que auguraban también la obtención de la referida mayoría calificada en las dos cámaras. Este triunfo combinaba la obtención de victorias en los distritos electorales y una buena proporción de lugares obtenidos por el sistema de representación proporcional. De inmediato surgieron críticas por parte de los opositores, quienes alegaban que el logro de esa mayoría implicaba una violación constitucional. Esto abrió otro frente jurídico, en el cual se pretendía generar la posibilidad de que el resultado electoral fuera modificado por el tribunal de la materia. Se gestó toda una campaña y se abrió incluso un proceso legal para impugnar el resultado.

En mi apreciación, basada en largos años de estudio del Derecho Electoral¹², la configuración de las cámaras correspondía exactamente al diseño constitucional del sistema mixto mexicano en el que 300 diputados son electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y 200 son elegidos por el sistema de representación proporcional. Este método tiende a producir un cierto grado de sobrerrepresentación de los triunfos logrados en los distritos uninominales. La fórmula para la distribución de curules fue la misma que válidamente se aplicó en las elecciones previas, basada en

¹² Cfr. Eduardo Andrade Sánchez, *Manual de Derecho Electoral*, 2ª edición, Tirant Lo Blanch, México, 2021.

privilegiar las victorias obtenidas por mayoría en los distritos uninominales, en los cuales los partidos opositores tuvieron resultados desfavorables en la elección de 2024.

El reclamo de la oposición de que MORENA y sus aliados están sobrerrepresentados ilegalmente en la Cámara de Diputados se basaba en un argumento que compara el porcentaje de votación obtenido por la coalición ganadora, con el que corresponde a sus partidos ocupar en la Cámara pretendiendo que se le trate como a un solo partido, aunque esta apreciación no fue validada por el Tribunal Electoral, al no encontrar un sustento constitucional para esa interpretación.

Desde 1977 México adoptó un sistema mixto para mitigar la sobrerrepresentación, efecto normal en sistemas de mayoría como el de la Gran Bretaña donde el Partido Conservador obtuvo el 33% de los votos y tiene el 63% de la Cámara de los Comunes. ¡30 puntos de diferencia! y ello no ha dado lugar a que dicho sistema se califique de antidemocrático. Desde la adopción de la representación proporcional (RP) el sistema se diseñó como “mixto con dominante mayoritario” y los partidos opositores querían hacerlo funcionar como proporcional puro; acudiendo a lo que argumentaron como el “espíritu” de la Constitución. La resolución final tuvo en cuenta que la Norma Suprema siempre se refiere a los partidos para el reparto de curules proporcionales; para nada menciona a las coaliciones. Tal predominio mayoritario es claro: de 500 diputados, 300 son de mayoría y 200 de RP. Privilegia el valor de los votos emitidos en cada distrito en favor de los candidatos que obtienen la mayoría. Por eso un partido que obtiene una mayor cantidad de triunfos distritales recibe más diputados, aunque haya tenido menos votos que otro que hubiere acumulado un porcentaje mayor sumando los que recibió en los distritos donde perdieron sus candidatos. Veamos un ejemplo:

Votación Nacional	Triunfos de mayoría	Porcentaje de la Cámara
PRI 12%	8	2.6
PT 5.8%	34	6.8

Los 200 de representación proporcional compensan estos resultados al dar valor a los votos recibidos en los distritos donde se perdió. Se calcula cuánto representa la votación total de cada partido en relación con los 200 diputados que se asignan por RP. Entonces el PRI debe recibir 24 diputados plurinominales que más los 8 de mayoría, le otorgan 6.4% de la Cámara. El PT obtuvo solo el 5.8% de la votación en todo el país, pero ganó 34 distritos, más sus 12 de RP suma 46. Ello justifica que tenga 14 diputados más que el PRI, aunque su porcentaje de votación haya sido inferior. El PT obtiene el 9.2% de la Cámara, por lo que ocupa el 3.4% más de lugares en relación con su votación. De modo que no excede el 8% de sobrerrepresentación permitido en la Constitución. Este fenómeno se reproduce en los casos en que se comparan los votos del Verde con los del PAN o los del PRD, pero ni MORENA, ni el Verde sobrepasan ese 8%.

La comparación del porcentaje de votos con las curules conseguidas no tomaba en cuenta los triunfos distritales y ello planteaba el problema de que cualquier criterio para reducir el número de diputados obtenido por cada partido implicaría alterar el valor de los votos y una consecuente violación a la Constitución.

La campaña mediática, inmersa en el evidente enfrentamiento de Poderes que era el telón de fondo del escenario en el que se diseñaba la reforma al Poder Judicial, tenía el propósito de generar el convencimiento en la opinión pública de que la proporción de miembros en las Cámaras del Congreso tendría que ser estrictamente equivalente a los porcentajes obtenidos por cada partido, aunque el sistema no tiene la característica de ser totalmente proporcional. Finalmente, el asunto llegó al Tribunal Electoral¹³ que falló de acuerdo a precedentes establecidos en elecciones anteriores, en las cuales las estrategias de intercambio de candidatos entre partidos coaligados les permitía conseguir una posición favorable dentro del marco de las disposiciones legales vigentes.

2.7. La oposición judicial a la reforma

Ante la perspectiva consolidada de la consumación de la reforma judicial, cuya aprobación resultaba claramente previsible al inicio de la legislatura XLVI a partir del 1º de septiembre de 2024, se inició una oposición a la misma en el Poder Judicial, la cual se percibía como alentada o por lo menos consentida por la propia Suprema Corte. Desde agosto los jueces y magistrados federales se declararon en paro, una medida sin precedentes en la historia del Poder Judicial de la Federación, convirtiéndose en los hechos en una grupo políticamente opuesto al gobierno.

Se hicieron diversos esfuerzos con la intención de impugnar la reforma a través de los medios informativos, las redes sociales y los instrumentos jurídicos procedimentales, al tiempo que continuaba la confrontada actitud del Poder Judicial. La suspensión de actividades objetivamente constituía una violación a la ley, dado que los integrantes de la judicatura no cuentan con derecho de huelga. Empero, el gobierno y la Fiscalía General de la República decidieron no proceder en contra de los paristas a fin de evitar una escalada que tuviera incluso efectos de carácter internacional y dejar que, en paralelo, continuara el procedimiento que condujera a la aprobación de la reforma¹⁴.

Entre las acciones que se intentaron estuvo la interposición de amparos en contra de la reforma constitucional, lo cual era inviable, porque la legislación vigente establecía con toda claridad la improcedencia del amparo contra reformas a la Constitución. Se intentó cuestionar la constitucionalidad de esa legislación y se argumentó que la reforma, al establecer el método electoral para todos los juzgadores, representaba un atentado a la división de poderes y a principios constitucionales que deberían

¹³ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió el recurso que presentaron los partidos opositores en contra del acuerdo del Instituto Nacional Electoral (INE) que distribuyó las curules de la Cámara de Diputados y el 28 de agosto de 2024 validó la distribución acordada por el INE con base en el texto constitucional; Cfr. TEPJF, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/25910/0>

¹⁴ Diana Lastiri, Paro laboral en el Poder Judicial de la Federación ¿Cómo afecta? *Proceso* (19/08/2024), <https://www.proceso.com.mx/nacional/2024/8/19/paro-laboral-en-el-poder-judicial-de-la-federacion-como-afecta-333759.html> (Consultada, el 21/02/2026).

considerarse inmuebles. En el sistema constitucional mexicano no existe ninguna cláusula pétrea que pudiera implicar un obstáculo a la modificación propuesta para el Poder Judicial. Desde la campaña electoral, el gobierno insistió en la plena legitimidad de la reforma judicial con base en la disposición contenida en el artículo 39 de la Constitución, la cual señala que “El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Las actividades opositoras del Poder Judicial incluyeron diversas movilizaciones. A la del 6 de septiembre la propia presidenta de la Corte acudió a manifestarse junto con trabajadores del Poder Judicial que cercaron la sede de la Cámara de Diputados. La cabeza del referido Poder del Estado se colocaba así en una posición que sus críticos consideraron incompatible con el papel institucional de la presidencia de la Corte.¹⁵ La hostilidad subió de nivel, al punto que mientras se discutía la reforma en el Senado, un grupo de trabajadores del Poder Judicial irrumpió por la fuerza, derribando las puertas, en el Salón de Sesiones donde debatían los legisladores. Ese episodio fue el punto culminante de la colisión entre poderes que estuvo en la base de todo el proceso de reforma¹⁶.

La Suprema Corte sí se mantenía en actividad. Por su parte, el Consejo de la Judicatura Federal, entre cuyas funciones se encontraba la de imponer disciplina a los juzgadores que incumplen sus tareas, determinó avalar explícitamente la conducta de quienes se encontraban en suspensión de actividades. Debe decirse que dejaron algunas guardias en determinados juzgados para resolver asuntos urgentes, particularmente los que tuvieran que ver con amparos relacionados con la concesión o no de la libertad a personas imputadas en procedimientos penales.

III. La aprobación de la reforma

La aprobación de las reformas constitucionales habría de corresponder a los legisladores integrantes de la nueva legislatura a instalarse el 1º de septiembre de 2024, en la cual el gobierno preveía contar con la mayoría calificada. A fin de facilitar el proceso, la legislatura saliente acudió a las regulaciones reglamentarias que hacían factible la elaboración de los dictámenes cuya discusión se efectuaría por la siguiente legislatura, de manera que esta no tuviera necesidad de reiniciar el trámite legislativo de las iniciativas presentadas el 5 de febrero anterior.

La Comisión de Puntos Constitucionales de la LXV Legislatura elaboró un riguroso dictamen, reconociendo tanto la necesidad de la reforma en virtud de las condiciones que imperaban, como la viabilidad jurídica de la misma. Pese a ello, desde

¹⁵ Aristegui Noticias, Norma Piña se une a las protestas contra reforma electoral | Video, *Arestegui* (06/09/2024), <https://surl.it/gazgsj> (Consultada, el 21/02/2026).

¹⁶ Beatriz Guillén, Una tarde de caos en el Senado mexicano: una sede tomada, ataques con extintores y los Yunes en el ojo del huracán, *El País* (10/09/2024), <https://surl.li/jpyuxw> (Consultada, el 21/02/2026).

mi punto de vista, algunas inconsistencias quedaron sin resolver dejando abierta la posibilidad de conflictos futuros. Una de ellas fue asignar la tarea de calificar la elección de los ministros de la Corte al Tribunal Electoral que le es jerárquicamente inferior, en lugar de que el Senado de la República, que tiene a su cargo la convocatoria a la elección, efectúe la calificación de la misma. La otra consistió en que el nuevo Órgano de Administración Judicial sería nombrado por los ministros que conformaban la Corte que concluía sus funciones, en lugar de hacerlo la que surgiría del proceso electoral.

Es importante señalar que además de la adopción del sistema electoral, la reforma, introdujo algunos cambios estructurales importantes, como veremos más adelante.

En septiembre de 2024 se aprobó la reforma en la legislatura recién iniciada, y se publicó el día 15 del mismo mes.

3.1. Las principales modificaciones en el sistema judicial

La reforma introdujo cambios en 20 artículos de la Constitución mexicana. Los principales fueron los siguientes:

3.1.1. *Introducción del método de elección popular directa para todos los cargos judiciales*

El sistema judicial comprende dos ámbitos de competencia: el federal y el de las entidades federativas. El primero cuenta con 737 jueces de distrito que desahogan los asuntos en primera instancia. Con el carácter de instancia superior existen 287 Tribunales de Circuito compuestos por tres magistrados, de manera que suman 861. En un plano superior se ubican los Plenos Regionales en un número de 5 compuestos por tres magistrados cuya función consiste en resolver contradicciones de criterios entre los tribunales colegiados. En la cúspide se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta antes de la reforma integrada por once miembros que se redujeron a nueve. También forma parte del Poder Judicial el Tribunal Electoral en el que se desempeñan 25 magistrados y, con motivo de la reforma, se creó el Tribunal de Disciplina Judicial, compuesto de cinco magistrados¹⁷.

Las entidades federativas son 31 Estados y la Ciudad de México que tiene un régimen específico de autonomía. Cada una de ellas cuenta con jueces de primera instancia, cuyo número varía según su población, y un Tribunal Superior que resuelve los asuntos en segunda instancia y se compone por magistrados también en cantidades diversas según la población de la entidad.

Hasta antes de la reforma los jueces y magistrados federales eran designados por el Consejo de la Judicatura Federal mediante concursos de mérito. Este mecanismo, circunscrito generalmente a las personas que ya trabajaban en los órganos judiciales,

¹⁷ Entre magistrados y jueces suman 1643 juzgadores. Esta cifra es aproximada porque pueden crearse nuevos juzgados y otros temas administrativos generan también modificaciones.

fue considerado por el gobierno como propiciador de componendas internas, favoritismo y nepotismo. El cambio constitucional determinó la elección directa de la mitad de los jueces y los magistrados en 2025 y la otra mitad en 2027¹⁸.

En cuanto a la Suprema Corte, hasta antes de la reforma sus miembros se designaban por un mecanismo consistente en la propuesta de una terna por parte del Presidente de la República, entre cuyos integrantes el Senado debía seleccionar a uno para ocupar el cargo. Con la reforma, los nueve integrantes de la Corte fueron electos popularmente en 2025, estableciéndose que cinco fueran mujeres y cuatro hombres.

Las disposiciones constitucionales previeron que todos los juzgadores en activo podían optar por postularse para la elección, en cuyo caso su candidatura se incluiría de manera automática en la boleta sin necesidad de cumplir ningún otro requisito, o retirarse de la función recibiendo en ese caso las prestaciones correspondientes a su retiro.

En el ámbito local, las entidades federativas contaban también con un Consejo de la Judicatura que designaba a los jueces; los magistrados de los Tribunales Superiores surgían de propuestas hechas por los gobernadores con aprobación de los Congresos Locales. La reforma dispuso que todas las entidades debían proceder a elegir popularmente a la totalidad de sus jueces y magistrados a más tardar en 2027.¹⁹

3.1.2. *Modificación de los requisitos para ocupar los cargos*

En cuanto a jueces y magistrados, tanto federales como locales, se fijaron los siguientes:

- I. *Tener ciudadanía mexicana por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.* Este primer requisito no cambió.
- II. *Contar el día de la publicación de la convocatoria señalada en la fracción I del artículo 96 de esta Constitución con título de licenciatura en derecho expedido legalmente y haber obtenido un promedio general de calificación de cuando menos ocho puntos o su equivalente y de nueve puntos o equivalente en las materias relacionadas con el cargo al que se postula en la licenciatura, especialidad, maestría o doctorado. Para el caso de Magistrada y Magistrado de Circuito deberá contar además con práctica profesional de al menos tres años en un área jurídica afín a su candidatura.*

Se suprimió el tiempo de ejercicio previo de la profesión para acceder al cargo de juez y se sustituyó por la acreditación de un determinado nivel de calificaciones obtenidas durante los estudios de derecho. Este cambio mereció considerables críticas porque de hecho redujo la verificación de la experiencia de los candidatos. Debe aclararse que el procedimiento previsto para la selección de los candidatos estableció su evaluación previa por parte de un comité integrado por personas

¹⁸ La reforma constitucional de 2 de junio de 2026 pospuso esta segunda elección para 2028.

¹⁹ Este proceso electoral también se pospuso para 2028.

de reconocidos méritos que constataría las habilidades y conocimientos de los aspirantes pero en la práctica, la velocidad con la que se realizó el proceso fue un obstáculo para garantizar la calidad tanto de los comités como del método de evaluación. En cuanto a los magistrados se eliminó la edad mínima de 35 años y se redujo su tiempo de experiencia previa de cinco a tres años.

- III. *Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de la libertad.* Este no cambió.
- IV. *Haber residido en el país durante el año anterior al día de la publicación de la convocatoria a la elección.* Este requisito no existía previamente.
- V. *No haber sido persona titular de una Secretaría de Estado, Fiscal General de la República, senadora o senador, diputada o diputado federal, ni persona titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de la publicación de la convocatoria.*

Este mantuvo las incompatibilidades ya existentes pero las refirió al momento de emisión de la convocatoria al proceso electoral.

Por lo que respecta a los ministros de la Suprema Corte se mantuvo la exigencia de contar con ciudadanía mexicana por nacimiento pero se eliminó la edad mínima de 35 años para ejercer el cargo. Esta eliminación supuestamente debería favorecer el acceso de personas más jóvenes, pero debilitó un requerimiento que se justificaba como garantía no solo de experiencia jurídica sino también de madurez personal.

Por otra parte, se redujo de 10 a 5 años el tiempo necesario de práctica profesional previa en la actividad jurídica y, por supuesto, se mantuvo el requerimiento de contar con título profesional de licenciado en derecho expedido legalmente, debe entenderse que por una institución educativa mexicana. También se introdujo el requisito de haber obtenido un promedio general de calificación de cuando menos ocho puntos o su equivalente y de nueve puntos o su equivalente en las materias relacionadas con el cargo al que se postula.

La residencia previa en el país se mantuvo en dos años anteriores al día de la publicación de la convocatoria. Las incompatibilidades con otros cargos siguen la misma regla antes indicada para jueces y magistrados.

3.1.3. Sustitución del Consejo de la Judicatura por dos nuevos órganos

Este fue un cambio de enorme relevancia al dividir las funciones que hasta antes se asignaban al Consejo de la Judicatura Federal, para distribuir las en dos órganos diferentes, uno denominado Tribunal de Disciplina Judicial y el otro, Órgano de Administración Judicial.

El Consejo de la Judicatura Federal fue creado por la reforma de 1994, la cual privó a la Corte de sus facultades administrativas sobre todo el Poder Judicial, y de la atribución de designar a los juzgadores, para transferirlas al referido Consejo entre cuyas funciones se encontraba la de imponer sanciones disciplinarias.

La reforma de 2024 sustituyó a este órgano, como ya se indicó, y sus funciones se dividieron, adjudicando la administración al Órgano de Administración Judicial y la

disciplina al Tribunal de Disciplina Judicial. Los miembros de este último también son producto de la elección popular, al igual que los magistrados del Tribunal Electoral.

3.1.4. Cambios en la integración y estructura de la Suprema Corte

Se disminuyó su número de integrantes pasando de once a nueve miembros. Las normas electorales dispusieron que cinco debían ser mujeres y cuatro hombres. Además, en el texto constitucional se suprimió la anterior distribución del trabajo entre dos salas compuestas por cinco ministros cada una, pues el Presidente no integraba sala. Ahora la Corte sesiona siempre en pleno de manera pública²⁰. Este carácter público del trabajo de la Corte tiene en México una dimensión muy amplia pues todas la sesiones se transmiten en vivo por televisión abierta.

En octubre de 2024 se aprobaron reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la que se adicionó un libro para regular la elección judicial. Esta se realizó el 1° de junio de 2025 en una jornada tranquila aunque con escasa participación, pues acudió a las urnas solo el 13% de los votantes inscritos, lo cual se atribuyó a la novedad del proceso, al corto tiempo en que se llevó a cabo, y al menor interés que suelen suscitar las elecciones de juzgadores. Los nuevos integrantes del Poder Judicial asumieron sus cargos sin ningún problema el primer día de septiembre de 2025.

IV. Breve análisis dogmático-constitucional de la reforma

La reforma judicial mexicana se ubica a contracorriente de la posición doctrinaria dominante que considera a la elección popular de jueces como no idónea para la función jurisdiccional y un factor de riesgo para la independencia de los juzgadores. Varios ejemplos se desprenden del comunicado emitido por la Suprema Corte para difundir las conferencias virtuales realizadas en el marco del Encuentro Jurídico Universitario efectuado en las instalaciones del propio Máximo Tribunal del país, las cuales fueron dictadas por tres reconocidos académicos que se pronunciaron en contra de la reforma judicial. Estas fueron: *Democracia y Constitucionalismo* por Roberto Gargarella; *El Concepto de Estado de Derecho y La Reforma Judicial en México*, por Manuel Atienza, y *Una Reforma contraria al Principio del Estado de Derecho*, por Luigi Ferrajoli²¹. La misma tendencia se observa en el estudio de caso elaborado por Socorro Márquez-Regalado y Rodrigo Ramírez-Tarango denominado *Categorías temáticas comparadas*

²⁰ Este punto fue modificado por la reforma constitucional publicada el 2 de junio de 2026, la cual permite que por decisión del Pleno, la Corte pueda trabajar también dividida en dos *Secciones*. La medida reproduce el esquema anterior en razón del gran volumen de asuntos que deben ser resueltos por el Máximo Tribunal.

²¹ https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/comunicacion_digital/2024-12/boletin_electronico_scnj_noviembre-2024-.html (Consultada, el 20-05-2026).

sobre la elección popular de jueces en México hasta julio de 2024²², que recoge opiniones relativas a la iniciativa de reformas tendientes a introducir la elección popular de los juzgadores

Lo novedoso e inusitado de la transformación aplicada al Poder Judicial obliga a que el análisis estrictamente dogmático jurídico no pueda apartarse del análisis político realizado al describir e interpretar los hechos políticos que fueron la fuente real de la reforma. Desde ese ángulo y en relación a las consideraciones que prevén una afectación a la independencia judicial derivada de la elección, la hipótesis teórica de carácter político-jurídico que sustenta la reforma es precisamente la opuesta:

Las desviaciones y deficiencias que muestra el Poder Judicial provienen de su dependencia de poderes fácticos empresariales y financieros que condicionan su actuar, desde el proceso de su designación por métodos ajenos al interés popular en los que influye decisivamente el propio aparato judicial y sus vínculos con la academia.

La premisa anterior conduce a la conclusión de que la independencia como principio que debe regir la función jurisdiccional, se garantiza mejor mediante la elección popular directa de los juzgadores.

Esta posición es sin duda polémica tanto en el plano jurídico como en el político y constituye un desafío para el pensamiento académico, máxime si a partir de ese razonamiento se construye un andamiaje teórico que le dé sustento a lo que se presenta como un nuevo paradigma constitucional que, lógicamente, carece de referentes doctrinarios, salvo contadas excepciones como el artículo de Jaime Cárdenas²³ que fue citado en la iniciativa de López Obrador, la cual no ofrece una sistematización teórica de su proyecto.

Sobre dicha base es posible elaborar un análisis dogmático constitucional de este nuevo modelo. Sus principios básicos contenidos en la Constitución, son los siguientes: el carácter democrático y representativa de la República; la Soberanía Popular; la División de Poderes y la Independencia de la Función Judicial.

La conceptualización de la reforma parte de que implica una extensión de los principios democrático y representativo —contenidos en el artículo 40 constitucional— al ampliarlos a un Poder que solo de modo indirecto se vinculaba a dicho principio. Al introducir la elección directa de los jueces se refuerza su legitimidad, se amplía su condición representativa al *representar* mejor los intereses del pueblo y

22 Socorro Márquez-Regalado y Rodrigo Ramírez-Tarango, "Categorías temáticas comparadas sobre la elección popular de jueces en México hasta julio de 2024", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, vol. 27, núm. 54, enero-junio de 2026, e20120, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/19645/20594> (Consultada, el 9-06-2026).

23 Jaime Cárdenas Gracia, "Elección por voto ciudadano de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Revistas Jurídicas UNAM*, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/18464/18751> (Consultada, el 10-06-2026).

se robustece su independencia dado que no están ligados a decisiones institucionales en las que pueden prevalecer intereses privados, sino que surgen de un procedimiento impersonal de naturaleza pública generalizada que expresa una voluntad colectiva.

El nuevo paradigma parte asimismo de considerar que el principio de Soberanía Popular contenido en el artículo 39 constitucional, se manifiesta en un texto inequívoco que faculta al pueblo a decidir libremente la composición de los poderes públicos:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

La teoría de este modelo, rebate la idea de que la elección judicial violenta algún principio constitucional explícito o implícito que sea inmutable, al sostener que no existe cláusula pétrea alguna en el constitucionalismo mexicano y que la voluntad del pueblo tiene el poder inalienable de modificar la forma de su gobierno, lo cual incluye la manera de integrar sus poderes y definir su funcionamiento.

La División de Poderes, establecida en el artículo 49 constitucional se robustece al separar el origen del Poder Judicial de la voluntad directa de los otros poderes como ocurría en el anterior método de designación de los integrantes de la Suprema Corte. Además, ahora serán los tres poderes y no solo dos los que intervengan en una fase previa para proponer a los candidatos, lo cual tiene por objeto evitar la participación de los partidos en el proceso. De este modo, los poderes proponen pero el pueblo dispone. Desde esta diferente perspectiva, al provenir los tres poderes de la elección popular se garantiza la legitimidad propia y diferenciada de cada uno en igualdad de condiciones, lo que actualiza a plenitud la separación entre ellos.

El principio de Independencia Judicial se garantiza en la esfera teórica de este nuevo modelo, en la medida de que es al pueblo al que cada juzgador debe su posición. Teóricamente esto lo obliga a actuar en beneficio del propio pueblo como lo previene la Constitución, alejándolo de la influencia de poderes fácticos contrarios al interés popular.

Otras medidas previstas en la reforma tendientes, de acuerdo a sus promotores, a fortalecer la independencia son: el impedimento impuesto a los partidos políticos para participar en la contienda electoral. La solidez de un proceso de selección de los candidatos sujeto a exámenes uniformes de conocimientos y un riguroso método de constatación de su idoneidad. La creación del Tribunal de Disciplina Judicial que tendrá la atribución de verificar que el comportamiento de todos juzgadores —desde ministros hasta jueces— se ajuste a la legalidad y al cumplimiento de los principios rectores de su función, con la posibilidad de imputarles responsabilidades si incurren en desviaciones que den lugar a una sanción.

Este es el esquema teórico que puede identificarse como columna vertebral de la reforma de que fue objeto el Poder Judicial en México al aplicar un análisis jurídico constitucional a un fenómeno que no cuenta con referentes teóricos precedentes.

Ni siquiera autores como Larry D. Kramer²⁴ y Mark Tushnet²⁵, que propugnan por el *popular constitutionalism*²⁶ en Estados Unidos han elaborado un bagaje teórico sobre el tema, pese a que combaten la preponderancia judicial en el control de la constitucionalidad.

La exposición de esta parte analítica del trabajo se propone presentar un esquema teórico como aportación para el debate doctrinario. Se explica la correlación de conceptos que dan marco teórico constitucional a los cambios efectuados, en el entendido de que su realización práctica dependerá de los resultados que ofrezca el nuevo sistema. En la academia predomina la idea de que la legitimidad de los juzgadores se sustenta en el ejercicio correcto de su tarea y no en su origen democrático directo. Sin duda, eso sigue teniendo validez en tanto desde el punto de vista sociológico y jurídico la legitimidad de los juzgadores electos estará condicionada a la eficacia y profesionalismo de su desempeño.

Conclusiones

Del análisis precedente se concluye que la reforma judicial en México fue la culminación de un proceso prolongado de tensión estructural entre poderes del Estado, en el que confluyeron factores políticos, ideológicos, institucionales y de percepción pública.

Se confirma la tesis doctrinaria de que el contenido constitucional responde a los factores reales de poder. La llegada al gobierno de un proyecto político con vocación transformadora implicó una recomposición de equilibrios institucionales. El Poder Judicial, cuya función es controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos del Ejecutivo y del Legislativo, fue percibido por amplios sectores del gobierno como un actor que obstaculizaba la implementación de políticas públicas prioritarias.

Las imputaciones sobre privilegios judiciales justificaron los primeros pronunciamientos del Poder Ejecutivo contra el Judicial, al que mostraba como contrario a la política de austeridad republicana.

Por otra parte, las resoluciones judiciales que suspendieron o invalidaron medidas clave del programa gubernamental se interpretaron como una forma de resistencia política e ideológica. A esa percepción contribuyeron sentencias que invalidaron reformas legislativas por razones formales que deslegitimaban fases del proceso legislativo aumentando la impresión en el gobierno de que la Corte utilizaba tecnicismos

²⁴ Larry D. Kramer, *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*, Oxford University Press, 2004.

²⁵ Mark Tushnet, *Taking the Constitution Away from the Courts*, Princeton University Press, 1999.

²⁶ En México, Ana Micaela Alterio ha abordado este tema pero tampoco aboga por la elección judicial; Cfr. A. Alterio (2016), Constitucionalismo popular, *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/3055/1752> (Consultada, el 8-06-2026).

extraconstitucionales para impedir la implementación de decisiones respaldadas por el voto mayoritario.

La percepción de un creciente activismo judicial pretendidamente invasor de las funciones de los otros poderes, contribuyó a legitimar políticamente la necesidad de una reforma estructural. Esa intención encontraba un sustento adicional en la preocupación provocada por la tendencia judicial a desconocer la Supremacía Constitucional y dejar de aplicar preceptos de la propia Constitución.

La iniciativa presidencial de febrero de 2024 fue una respuesta a esta situación. Se buscaba redefinir la estructuración del Poder Judicial para acercar su posición ideológica a la del régimen y evitar la obstaculización del proyecto político respaldado por la mayoría electoral.

Las consultas públicas, parlamentos abiertos y foros nacionales evidenciaron, sin embargo, una polarización en la comunidad jurídica. Aunque existía consenso respecto a la necesidad de reformar el Poder Judicial y a la viabilidad constitucional de la reforma por parte del Poder Constituyente Permanente, predominaba entre especialistas la preocupación sobre sus posibles efectos en la independencia judicial.

La elección presidencial y legislativa de 2024 movió la balanza en favor de la política gubernativa. Los candidatos de los partidos favorables al gobierno solicitaron explícitamente la consecución de la mayoría calificada necesaria para aprobar las reformas constitucionales dirigidas a transformar al Poder Judicial. La obtención de dicha mayoría permitió superar la confrontación al introducir las reformas constitucionales que sustentaron la elección general de los juzgadores y modificaron la estructura del Poder Judicial.

Estas reformas han sido combatidas por un amplio sector de la academia jurídica pero en tanto se encuentren en vigor requieren una interpretación teórica a la cual se pretende contribuir, de manera esencial, en el último apartado de este artículo como una aportación al debate doctrinario.

Referencias bibliográficas

- Alterio, Ama Micaela. "Constitucionalismo popular". *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/3055/1752>
- Andrade Sánchez, Eduardo. *Constitución política de los Estados Unidos mexicanos Comentada* (Segunda edición actualizada). Editorial DIKAIA, México, 2026.
- Andrade Sánchez, Eduardo. *Hibridismo Constitucional. La descripción de una patología jurídica*. Editorial Tirant Lo Blanch y El Colegio de Veracruz. México, 2025.
- Andrade Sánchez, Eduardo. *Manual de Derecho Electoral*. 2ª edición. Tirant Lo Blanch, México, 2021.
- Aristegui Noticias. Norma Piña se une a las protestas contra reforma electoral | Video. *Aristegui* (06/09/2024). <https://surl.it/gazgsj>
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXV Legislatura. *Versión estenográfica de los Diálogos Nacionales para la Reforma Judicial Elección popular de integrantes del Poder*

- Judicial, celebrada el martes 30 de julio de 2024.* <https://goo.su/iYSO0tw>
- Cámara de Diputados - Senado de la República. *Listado de personas aspirantes idóneas. Proceso electoral extraordinario 2024-2025* (31/01/2025). <https://goo.su/BTpX83>
- Cárdenas Gracia, Jaime. "Elección por voto ciudadano de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". *Revistas Jurídicas UNAM*. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/18464/18751>
- Congreso México. Diálogos Nacionales para la Reforma al Poder Judicial. *Foro 7* (30/07/2024). <https://goo.su/1fuGo4>
- Cossío Días, José Ramón. Discurso contra la reforma judicial. *El País* (09/09/2024). <https://shrtlink.ai/kr42>
- El Economista. AMLO concreta eliminación de 13 fideicomisos del PJF tras publicación en el Diario Oficial. *El Economista* (27/10/2023). <https://shrtlink.ai/cY5d>
- El Financiero. AMLO vs. Luis María Aguilar: El caso de evasión de impuestos por el que señalan al ministro. *El Financiero* (22/08/2023). <https://shrtlink.ai/EEOM>
- Escobar, Dalia. Pide AMLO que el Poder Judicial se pronuncie sobre desbloqueo de cuentas de la esposa de García Luna. *Proceso* (22/02/2023). <https://shrtlink.ai/kbsx>
- Ferrajoli, Luigi. La reforma judicial mexicana: cómo se destruye el Estado de derecho, noviembre 2025. *Voz y Voto* (28/02/2026). <https://shrtlink.ai/2YKv>
- González, Jimena. Integrantes del Poder Judicial se amparan contra recorte de sueldos. *Expansión* (03/12/2018). <https://shrtlink.ai/POlv>
- Guillén, Beatriz. El gobierno publica una nueva ley para que ningún funcionario gane más que el presidente. *El País* (19/05/2021). <https://shrtlink.ai/qriX>
- Guillén, Beatriz. Una tarde de caos en el Senado mexicano: una sede tomada, ataques con extintores y los Yunes en el ojo del huracán. *El País* (10/09/2024). <https://surl.li/jpyuxw>
- Gobierno de México. La Segunda Sala de la SCJN avala otorgar efectos de fondo del amparo en suspensiones provisionales contra la Lista de Personas Bloqueadas. Comunicado No. 11/2024. <https://shrtlink.ai/T1Is>
- Herrera Venegas, Mario Alberto. Elección popular de juzgadores: análisis de Reforma Judicial en México. *Revista especializada en investigación jurídica*, año 9, núm. 17 (julio-diciembre 2025).
- Infobae. AMLO se lanzó contra jueces por el descongelamiento de cuentas de Cristina Pereyra, esposa de García Luna. *Infobae* (22/02/2023). <https://shrtlink.ai/Pjtz>
- Kramer, Larry D. *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*, Oxford University Press, 2004.
- Lastiri, Diana. Amparos contra extinción de fideicomisos del PJF inundan a la Suprema Corte. *Proceso* (05/05/2024). <https://shrtlink.ai/6AVo>
- Lastiri, Diana. Paro laboral en el Poder Judicial de la Federación ¿Cómo afecta? *Proceso* (19/08/2024). <https://www.proceso.com.mx/nacional/2024/8/19/paro-laboral-en-el-poder-judicial-de-la-federacion-como-afecta-333759.html>
- Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de mayo de 2021.
- Márquez-Regalado, Socorro y Ramírez-Tarango, Rodrigo, "Categorías temáticas comparadas sobre la elección popular de jueces en México hasta julio de 2024". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, vol. 27, núm. 54, enero-junio de 2026, e20120. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/19645/20594>
- Maza, Alfredo. Corte frena criterio prisión preventiva oficiosa. *Animal Político*

- (27-04-2026). <https://grupoanimal.mx/politica/corte-frena-criterio-pri-sion-preventiva-oficiosa>
- Morales, Lizeth. La peculiar respuesta de AMLO después que la ministra Norma Piña “rompió” el protocolo en Querétaro. *Infobae* (06-03-2023). <https://www.infobae.com/mexico/2023/02/06/la-peculiar-respuesta-de-amlo-des-pues-que-la-ministra-norma-pina-rom-pio-el-protocolo-en-queretaro/>
- Olea Peláez, Víctor. 10 consecuencias de la reforma judicial. Barra Mexicana, Colegio de Abogados. *El Universal* (07/11/2024). <https://shrtlink.ai/cCZl>
- Olivares, Emir y Urrutia, Alfonso. “No tiene remedio: el Poder Judicial está podrido”: López Obrador. *La Jornada* (05-09-2023). <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/05/09/politica/no-tiene-remedio-el-poder-judicial-esta-podrido-lopez-obrador/>
- Ramos Sobarzo, Arturo, et al. *Estudios sobre la reforma judicial*. Escuela Libre de Derecho. México, 2024.
- Raziel, Zedrik. Jueces contra jueces: la reforma judicial confronta a la Suprema Corte y al Tribunal Electoral. *El País* (15/02/2025). <https://shrtlink.ai/S9Mb>
- Rivera, Erika. Qué trae la ley de salarios máximos de servidores públicos (05/11/2018). *IDC*. <https://shrtlink.ai/oPpS>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Boletín*. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/comunicacion_digital/2024-12/boletin_electronico_scjn_noviembre-2024-.html
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Transfiere la Corte 853.9 Mdp a la TESOFE provenientes del Fondo Jurica. Comunicado de Prensa No. 429/2024 (11/12/2024). <https://shrtlink.ai/HXEQ>
- Tushnet, Mark. *Taking the Constitution Away from the Courts*. Princeton University Press, 1999.
- Tanaka, Kotaro. *La democratización de la justicia japonesa*. Jurídicas UNAM. <https://shrtlink.ai/agmy>

El Acuerdo sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional en vigor y la frontera extractivista. Tensiones emergentes para la gobernanza oceánica

The entry into force of the Agreement on marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction and the extractivist frontier. Emerging challenges for ocean governance

VANESA CASTELLO*

NATALIA CEPPI**

GUILLERMINA ELIAS***

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 257-283.

Fecha de recepción: 22/04/2026. Fecha de aprobación: 29/05/2026

ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10604>. ORCID: varios

* Magíster en Integración y Cooperación Internacional, Universidad Nacional de Rosario (UNR)- Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) Profesora de Derecho Consular y Diplomático. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Correo electrónico: vanesa.castello@fcpolit.unr.edu.ar . ORCID 0000-0003-1458-9867

** Doctora en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Titular de Derecho Consular y Diplomático. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Correo electrónico: natalia.ceppi@fcpolit.unr.edu.ar . ORCID 0000-0003-1896-4791

*** Doctora en Relaciones Internacionales (UNR). Becaria posdoctoral del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA-CONICET). Profesora Titular de Política Internacional en la Universidad del Aconcagua. Correo electrónico: gelias@mendoza-conicet.gob.ar. ORCID 0000-0002-2282-5228

Resumen

La entrada en vigor del Acuerdo en virtud de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) sobre la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional, conocido como BBNJ, constituye un hito en la arquitectura de la gobernanza oceánica contemporánea. El BBNJ no solo introduce un marco normativo específico para abordar el tratamiento de la temática en dos áreas estratégicas –la alta mar y la Zona– sino que, además, se entrelaza con las discusiones en torno a los avances extractivistas de minerales empleados en industrias relacionadas con la transición energética y otras de manufacturas con alto valor agregado.

El artículo reflexiona desde las Relaciones Internacionales sobre el BBNJ, situándolo en el cruce entre las dinámicas geopolíticas, en particular, la disputa hegemónica por los recursos naturales que son clave en la carrera tecnológica y los debates sobre multilateralismo.

Palabras clave: gobernanza oceánica, Derecho del Mar, BBNJ, extractivismo, multilateralismo

Abstract

The ratification and entry into force of the Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction, referred to as the BBNJ, constitutes a landmark in the architecture of contemporary ocean governance. Beyond introducing a specialized regime for the biological diversity in two strategic areas –high seas and the Area–, the BBNJ converges with international debates over the expansion of deep-sea mining. This is particularly relevant given the increasing demand for critical minerals within the energy transition and other advanced manufacturing.

Adopting an International Relations perspective, this article analyzes the BBNJ at the nexus of geopolitical dynamics, specifically the hegemonic competition for strategic natural resources central to the technological race and the discussions on multilateralism.

Key words: ocean governance, law of the sea, BBNJ, extractivism, multilateralism

Sumario

Consideraciones iniciales. I. Gobernanza oceánica: el desafío frente a la fragmentación. II. BBNJ en vigor: la necesidad de articulación normativa y el surgimiento de nuevos desafíos. III. La Zona bajo presión: la carrera por la minería submarina. Consideraciones finales.

Consideraciones iniciales¹

Para las Relaciones Internacionales en general y el Derecho del Mar en particular, el 17 de enero de 2026 se convirtió en una jornada memorable frente a la entrada en vigor del Acuerdo en virtud de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) sobre la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional, conocido como BBNJ, por sus siglas en inglés.²

El BBNJ, en tanto acuerdo jurídicamente vinculante, es fruto de un largo proceso de negociación iniciado en 2004 con la creación de un Grupo de Trabajo por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas (AG), con miras a estudiar en profundidad la temática. Esta decisión ha sido fundamental por dos aspectos centrales. En primer lugar, porque alimentó la necesidad de que la comunidad internacional continúe avanzando en la construcción de principios y normas que regulen las presiones antropogénicas sobre un espacio natural clave: las zonas ubicadas fuera de la jurisdicción nacional (ZFJN). Jurídicamente, éstas comprenden dos áreas con naturaleza y regímenes diferentes: la alta mar, que se rige por el principio de libertad³ y frente al cual ningún Estado puede reivindicar soberanía, y la Zona, que refiere a “los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional”, entendida como Patrimonio Común de la Humanidad (PCH).⁴

Debemos destacar que ambas áreas ya habían sido objeto de tratamiento en la CONVEMAR. Por un lado, la alta mar se rige por la Parte VII del mencionado tratado, así como por el Acuerdo sobre la aplicación de sus disposiciones relativo a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios (1995). Dicho documento avanzó sobre el propósito de conservación sostenible de las poblaciones de peces que se encuentran dentro y fuera de las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) y las altamente migratorias, reforzando así una mirada integral y ecosistémica de los océanos.

1 Los enlaces electrónicos fueron consultados por última vez el 16 de junio de 2026.

2 En su artículo 68, inc. 1, el BBNJ establece que: “(...) entrará en vigor 120 días después de la fecha en que se haya depositado el sexagésimo instrumento de ratificación, aprobación, aceptación o adhesión”.

3 En su artículo 86 la CONVEMAR define la alta mar como: “todas las partes del mar no incluidas en la zona económica exclusiva, en el mar territorial o en las aguas interior archipelágicas de un Estado archipelágico”.

4 Marta Abegón Novella, “El futuro acuerdo BBNJ como una oportunidad para construir una gobernanza colaborativa para la protección del medio marino más allá de la jurisdicción nacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 43 (2022): 1-21. <https://reei.tirant.com/reei/article/view/2415/2275>; María Carro Pitarch, “El ‘Acuerdo BBNJ’: hacia un nuevo régimen para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en zonas fuera de la jurisdicción nacional”, *Revista Española de Derecho Internacional* 75, 2 (2023): 231-256. <https://doi.org/10.36151/REDI.75.2.9>; Naciones Unidas, Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional. *Sinopsis* (2024). Ficha informativa N° 1. https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2025-08/2420014S_FinalOut_Factsheet_1_Web_June_2025.pdf

En cambio, para la Zona rige el Acuerdo relativo a la Parte XI que versa sobre la exploración y explotación de “todos los recursos minerales sólidos, líquidos o gaseosos *in situ* en la Zona, situados en los fondos marinos o en su subsuelo, incluidos los nódulos polimetálicos”; recursos que una vez extraídos se denominan minerales.⁵

En otras palabras, el BBNJ, en tanto el tercer acuerdo firmado en el marco de la CONVEMAR, llegó para ocuparse de un aspecto no regulado por los instrumentos anteriores, es decir, lo relativo a la conservación y protección de la biodiversidad. A su vez, es un mecanismo que reafirma que las ZFJN revisten en el contexto actual de crisis climática y de carrera tecnológica una importancia decisiva al representar más de dos tercios del océano y más del 90 % de los hábitats de la tierra en los que se encuentran seres vivos.⁶ Este aspecto es nodal frente a los avances de las fronteras extractivas de minerales empleados en las distintas industrias relacionadas con la transición energética y otras de manufacturas con alto valor agregado. Los fondos oceánicos son reservorios inmensos que desde 2001 se encuentran bajo exploración, autorizada por la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA, por sus siglas en inglés). Esto implica que los océanos también se constituirán en el mediano plazo en un escenario de disputa entre aquellos Estados con mayores recursos para emprender actividades extractivas. De hecho, uno de los debates actuales que se inscriben al interior del organismo radica en la redacción de un Código Minero destinado a regular no solo la actividad exploratoria y de prospección, sino también la explotación comercial de la Zona. En consecuencia, los interrogantes que se presentan son muchos, en particular, para los países ribereños que no cuentan con las mismas posibilidades que los más desarrollados.

En segundo lugar, la firma del BBNJ se inscribe en pleno debate en torno del multilateralismo y sus desafíos. En los últimos tiempos, el derrotero del sistema internacional, marcado por el incremento de las tensiones geopolíticas, la desvalorización de los derechos humanos, la preeminencia de decisiones unilaterales frente a problemas globales, entre otros temas, estableció un manto sombrío al accionar colectivo. Sin embargo, también ha dado cuenta de su capacidad de resiliencia para atender colectivamente problemáticas que ponen en jaque la supervivencia de las personas y el medio natural. Para Villegas⁷, el multilateralismo se encuentra atravesado, utilizando la analogía de las Leyes de Newton, por fuerzas centrífugas y centrípetas. Las primeras se guían por los intereses individuales de los Estados y se dispersan sin considerar lo colectivo. Las segundas, en cambio, representan los esfuerzos de la diplomacia para construir, a pesar de las diferencias, consensos frente a problemáticas comunes. En este sentido, el proceso negociador del BBNJ, así como

5 Artículo 133 de la CONVEMAR.

6 Naciones Unidas, Acuerdo en el marco. *Sinopsis...*

7 Federico Villegas, “Multilateralismo, desafíos globales y las leyes de Newton”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 139 (2024): 199-215. <https://doi.org/10.35305/cc.139.206>

su entrada en vigor es resultado de las fuerzas centrípetas que operan en el sistema internacional al revisitar en la agenda compartida aspectos centrales que hacen a la gobernanza oceánica.

En el presente artículo nos preguntamos desde las Relaciones Internacionales y con una mirada geopolítica cómo se inscribe el BBNJ en el proceso de gobernanza oceánica que la comunidad internacional viene construyendo desde la entrada en vigor de la CONVEMAR. A los fines de contar con un cuadro de análisis de orden integral y multiescalar, no solo bosquejamos las principales *issue areas* del BBNJ, sino que a partir de éste problematizamos sobre cómo los avances de las actividades extractivas de recursos básicos para la transición energética en las ZFJN se entrelazan con múltiples aspectos del *corpus* normativo de la CONVEMAR.

En base a lo mencionado, subrayamos que el foco se encuentra en las dinámicas político-institucionales y de poder que son parte de dicho proceso. Sin embargo, dada la naturaleza de la temática resulta imprescindible la incorporación de referencias del Derecho Internacional y del Derecho del Mar ya que constituyen el escenario donde actores estatales y no estatales negocian, cooperan o se disputan aspectos relativos a la arquitectura de la gobernanza oceánica. Ello implica situar al BBNJ en relación con otros instrumentos e instituciones internacionales que conforman la arquitectura regulatoria aplicable a las ZFJN.

El abordaje metodológico es cualitativo, con un enfoque descriptivo y reflexivo que apela a un análisis bibliográfico y normativo mediante el empleo de fuentes especializadas de orden primario y secundario que nos posibilitan dotar de soporte conceptual y empírico la propuesta de investigación. En términos organizativos, el escrito está dividido en tres apartados. En el primero, realizamos una somera presentación de la noción de gobernanza oceánica, en tanto herramienta analítica para comprender desde las Relaciones Internacionales el objeto de estudio, en este caso, el BBNJ y las actividades extractivas en las ZFJN. El segundo apartado está abocado a la presentación de los puntos nodales del BBNJ y cómo este instrumento directa e indirectamente coadyuva a la discusión de distintos temas que reafirman el carácter sistémico del océano. El tercer apartado identifica los aspectos centrales que están involucrados en la carrera por la minería submarina en un marco de vínculos de poder y disputa por la adquisición de recursos naturales.

I. Gobernanza oceánica: el desafío frente a la fragmentación

Mares y océanos concentran un 99% del espacio vital disponible del planeta, cubren un 71% de la superficie de la tierra y contienen un 90% de la biosfera, albergando más

biodiversidad que los ecosistemas terrestres y de agua dulce.⁸ Gracias a sus servicios ecosistémicos, proveen de subsistencia a más de 3.000 millones de personas; son aliados esenciales en la lucha contra el cambio climático al funcionar como sumidero y depósito de gases de efecto invernadero y, representan importantes valores culturales, estéticos y recreativos. Por ello, la conservación y protección de la biodiversidad marina resulta clave y plantea múltiples desafíos, fundamentalmente en el contexto de una agenda internacional que debate la apertura a nuevas fronteras exploratorias para el acceso a reservorios de energía.⁹

Tal como lo señala el Preámbulo de la CONVEMAR “los problemas de los espacios marinos están estrechamente relacionados entre sí y han de considerarse en su conjunto”¹⁰, por lo que la noción de *gobernanza oceánica* resulta relevante para dar respuesta a un espacio que ofrece un sinnúmero de oportunidades para la humanidad en su conjunto, pero también desafíos múltiples y complejos.

Como punto de partida, reconocemos que la idea de gobernanza posee un carácter profundamente polisémico y abarca diversas temáticas y un cuadro heterogéneo de actores, tanto del orden público como privado, así como intereses que pueden ser comunes o estar en conflicto.¹¹ No obstante, más allá de las particularidades relacionadas con los objetos de estudio a los cuales este concepto puede ser vinculado, la gobernanza remite al proceso de gestión colectiva de los asuntos públicos en determinados contextos socio-políticos, económicos y culturales a nivel global, regional, nacional y local. Frente a esto, su construcción requiere de la coordinación política para establecer bases comunes de comprensión y de abordaje.

En palabras de González et al.¹², la gobernanza “en las últimas décadas ganó fuerza (...) con el objetivo de atender la complejidad mencionada, así como la diversidad de actores existentes y necesarios en la gestión de recursos [naturales]. Este concepto es de uso frecuente en materia ambiental y forma parte de los procesos

8 Damia Jaume y Carlos Duarte, “Aspectos generales de la biodiversidad en los ecosistemas marinos y terrestres”, en *La exploración de la biodiversidad marina. Desafíos científicos y tecnológicos*, editado por Carlos Duarte (España: Fundación BBVA, 2006), 13.

9 Julián Bilmes y Rodrigo Kataishi, “Hidrocarburos costa afuera: desarrollo y soberanía en disputa en el Atlántico Sur”, Ponencia I Congreso del Pensamiento Nacional Latinoamericano, Universidad Nacional de Lanús, 8-10 de junio de 2023. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.17334/ev.17334.pdf

10 Preámbulo de la CONVEMAR.

11 Carlos Murillo Zamora, “Desafíos de la gobernanza en un contexto complejo”, *Estado abierto* 3 (3) (2019): 13-38. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/112/98>; Guillermina Elias, “Gobernanza de cuencas transfronterizas: cooperación en la gestión integrada de los recursos hídricos compartidos de la cuenca binacional de los ríos Bermejo y Grande de Tarija entre Argentina y Bolivia (1995-2019)” (Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Rosario, 2022). <http://hdl.handle.net/2133/24509>; Cynthia Arredondo Cabrera, “Gobernanza global: una travesía por la polisemia. Del concepto al método”, *Foro Internacional*, LXIII, 3 (2023): 449-492. <https://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v63n3/0185-013X-fi-63-03-449.pdf>

12 Joel González, et al., “Gobernanza en materia de recursos hídricos y humedales: revisitando el concepto, las dimensiones y los indicadores desde América Latina”, *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 40 (2025): 7-26. <https://doi.org/10.35305/revistamici.vi40.167>.

internacionales, así como de los planes y estrategias de política pública en todos los niveles”. En esta dirección, la gobernanza comprende un conjunto de normas y reglas que determinan la relación entre diversos grupos y actores a los fines de gestionar y regular intereses comunes.¹³

Dichas normas, al entenderse como herramientas, deben ajustarse a los objetivos propuestos, tomando en cuenta la naturaleza de los problemas a tratar y las formas más convenientes y factibles de resolverlos en las circunstancias en que se presentan.¹⁴ Los desafíos vinculados a los océanos poseen propiedades de un bien público global, es decir, bienes con valor social que, por decisión de la sociedad, deberían garantizarse a todas las personas, independientemente de su capacidad de pago.¹⁵ De tal manera, Kaul y Blondin entienden que una provisión adecuada de bienes públicos globales requiere arreglos de gobernanza que cumplan con criterios tales como: evitar que actores estatales y no estatales apelen al oportunismo y al *free-riding*; promover la justicia mundial, lo cual implica que las partes tengan voz en los asuntos que las afectan; incentivar a un dominio público mundial equilibrado dentro de un orden global donde los Estados admitan la necesidad de límites a las políticas nacionales tradicionalmente ejercidas.¹⁶ Implica una “soberanía inteligente” en la que un solo país o un grupo pequeño resuelva unilateralmente los desafíos actuales del tipo de los bienes públicos globales requiriendo ajustes en todos los niveles de gobernanza.

En el ámbito marino, y en consonancia con lo hasta aquí señalado, la gobernanza oceánica se inscribe en el Derecho del Mar y en el colectivo de instrumentos y arreglos institucionales de naturaleza política y normativa que estructuran el régimen regulatorio aplicable a las actividades humanas en el espacio marítimo. Con el tiempo, dicho régimen ha desplazado su énfasis desde una perspectiva predominantemente territorial¹⁷ hacia la protección del medio marino y la conservación de los recursos, con el

13 Antonio Natera Peral, “La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública”, *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 33/34 (2025): 53-64. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi33-34.391>; Griselda Capaldo, “Gobernabilidad ambiental y eficacia del derecho: dos magnitudes del desarrollo sustentable”, en *Gobernanza y manejo sustentable del agua*, ed. por Griselda Capaldo (Buenos Aires: Mnemosyne, Colección Investigación y Tesis, 2011): 19-42; Stefan Partelow, Maria Hadjimichael y Anna-Katharina Homidge, “Ocean Governance for Sustainability Transformation”, en *Ocean Governance Knowledge Systems, Policy Foundations and Thematic Analyses*, ed. por Stefan Partelow, Maria Hadjimichael y Anna-Katharina Homidge (Alemania: Springer, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), MARE Publication Series 25, 2023): 1-24. https://doi.org/10.1007/978-3-031-20740-2_1

14 José Antonio Ocampo, “La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas”, en *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, ed. por José Antonio Ocampo (Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015): 31-70.

15 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Globalización y Desarrollo* (Brasilia, 2002).

16 Ingle Kaul y Donald Blondin, “Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas” en *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, ed. por José Antonio Ocampo (Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015): 71-114.

17 Ana Barreira, Paula Ocampo y Eugenia Recio, *Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una Guía Práctica*. Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (Madrid: Caja Madrid, 2007). https://www.iidma.org/attachments/Publicaciones/OSMedio_LibroDerecho.pdf

fin de garantizar la integridad ecológica del océano y su aprovechamiento sostenible.¹⁸ Al igual que las nociones de ‘gobernanza de los recursos naturales’, ‘gobernanza de los recursos hídricos’ o ‘gobernanza de los bosques’, entre otras, la gobernanza oceánica carece de una definición uniforme, aunque los análisis comparten que se asienta en dos premisas que exigen abordar de manera integral tanto los espacios como sus usos.¹⁹

Por un lado, la división persistente del océano (dimensión zonal o geográfica) donde los espacios marítimos se clasifican en zonas sujetas a jurisdicción nacional y zonas situadas fuera de ella. Por el otro, una dimensión sectorial, expresada en normas destinadas a regular actividades humanas específicas en los océanos con abordajes regionales o globales. Frente a ello, la gobernanza procura resolver los problemas derivados de esta fragmentación mediante un conjunto de normas e instrumentos aplicados a través de una mayor cooperación y coordinación entre los actores e instituciones que operan en esas esferas.²⁰

La CONVEMAR al delimitar las distintas zonas marítimas, establecer los derechos y obligaciones aplicables a cada una e incorporar disposiciones específicas relativas a la protección del medio marino, es la columna vertebral del proceso de construcción de gobernanza oceánica, consolidándose como su marco de referencia ineludible a escala global. Su articulado constituye la base para la protección del ambiente marino al determinar, entre otros aspectos, el mandato jurisdiccional para adoptar tales medidas, así como los principios generales, las normas sustantivas y las normas de procedimiento aplicables a las actividades humanas en el mar y a su protección.²¹ Más específicamente, la gobernanza de los océanos abarca todas las normas, instituciones y medidas de política vinculadas a la regulación de las actividades marítimas, con especial atención a la protección del medio marino, incluyendo procesos formales e informales, enfoques de *top-down* y *bottom-up*. Por lo tanto, la gobernanza oceánica puede entenderse como el esfuerzo colectivo por regular la actividad humana en los océanos de manera sostenible y ordenada, con el objetivo general

18 Pradeep Singh y Fernanda Araujo, "The Past, Present and Future of Ocean Governance: Snapshots from Fisheries, Area-Based Management Tools and International Seabed Mineral Resources", en *Ocean Governance Knowledge Systems, Policy Foundations and Thematic Analyses*, ed. por Stefan Partelow, Maria Hadjimichael y Anna-Katharina Hornidge (Alemania: Springer, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), MARE Publication Series 25, (2023): 113-136.

19 Dentro de la literatura que se aboca al estudio de la gobernanza oceánica, se destacan los trabajos de Singh y Ort (2020), Partelow et al. (2023) y Lombard et al. (2023) que logran recuperar los debates alrededor de dicho concepto de manera integrada, y abordando sus múltiples dimensiones y actores involucrados, así como las tensiones existentes entre enfoques normativos, institucionales y socioecológicos.

20 Noella Gray, "Charted waters? Tracking the production of conservation territories on the high seas". *International Social Science Journal*, 68 (229/230) (2018): 257-272 <https://doi.org/10.1111/issj.12158>

21 En su Parte XII, CONVEMAR dedica 46 disposiciones específicamente a esta cuestión, exigiendo a los Estados (u organizaciones internacionales) adoptar y aplicar medidas para proteger el medio marino frente a los efectos nocivos de las actividades humanas, incluidas las fuentes de contaminación terrestres y atmosféricas que perjudican o degradan los océanos.

de conservar y proteger los océanos desde una perspectiva integral.²² Desde este punto de vista, la gobernanza oceánica no se limita a un entramado normativo orientado a la conservación, sino que se configura como un proceso atravesado por tensiones entre usos, intereses y capacidades de los Estados. En particular, la coexistencia de regímenes jurídicos diferenciados, instituciones sectoriales y agendas emergentes plantea desafíos significativos en términos de coherencia, coordinación y ejercicio efectivo de la autoridad en las ZFJN.

II. BBNJ en vigor: la necesidad de articulación normativa y el surgimiento de nuevos desafíos

Como establece la CONVEMAR, los Estados ribereños cuentan más allá de su mar territorial, con derechos de soberanía y jurisdicción para la exploración y explotación de los recursos naturales de la columna de agua, como del lecho y el subsuelo hasta una distancia de 200 millas marinas. A partir de esta anchura, los espacios marítimos adyacentes permanecen fuera de la jurisdicción nacional.²³ Dichos espacios, como ocurre con otras áreas marinas, se han convertido en los últimos años en foco de preocupación de organizaciones no gubernamentales (ONGs) ambientalistas y organismos científicos internacionales como el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Estos actores han alertado sobre la enorme presión y las graves amenazas que enfrenta el océano, tales como la acidificación, el aumento de las temperaturas, la contaminación, la sobrepesca, el blanqueamiento de los corales y la creciente pérdida de biodiversidad. Acompañando esta preocupación, la AG inició un proceso de regulación de la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en las ZFJN, mediante la elaboración de un acuerdo multilateral. Como señalamos en la introducción, este camino comenzó en 2004 cuando dicho órgano estableció el Grupo de Trabajo Especial Oficioso de Composición Abierto (GT) encargado de estudiar estas cuestiones.

Trece años más tarde, por Resolución 72/249 de diciembre de 2017, la AG convocó a una Conferencia Intergubernamental para que redactara el texto del nuevo instrumento; trabajo que fue realizado en 5 Rondas de negociaciones entre 2018 y 2023. El texto final del acuerdo BBNJ fue adoptado el 19 de junio de 2023 –entró en vigor el 17 de enero de 2026– y representa el tercer acuerdo de implementación en el marco de la CONVEMAR.

²² Juan van Tatenhove, "Marine Governance as a Process of Reflexive Institutionalization? Illustrated by Arctic Shipping", en *Ocean Governance Knowledge Systems, Policy Foundations and Thematic Analyses*, ed. por Stefan Partelow, Maria Hadjimichael y Anna-Katharina Hornidge (Alemania: Springer, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), MARE Publication Series 25, 2023): 253-274.

²³ Debe considerarse que los Estados con plataformas continentales ampliadas podrán trazar su límite exterior conforme al artículo 76, incs. 4 y 5 de la CONVEMAR.

Aunque comúnmente se lo denomina “Acuerdo de Alta Mar”, el BBNJ tiene como propósito garantizar la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica marina de las ZFJN, abarcando tanto la alta mar como la Zona, según indica su artículo 1. Reiteramos que para la CONVEMAR ambos espacios están sujetos a regímenes jurídicos de distinta naturaleza, “no ya física, sino legal”:²⁴ el principio de libertad rige sobre las disposiciones para la columna de agua como espacio *res communis*²⁵, mientras que el lecho y el subsuelo se encuentran bajo el régimen del PCH, excluyendo cualquier reivindicación de soberanía. En consecuencia, su exploración y explotación se realiza en beneficio de toda la humanidad y con fines exclusivamente pacíficos.²⁶

En palabras del secretario de Naciones Unidas, Antonio Guterres, el BBNJ “es una victoria para el multilateralismo y para los esfuerzos globales por contrarrestar las tendencias destructivas que enfrentan la salud de los océanos, ahora y para las generaciones venideras”²⁷, representando un avance hacia la gobernanza oceánica. Debemos destacar que el BBNJ albergó y contempló la participación durante todo su proceso negociador de más de dos décadas a una gran cantidad de actores, tales como Estados, científicos, pueblos indígenas y comunidades locales, sociedad civil, instituciones académicas y de investigación, y al sector privado. La negociación se llevó adelante en formato de *package deal* o tratamiento como un todo indiviso del conjunto de los temas puestos a consideración. Esto se realizó bajo la premisa de su artículo 5 de que el BBNJ se interpretará y aplicará en el contexto de la CONVEMAR y de forma compatible con ella, de modo que nada de lo dispuesto perjudicará los derechos, la jurisdicción y los deberes que corresponden a los Estados en virtud de aquella. Asimismo, se interpretará y aplicará de manera que no implique detrimento de los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes ni los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes y promueva la coherencia y la coordinación con éstos.

Atendiendo a este último punto, entre los principales elementos sustantivos acordados se encuentran:

- *Recursos genéticos marinos (RGM), incluida la participación justa y equitativa en los beneficios, tanto monetarios como no monetarios.* Establece dentro de los objetivos la creación y el desarrollo de las capacidades; la generación de conocimientos, la comprensión científica y la innovación tecnológica; y el desarrollo

24 Antonio Remiro Brotons, *Derecho Internacional* 1º Ed. (Madrid: McGraw Hill, 1997).

25 El artículo 87 de la CONVEMAR establece que las libertades de la alta mar serán ejercidas teniendo debidamente en cuenta los intereses de otros Estados, así como los derechos previstos con respecto a las actividades en la Zona.

26 Frida Armas Pflirter, “The management of seabed living resources in “the Area” under UNCLOS”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 11 (2006): 19-29. <https://reei.tirant.com/reei/issue/view/185>

27 Naciones Unidas, “Un nuevo acuerdo protegerá la biodiversidad marina en aguas internacionales”, *Noticias ONU*, 5 de marzo de 2023. <https://news.un.org/es/story/2023/03/1519102>

y la transferencia de tecnología marina.²⁸ Se excluyen la pesca y sus actividades conexas, los peces y otros recursos marinos vivos capturados en las ZFJN. Subrayamos que todo aquello vinculado a los RGM y la información digital secuencial asociada se rige por los principios del PCH y las Partes cooperarán a tal respecto.

- *Mecanismos de gestión basados en áreas, incluidas las áreas marinas protegidas* mediante los cuales se gestionan uno o varios sectores o actividades con el fin de alcanzar determinados objetivos de conservación y uso sostenible.²⁹ Como se desprende de La Parte III del BBNJ el foco está puesto en conservar y utilizar de manera sostenible las áreas marinas que requieran protección en las ZFJN. A tal efecto, las Partes promoverán la cooperación y la coordinación con los instrumentos, marcos jurídicos y órganos competentes a nivel mundial, regional, subregional y sectorial. Asimismo, apoyarán a los Estados Parte en desarrollo mediante la creación de capacidad y el desarrollo y la transferencia de tecnología marina para la aplicación efectiva de dichos mecanismos.
- *Evaluaciones de impacto ambiental (EIA)*, entendidas como un proceso para identificar y evaluar los impactos potenciales de una actividad. Existen dos circunstancias que obligan a una Parte a realizar una EIA: si se refiere a una actividad planificada en las ZFJN que pueda tener impactos potenciales en el medio marino, o si es una actividad planificada en zonas marinas dentro de la jurisdicción nacional que pueda causar contaminación sustancial o cambios significativos y perjudiciales en las ZFJN. En términos del presente artículo, se encuentra dentro de los objetivos de la Parte IV hacer efectivas las disposiciones de la CONVEMAR relativas a la EIA en las ZFJN. De tal manera, el artículo 29 del BBNJ, retomando el espíritu expresado en el artículo 5, indica que las Partes promoverán la utilización de EIA en el contexto de los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes y los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes de los que sean miembros. Las EIA no serán entonces necesarias en tres ocasiones, a saber, si los impactos potenciales de la actividad proyectada han sido evaluados de conformidad con lo previsto en otros instrumentos o marcos jurídicos pertinentes; si la EIA ya realizada es equivalente a la exigida por el BBNJ, o si los reglamentos o normas de los instrumentos o marcos jurídicos pertinentes fueron concebidos para prevenir, mitigar o gestionar los impactos potenciales que no alcanzan el umbral fijado para realizarla.
- *Creación de capacidad y transferencia de tecnología marina*; eje reconocido por el BBNJ como esencial para el logro de sus objetivos. Entendiendo la vertiginosidad del desarrollo tecnológico y las necesidades de los Estados en desarrollo, se acordó una definición flexible y amplia a tal efecto. En su Anexo

28 Artículo 9 de BBNJ.

29 Artículo 1, inc. 1 de BBNJ.

II identifica una lista amplia y no exclusiva de posibles circunstancias y elementos que podrían ser considerados, dentro de los que se mencionan desde información y datos sobre ciencias marinas y operaciones y servicios marinos; manuales, directrices, criterios, normas, materiales de referencia hasta equipo de muestreo y metodología.

Además, el BBNJ incorpora explícitamente pilares del Derecho Internacional ambiental, entre los que se destacan el principio ‘quien contamina, paga’, el principio precautorio y el enfoque ecosistémico e integrado de la gestión del océano. También considera elementos clave en *pos* del reconocimiento de la situación de pequeños Estados insulares en desarrollo y países menos adelantados, la aplicación del principio de PCH, la equidad y distribución justa y equitativa de los beneficios, el reconocimiento de los derechos y conocimientos de los pueblos indígenas y comunidades locales, y disposiciones relativas a género.

En pocas palabras, en el marco del fortalecimiento del proceso de gobernanza oceánica, el BBNJ incorpora normativas y principios orientados a recuperar los avances alcanzados en otros marcos jurídicos vigentes. De este modo, cuenta con una perspectiva integradora que procura contrarrestar la fragmentación frecuentemente cuestionada respecto del régimen internacional del Derecho del Mar y del Derecho ambiental.³⁰

La activa participación en las negociaciones de los países en desarrollo permitió asimismo incorporar su mirada y necesidades, en particular, de aquellos que sostienen una fuerte posición en la defensa de sus derechos soberanos, sin por ello poner en riesgo el objetivo principal de este nuevo tratado. De tal manera, se pretendió que la humanidad compartiera los recursos de este espacio común (las ZFJN), haciendo una distribución justa y equitativa de los beneficios, la creación de capacidades y transferencia de tecnología entre los países desarrollados que disponen de *know-how* y capital, y los países en desarrollo que no tienen capacidad para hacerlo.³¹

No obstante, existen algunos puntos que generan tensión tras la entrada en vigor del BBNJ y en su implementación efectiva. Entre ellos están el reparto justo y equitativo de los beneficios, el establecimiento de áreas marinas protegidas, y el desarrollo de actividades en las ZFJN. Estos puntos resultan temas centrales de discusión en el marco de las diversas sesiones de la Comisión Preparatoria del BBNJ, instancia que tiene a su cargo establecer las bases operativas, administrativas y financieras para la

30 Elizabeth De Santo, Elizabeth Mendenhall, Elizabeth Nyman y Rachel Tiller, “Stuck in the middle with you (and not much time left): The third intergovernmental conference on biodiversity beyond national jurisdiction”, *Marine Policy*, 117 (2020): 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.103957>

31 Vanesa Castello, “La negociación sobre conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. El CLAM frente al régimen aplicable para los recursos genéticos marinos” en Sudamérica. Una región de claroscuros. Política exterior, diplomacia y problemáticas actuales, ed. por Natalia Ceppi y Gisela Pereyra Doval (Rosario: UNR Editora, 2023): 199-218.

primera Conferencia de las Partes programada para enero 2027.³² En definitiva, el BBNJ se presenta como un instrumento central para fortalecer la gobernanza oceánica al incorporar principios, mecanismos y obligaciones orientados a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina en las ZFJN, promoviendo la coordinación con otros marcos y organismos preexistentes.

No obstante, su entrada en vigor se despliega en un contexto atravesado por dinámicas económicas, tecnológicas y geopolíticas que tensionan dichos objetivos, particularmente frente a la expansión de actividades que implican un aprovechamiento intensivo de los espacios y recursos oceánicos. De tal manera, adquiere centralidad el análisis de las actividades extractivas en los océanos, en tanto constituyen escenario privilegiado para observar cómo se articulan y disputan los objetivos de conservación, uso sostenible y aprovechamiento económico de los espacios marinos.

III. La Zona bajo presión: la carrera por la minería submarina

Sin lugar a duda, la entrada en vigor del BBNJ se inscribe como una instancia decisiva en la agenda internacional debido a que invita a reflexionar sobre un escenario en el que se ha intensificado la tensión entre, por un lado, la necesidad de conservar la biodiversidad marina en las ZFJN por los riesgos asociados a su uso no regulado y, por el otro, la presión de intereses económicos vinculados a su potencial explotación, especialmente por parte de industrias como la biotecnológica, la farmacéutica o la energética. En paralelo, esta tensión se desarrolla en la arquitectura jurídica establecida por la CONVEMAR que distingue, como mencionamos, entre los regímenes aplicables a la columna de agua y al lecho y subsuelo marinos. En este último espacio, la exploración y eventual explotación se conciben como actividades reguladas a nivel internacional y orientadas al beneficio de toda la humanidad a través de la ISA. Esta institución es la responsable de establecer las normas, los reglamentos y los procedimientos apropiados para proteger y conservar los recursos naturales de la Zona “prestando especial atención a la necesidad de protección contra las consecuencias nocivas de actividades tales como la perforación, el dragado, la excavación, la evacuación de desechos, la construcción y el funcionamiento o mantenimiento de instalaciones, tuberías y otros dispositivos relacionados con tales actividades”.³³

El renovado impulso de la minería submarina producto de los avances científicos y tecnológicos que han ampliado de manera significativa las posibilidades de acceso, investigación y aprovechamiento de dichos recursos, plantea desafíos significativos en términos de protección ambiental, evaluaciones de impacto y coordinación normativa a los fines de articular los objetivos establecidos por el BBNJ con un régimen

³² Vid. <https://www.un.org/bbnjagreement/es/third-session-23-march-2-april-2026>

³³ Artículo 145, inc. a de la CONVEMAR.

preexistente que habilita actividades extractivas.³⁴ Si bien el Código de Minería o Proyecto de Reglamento de Explotación de los Fondos Marinos se encuentra actualmente en negociación en el Consejo de la ISA³⁵, la discusión está atravesada por las EIA como instrumento de articulación entre el régimen extractivo de la Zona y los objetivos de conservación de la biodiversidad marina a la luz del BBNJ (artículos 1 y 5; Parte IV)

La conexión entre el BBNJ y la Zona se establece a través de la profundización del interés comercial que desde principios del siglo XXI han despertado los minerales que allí se encuentran, clasificados por la ISA en tres grandes grupos, aunque bajo un común denominador: son entendidos como “críticos”³⁶ y son esenciales para el desarrollo de tecnologías bajas en carbono y para las industrias farmacéutica, química y de defensa.³⁷ Éstos son:

- *Los nódulos polimetálicos*. Son concentraciones rocosas que cubren vastas áreas del fondo oceánico, que varían desde micronódulos hasta aproximadamente 20

34 Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982 (1994). https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/agreement_part_xi/agreement_part_xi.htm

35 El artículo 15 del relativo a la aplicación de la Parte XI de la CONVEMAR establece que la ISA elaborará y aprobará normas, reglamentos y procedimientos necesarios para facilitar la aprobación de los planes de trabajo para exploración o explotación de acuerdo a los siguientes puntos: a) en el momento en que estime que son necesarios para la realización de actividades en la Zona o cuando determine que la explotación comercial es inminente, o a petición de un Estado uno de cuyos nacionales se proponga solicitar la aprobación de un plan de trabajo para explotación; b) si un Estado pide que se adopten esas normas, reglamentos y procedimientos, el Consejo lo hará dentro de los dos años siguientes a la petición; c) Si no se ha finalizado la elaboración de las normas, reglamentos y procedimientos relacionados con la explotación en el plazo prescrito, y está pendiente la aprobación de una solicitud de plan de trabajo para explotación, procederá de todos modos a considerar y aprobar provisionalmente ese plan de trabajo.

36 Como plantea la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA, por sus siglas en inglés), no existe una definición universalmente aceptada de qué comprenden los materiales críticos debido a que la criticidad depende de un conjunto de elementos subjetivos propios de cada contexto y lugar. En general, los elementos para tener en cuenta al establecer la criticidad son la importancia de un material determinado para una economía específica y el nivel de riesgo de suministro en base a la escasez, la complejidad de la extracción y el proceso de refinación, la falta de sustitutos, etc. Frente a esto, los materiales críticos representan un conjunto de minerales y metales considerados como insumos claves para la transición energética hacia energías renovables. Al 2023, IRENA había identificado unos 51 materiales críticos, resultantes de la elaboración de 51 listas desarrolladas por países y/o regiones donde además de los ‘tradicionales’ como litio, cobre, cobalto, manganeso, se encuentran componentes de las llamadas tierras raras y metales del grupo del platino. IRENA. *Geopolítica de la transición energética de los minerales críticos* (Abu Dabi: Agencia Internacional de Energías Renovables, 2023). https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2023/Jul/IRENA_Geopolitics_energy_transition_critical_materials_2023_ES.pdf

37 Michael Lodge, “La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y la explotación minera de los fondos marinos”, *Crónicas ONU*, 18 de septiembre de 2017. <https://un.org/es/chronicle/article/la-autoridad-internacional-de-los-fondos-marinos-y-la-explotacion-minera-de-los-fondos-marinos>; Christine Weidenslaufer y Virginie Loiseau, *La Minería del Fondo Marino: Legislación internacional y comparada* Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, agosto 2023 https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/34523/1/BCN_regulacion_de_la_mineria_submarina_2019_actualizado_2023_SUP_138979.pdf

centímetros. Están compuestas por hierro, manganeso, cobre, níquel, cobalto, litio, titanio, entre otros. Son más abundantes en áreas frente a la costa oeste de México en el Pacífico (conocida como la Zona de Fractura Clarion-Clipperton), la Cuenca del Océano Índico Central y la Cuenca del Perú.

- *Los sulfuros polimetálicos* (o sulfuros masivos del lecho marino). Son yacimientos hidrotermales que se despliegan principalmente a lo largo del sistema de la Dorsal del Pacífico Oriental. Son ricos en cobre, hierro, zinc, plata y oro. Estos lugares albergan ecosistemas únicos, con muchas especies que son consideradas endémicas y con gran valor científico.³⁸
- *Costras de ferromanganeso ricas en cobalto*. Se encuentran en los costados y en las cimas de los montes submarinos. Ocupan grandes extensiones, muchas de las cuales se encuentran dentro de las zonas económicas exclusivas de los países. Según Lodge³⁹, el área más prometedora se desplaza por los montes submarinos de Magallanes en el océano Pacífico, al este del Japón y las Islas Marianas.

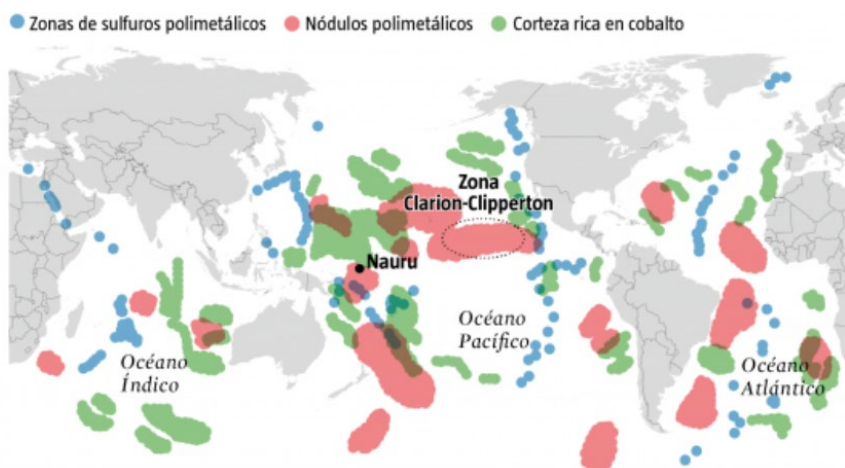


Figura 1: Distribución aproximada de los minerales en la Zona

Fuente: Mas de Xaxás, 23 de enero de 2022.

Factores como el aumento de la demanda de estos minerales que son empleados en las industrias que intervienen en la transición energética –vehículos eléctricos, turbinas eólicas, paneles solares, entre otros–, la presión generada sobre los yacimientos

³⁸ Vid. Lodge, “La Autoridad Internacional...”

³⁹ Vid. Lodge, “La Autoridad Internacional...”

terrestres y los avances tecnológicos que permiten potenciar la efectividad de su búsqueda y producción han expandido los límites de la frontera extractiva. Sin desconocer los beneficios que emergen de la reducción de hidrocarburos, en especial, frente al cambio climático, la transición energética viene a reafirmar aspectos profundamente interconectados en un orden internacional convulso como el actual. En primer lugar, debemos comprender que dicho proceso excede ampliamente a la dimensión ambiental al ser una carrera donde Estados Unidos, Europa y China compiten por el liderazgo tecnológico y comercial.⁴⁰

Según las proyecciones de Naciones Unidas y la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés), se estima que la demanda de materiales críticos podría cuadruplicarse al 2040, evidenciando así que el control de las cadenas de suministro es clave en términos de crecimiento económico y de seguridad. En esta carrera, la presencia del gigante asiático es abrumadora en comparación con Occidente al participar en el 70% de la cadena de suministro de energía eólica mundial y liderar los eslabones de la producción de energía solar fotovoltaica y el mercado de vehículos eléctricos.

En segundo lugar, la transición energética contribuye a reeditar el esquema clásico centro-periferia debido a que la extracción y el procesamiento de materiales críticos requieren inversiones y transferencia de conocimientos y tecnologías; elementos que detentan los países desarrollados.

La voracidad de la competencia por la adquisición de materiales críticos ha hecho de los océanos un nuevo foco de interés y consecuentemente de disputa. Prueba de ello radica en los 31 contratos de exploración minera –de 2001 a la fecha– suscriptos por la ISA para la Zona para los tres grupos de minerales anteriormente señalados. Debemos remarcar que la exploración y explotación de los minerales en la Zona pueden llevarse adelante mediante la suscripción de un contrato por parte de un Estado parte de CONVEMAR o una compañía minera pública o privada, patrocinada por un Estado o grupo de Estados que son parte de dicho acuerdo internacional. En términos generales, estos contratos se enmarcan en principios de respeto a la igualdad soberana, la no discriminación entre los Estados, el emprendimiento de actividades con fines pacíficos, la distribución equitativa de los beneficios económicos y, por supuesto, el respeto del régimen de PCH como brújula de acción.⁴¹

Los contratos firmados cuentan con una duración inicial de 15 años, con la posibilidad de conceder 2 prórrogas (máximo) de 5 años cada una. Algunos de estos contratos han expirado, mientras que otros se encuentran en vigencia. Cada plan de

40 Daniel Agramont-Lechín y Ana Lucía Vidaurre Valdivia, "La transición energética en la nueva revolución verde: Estrategias geopolíticas de Occidente ante el ascenso de China", en *Geopolítica de la transición energética. Perspectivas del Sur Global y el caso de Bolivia*, coord. por Daniel Agramont Lechin (La Paz: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2024), 31-82.

41 Vid. Parte XI de la CONVEMAR referida a la Zona y el Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la CONVEMAR.

exploración debe estar acompañado de una evaluación de posibles impactos ambientales y de estudios oceanográficos y ambientales de referencia de conformidad con las normas, los reglamentos y los procedimientos adoptados por la ISA.⁴²

Como observamos en el siguiente cuadro, de los 31 contratos firmados por 22 contratistas, 19 abarcan la exploración de nódulos polimetálicos –concentrados en la Zona de Fractura Clarion-Clipperton– 7 la de sulfuros polimetálicos y 5 la de costras de ferromanganeso.

Tabla 1: Contratos suscritos por ISA para exploración minera

Contratos	Contratistas
<i>Nódulos Polimetálicos</i>	
Organización Conjunta Interoceánica	Bulgaria, Cuba, República Checa, Polonia, Federación Rusa y Eslovaquia
JSC Yuzhmoregeologiya	Federación Rusa
Gobierno de la República de Corea	
Asociación China de Investigación y Desarrollo de Recursos Minerales Oceánicos	China
Compañía de Desarrollo de Recursos Oceánicos Profundos Ltda.	Japón
Instituto francés de investigación para la explotación del mar	Francia
Gobierno de la India	
Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales de Alemania	Alemania
Nauru Ocean Resources Inc.	Nauru
Minería Offshore limitada de Tonga	Tonga
Recursos Minerales Marinos Globales NV	Bélgica
Recursos del lecho marino del Reino Unido Ltd.	Reino Unido
Marawa Investigación y Exploración Ltda.	Kiribati
Ocean Mineral Singapore Pte Ltd.	Singapur
Recursos del lecho marino del Reino Unido Ltd.	Reino Unido
Corporación de Inversiones de las Islas Cook	Islas Cook
Corporación minera china	China
Corporación de Desarrollo de Alta Tecnología Pionera de Pekín	China
Minerales Azules Jamaica Ltd	Jamaica

⁴² Vid. artículo 9 del Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la CONVEMAR de 1994.

Contratos	Contratistas
<i>Sulfuros Polimetálicos</i>	
Asociación China de Investigación y Desarrollo de Recursos Minerales Oceánicos	China
Gobierno de la Federación Rusa	
Gobierno de la República de Corea	
Instituto francés de investigación para la explotación del mar	Francia
Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales de Alemania	Alemania
El Gobierno de la India (x 2)	
Gobierno de la República de Polonia	
<i>Costras de ferromanganeso ricas en cobalto</i>	
Organización Japonesa para la Seguridad Energética y de los Metales (JOGMEC)	
Asociación China de Investigación y Desarrollo de Recursos Minerales Oceánicos (COMRA)	China
Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Federación Rusa	
Compañía De Pesquisa De Recursos Mineros	Brasil
República de Corea	

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de ISA. <https://isa.org.jm/exploration-contracts/> y otra con la fecha: Datos de abril 2026

Nota: El gobierno de la India cuenta con dos contratos de exploración de sulfuros polimetálicos que corresponden a diferentes zonas.

Por otro lado, al poner atención sobre las áreas geográficas predominantes y el origen de los contratistas surgen algunas cuestiones a considerar que, en definitiva, alimentan la dimensión geopolítica del tema. Entre los puntos a mencionar, sobresalen: *a.*- el liderazgo del Océano Pacífico con el 70.9% de los contratos, seguido por el Océano Índico con el 16.1% y el Atlántico con el 12.9%, respectivamente. Esta situación se condice, en gran medida, con el ascenso político-económico vertiginoso de la región Asia-Pacífico y sus necesidades de expansión a nivel intra y extrazona; *b.*- En conexión con lo anterior, se encuentra que solo China, la Federación Rusa y Corea participan en la exploración de los tres grupos de minerales, destacándose Beijing con 5 contratos en total; *c.*- el esquema contractual está dominado por países con gran poderío económico y tecnológico, ya sea asiáticos o europeos.⁴³

⁴³ José Cepeda Lozano, "La conquista de las grandes profundidades marinas y sus recursos: el desafío de regular un espacio común global en beneficio de toda la humanidad", *Revista General de Marina* 4 (2023): 773-786. https://bibliotecavirtual.defensa.gob.es/BVMDefensa/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=344626

Sin desconocer la presencia de pequeños Estados o microestados, éstos patrocinan a grandes compañías mineras que cuentan con los recursos y el *know how* para emprender la actividad. A modo de ejemplo, los gobiernos de Nauru, Tonga y Kiribati han patrocinado a través de la creación de subsidiarias (Nauru Ocean Resources Inc, Tonga Offshore Mining Ltd y Marawa Research and Exploration Limited) a la canadiense The Metals Company (TMC) –anteriormente DeepGreen–, una de las empresas más destacadas en el desarrollo de minería submarina.⁴⁴ Por su parte, China, quien domina la cantidad de contratos en cantidad y extensión de kilómetros cuadrados ha promovido la firma de acuerdos de asociación estratégica con actores del Pacífico –como las Islas Cook, en febrero de 2025– para la exploración de minerales en aguas profundas. Un caso similar se encuentra con Kiribati. Una vez rescindido el contrato de exploración con TCM en 2024, China comenzó a trazar un plan de acercamiento con el gobierno de la isla.⁴⁵

Más allá de las particularidades de cada caso, el listado de contratistas da cuenta de cómo la minería submarina reproduce la dinámica centro-periferia donde los más poderosos determinan las reglas de juego y, en consecuencia, el destino de los beneficios para aquellos actores que, a pesar de estar directamente involucrados, por sus capacidades relativas menores (o nulas), terminan cumpliendo un rol pasivo y en condiciones absolutamente desventajosas.

Las actividades de prospección y exploración que desde hace años están siendo llevadas adelante en la Zona constituyen la fase previa de un proyecto más ambicioso: la aprobación de un Reglamento de Explotación que en conjunto con los reglamentos de exploración en marcha formarán parte de un Código de Minería regulado por la ISA.

Desde 2014, este organismo, a solicitud de la delegación de Fiji en 2011 y previendo la finalización de los primeros contratos exploratorios para 2016, se encuentra trabajando en la elaboración de un Proyecto de Reglamento de Explotación de los minerales de la Zona. Este trabajo se apoya en el Acuerdo de 1994 que establece que el Consejo puede emprender la elaboración de normas, reglamentos o procedimientos “cuando determine que la explotación comercial es inminente, o a petición de un Estado cuyo nacional tenga intención de solicitar la aprobación de un plan de trabajo para la explotación”.⁴⁶

El proceso de negociación ha sido complejo, con marchas y contramarchas y atravesado por disputas económicas, políticas y ambientales, lo que ha generado que al presente el Reglamento de Explotación sea un tema pendiente. En realidad, esto no debería de sorprendernos ya que su eventual aprobación marcará un punto

44 “TMC and Tonga Announce Updated Sponsorship Agreement for Tonga Offshore Mining Ltd (TOML)”, TCM, 4 de agosto de 2025. <https://investors.metals.co/news-releases/news-release-details/tmc-and-tonga-announce-updated-sponsorship-agreement-tonga/>

45 “Kiribati eyes deep-sea mining deal with China”. *France 24*, 18 de marzo de 2025. <https://www.france24.com/en/live-news/20250318-kiribati-eyes-deep-sea-mining-deal-with-china>

46 Vid. artículo 15, inc. a del “Acuerdo relativo a...”

de inflexión no solo en la gobernanza oceánica en su conjunto sino también en el tratamiento de la agenda ambiental y en el tablero geopolítico global. Para Lodge, exsecretario General de la ISA para el período (2016-2024), “es evidente que la explotación minera afectará al medio marino de algún modo, especialmente en las proximidades inmediatas de las operaciones de extracción. Entre los impactos cabe citar la destrucción de organismos vivos, la desaparición del hábitat del sustrato y la creación de penachos de sedimentos. También pueden provocarse otros daños ambientales a causa del mal funcionamiento del sistema de elevación y transporte, fugas hidráulicas y contaminación acústica y lumínica”.⁴⁷

Luego de varios borradores, el Consejo de la ISA acordó un calendario de aprobación para el Reglamento de Explotación para julio de 2020. Su horizonte ha estado en el reconocimiento del principio de la Zona y sus recursos como PCH y otros principios ampliamente aceptados, tales como el principio de equidad y distribución equitativa de los beneficios, la aplicación uniforme y no discriminatoria, el principio de precaución, el enfoque ecosistémico, el principio de quien contamina paga, la transparencia, el acceso abierto a la información y la rendición de cuentas, entre otros.⁴⁸ Sin embargo, aspectos como la falta de consenso en algunos puntos del proyecto, la irrupción de la pandemia y la invocación de la denominada “cláusula de los dos años” por parte de Nauru impidieron el objetivo.

¿Cuáles son los temas que despiertan desacuerdos entre los Estados? Entre los más destacados se encuentran: la incorporación de otros enfoques o principios relacionados con la equidad intergeneracional, los conocimientos de los pueblos indígenas y comunidades locales; las medidas a adoptar por parte de los Estados ribereños ante peligros o daños causados por actividades en la Zona; el régimen de responsabilidad que compete al contratista y la responsabilidad solidaria a la empresa matriz; los porcentajes de cánones a pagar a la ISA en calidad de gastos administrativos y compensación a generaciones futuras por pérdidas del patrimonio común, entre otros.⁴⁹

En junio de 2021, a escasos días de expirar su contrato de exploración de 15 años, el gobierno de Nauru hizo uso de la llamada “regla de los dos años” del Acuerdo de 1994.⁵⁰ Ésta establece que una vez que un contratista haya finalizado su período de

47 Vid. Lodge, “La Autoridad Internacional...”

48 María Esther Salamanca Aguado, “La minería submarina más allá de la jurisdicción nacional: contexto y análisis jurídico de la situación actual”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 50 (2025): 155-190. <https://doi.org/10.36151/reei.50.05>

49 Vid. Salamanca Aguado, “La minería submarina...”

Dentro de los ítems mencionados y que hacen a la responsabilidad de las partes contratistas se encuentra el tema ambiental. El Proyecto de Reglamento de Explotación establece el deber del solicitante o contratista de realizar una evaluación de impacto ambiental sobre los posibles [impactos y] efectos sobre el medio marino de las operaciones y actividades propuestas. ISA, Draft regulations on exploitation of Mineral resources in the Area, Twenty-ninth session, 18-29 march. https://www.isa.org/jm/wp-content/uploads/2024/02/Consolidated_text.pdf

50 Vid. artículo 15, inc. b del “Acuerdo relativo a...”

actividad exploratoria (o sus prórrogas) está habilitado a solicitar al Consejo la adopción de normas, reglamentos y procedimientos que regulen la explotación minera en un plazo de dos años. El problema radica en que, según el Acuerdo de 1994, ante la falta de dicho Reglamento en el plazo previsto, el Consejo debe considerar y aprobar provisionalmente el plan de explotación presentado por el candidato.⁵¹

La medida significó un cimbronazo en el trabajo de la ISA a pesar de que el Reglamento de Explotación no se aprobó cuando venció el plazo en 2023 ni cuenta con un consenso mayoritario en la actualidad. Por un lado, porque puso el reloj en cuenta regresiva para el nacimiento de una normativa clave para la humanidad en su conjunto como es el océano, marcado por el desconocimiento científico. Además, no debemos dejar de lado que a los temas carentes de consenso en el proceso negociador se suma un dato crucial: la necesidad de armonizar la explotación minera marina con las disposiciones del acuerdo BBNJ. En palabras de Friedman⁵², el océano tiene conectividad geográfica y espacial entre sus áreas, entre los recursos vivos y no vivos y entre las instituciones encargadas de regularlo.

Por el otro, la decisión de Nauru fortaleció las disidencias al interior del organismo entre aquellos que abogan por la conclusión del Reglamento de Explotación más allá de la evidencia científica disponible sobre los impactos de la actividad minera en el medio marino y quienes adoptaron una posición de alerta. Tal es así que, de acuerdo con la información de la ISA, 40 Estados (Antigua y Barbuda, Austria, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Croacia, Chipre, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Fiji, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Guatemala, Honduras, Irlanda, Islas Marshall, Letonia, Luxemburgo, Malta, México, Micronesia, Mónaco, Nueva Zelanda, Palau, Panamá, Perú, Portugal, Rumania, Samoa, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Tuvalu, Reino Unido y Vanuatu) solicitaron la implementación de una moratoria o una pausa cautelar.⁵³ Esto implica una suspensión o aplazamiento hasta contar con las salvaguardas necesarias frente al inicio de la fase de explotación, es decir, con datos científicos sólidos sobre los impactos ambientales de la actividad. El pedido se amparó en la CONVEMAR que establece que todas las actividades en la Zona “serán organizadas, realizadas y controladas por la ISA en nombre de toda la humanidad”.⁵⁴

Como contrapartida, quienes defienden el inicio de la explotación minera submarina y procuran acelerar la aprobación de su reglamentación, hacen hincapié en justificativos de índole ambiental, económico y geopolítico ya que al igual que

51 Vid. artículo 15, inc. c del “Acuerdo relativo a...”

52 Shani Friedman, “The interaction of the BBNJ agreement and the legal regime of the Area, and its influence on the implementation of the BBNJ agreement”, *Marine Policy*, 167 (2024): 1-6. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2024.106235>

53 Para ampliar, consultar ISA, “FAQs about the International Seabed Authority and deep-sea mining”. <https://isa.org.jm/faq-for-media/>

54 Vid. artículo 153 de la CONVEMAR.

ocurre con la minería terrestre, los recursos que se encuentran en el fondo de los océanos son centrales para el proceso de transición energética global, la seguridad energética y el desarrollo tecnológico. Entre los argumentos más representativos se encuentra la necesidad de minerales y metales –litio, cobre, cobalto, manganeso, entre otros– que son centrales para la infraestructura renovable (células fotovoltaicas y turbinas eólicas), las baterías de vehículos eléctricos y las tecnologías digitales. A su vez, es promovida como una alternativa frente a los impactos ambientales y sociales de la minería terrestre, teniendo en cuenta que gran parte de los focos extractivos se realizan en zonas conflictivas o altamente vulnerables. Finalmente, sus defensores sostienen que fortalecería el desarrollo económico de países que no poseen las posibilidades técnicas de hacerlo por sus propios medios y relegitaría el marco multilateral que provee la CONVEMAR *versus* las incursiones unilaterales^{55,56}. En esta dirección, se encuentran los argumentos de China, la Federación Rusa, algunos microestados del Pacífico que patrocinan corporaciones mineras y, en el ámbito latinoamericano, se destaca la República Argentina. Sobre este punto, debemos remarcar dos consideraciones. En los casos de China y Rusia, los reclamos del Código minero, siendo los países que poseen la mayor cantidad de contratos de exploración, se vinculan directamente con sus intereses geopolíticos y su tensión con Washington. Esto se agudizó cuando el 24 de abril de 2025, el gobierno de Donald Trump firmó la orden ejecutiva 14285, titulada “*Unleashing America's Offshore Critical Minerals and Resources*”.

Mediante esta normativa, Estados Unidos procura, por un lado, establecerse “como líder mundial en la exploración responsable de minerales del lecho marino, tecnologías de desarrollo y prácticas, y como un socio para los países que desarrollan recursos minerales del lecho marino en áreas dentro de sus jurisdicciones nacionales, incluidas sus [ZEE]”⁵⁷. Por otro, busca “agilizar el proceso de revisión y emisión de licencias de exploración de minerales en los fondos marinos y permisos de recuperación comercial en áreas fuera de la jurisdicción nacional bajo la Ley de Recursos Minerales Duros de los Fondos Marinos Profundos” (Executive Order 14285).⁵⁸ Dicha decisión recibió un profundo cuestionamiento por parte de la ISA debido a que, si bien Estados Unidos no forma parte de la CONVEMAR, ningún

55 Benjamin Sovacool, et al. “Differences in carbon emissions reduction between countries pursuing renewable electricity versus nuclear power”. *Nature Energy* 5, 928–935 (2020). <https://doi.org/10.1038/s41560-020-00696-3>; Justin Alger, Kate J. Neville & Marc Calabretta, “The emerging political economy of deep-seamining: an analysis of opaque ownership structures”, *Review of international Political economy*, vol. 33, no. 1 (2026) 193–222. <https://doi.org/10.1080/09692290.2025.2553557>

56 Para ampliar, consultar las declaraciones de las delegaciones en las reuniones de 2023, 2024 y 2025. <https://isa.org/jm/about-isa/> [Sessions]

57 Traducción propia.

58 Traducción propia. Vid. *The White House*, “Unleashing America's offshore critical minerals and resources”, 24 April 2025. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/unleashing-americas-offshore-critical-minerals-and-resources/>

Estado –incluso, aquellos que no la ratificaron– puede explotar unilateralmente los recursos de la Zona, constituyendo una violación al Derecho Internacional.⁵⁹

Consideraciones finales

La entrada en vigor del BBNJ marca un hito para el multilateralismo, en particular, en un momento donde prevalece una mirada generalizada de descrédito y para el proceso de la gobernanza oceánica al incorporar, con carácter jurídicamente vinculante, principios, normas y herramientas orientados a la conservación y el uso sostenible de las ZFJN. Sin embargo, su entrada en vigor se proyecta en un escenario dominado por las tensiones: la persistencia de una arquitectura regulatoria con diferentes regímenes jurídicos, las asimetrías en materia de capacidades entre los Estados y la creciente presión por expandir nuevas fronteras extractivas, así como la competencia entre los grandes jugadores del sistema internacional por obtener réditos de dichas actividades.

En este contexto, la comprensión sobre las profundidades oceánicas continúa atravesada por lagunas de conocimiento que se vuelven especialmente sensibles cuando se discuten usos potencialmente irreversibles. Los avances científicos en el conocimiento del fondo oceánico profundo han revelado, junto con nuevas posibilidades, importantes vacíos en la comprensión de los procesos naturales que lo caracterizan y de sus efectos potenciales. Esto se potencia frente a escenarios de explotación de recursos diversos, lo que plantea desafíos significativos para la toma de decisiones.

Un aspecto clave establecido el BBNJ que reafirma, entre otras cuestiones que la gobernanza oceánica es un proceso en permanente construcción y que la gestión del océano conlleva obligatoriamente marcos de acción integral y no sectorizados, se encuentra en su artículo 5. Éste ordena interpretar el BBNJ y aplicarlo de manera tal que no socave los instrumentos, marcos jurídicos y organismos internacionales pertinentes, promoviendo la coherencia y la coordinación entre ellos. En este punto, la ISA aparece como un actor ineludible: la coherencia no es unidireccional, sino recíproca. Es decir, así como las Partes del BBNJ deben evitar diseñar e implementar sus mecanismos de modo inconsistente con el mandato de la ISA en la Zona, también la ISA enfrenta el desafío de asegurar que sus normas, decisiones y procedimientos sobre el futuro Código Minero se articulen con los objetivos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina de las ZFJN. Así, la ISA, a la par de su función regulatoria, tiene el mandato de promover la investigación científica y la transferencia

⁵⁹ Paa ampliar, consultar la declaración de la secretaria general de la ISA, Leticia Reis de Carvalho, Statement on the US Executive Order: 'Unleashing America's Offshore Critical Minerals and Resources'. 30 April 2025. https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2025/05/SG_Statement-on-the-US-Executive-Order-Unleashing-the-Offshore-Critical-Minerals-and-Resources-of-America.pdf

de tecnología, dimensiones que se tornan indispensables para reducir posibles impactos sobre el medio marino.

En este marco, resulta destacable la constante mención que el BBNJ realiza del reconocimiento de la situación de los Estados en desarrollo, de pequeños Estados insulares en desarrollo, y de los países menos adelantados y en desarrollo sin litoral, cuya vulnerabilidad es considerada y ponderada a lo largo de todo el articulado, incluso constituyéndose dentro del conjunto de principios que allí se explicitan.

Finalmente, la primera Conferencia de las Partes, prevista para enero de 2027, vuelve visible el carácter decisivo de las decisiones operativas que acompañan la entrada en vigor del BBNJ; discusiones entre las que se encuentran la definición de arreglos institucionales y modalidades de cooperación hasta la puesta en marcha de procedimientos vinculados a las *issue areas* sobre las que se estructura el acuerdo.

La tarea es ardua y compleja. En un mundo donde persiste la aceleración de intereses extractivos y la incertidumbre científica sobre los riesgos para la biodiversidad y todas sus aristas conexas, el principal desafío –aunque no único– reside en promover una gobernanza oceánica capaz de compatibilizar el mandato del PCH, la protección de la biodiversidad y la equidad frente a nuevas realidades vinculadas a las disputas por los recursos naturales.

Referencias bibliográficas

- Abegón Novella, Marta. “El futuro acuerdo BBNJ como una oportunidad para construir una gobernanza colaborativa para la protección del medio marino más allá de la jurisdicción nacional”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 43 (2022): 1-21. <https://reei.tirant.com/reei/article/view/2415/2275>
- Agramont-Lechín, Daniel y Vidaurre Valdivia, Ana Lucía. “La transición energética en la nueva revolución verde: Estrategias geopolíticas de Occidente ante el ascenso de China”. En *Geopolítica de la transición energética. Perspectivas del Sur Global y el caso de Bolivia*, coordinado por Daniel Agramont Lechin, 31-82. La Paz: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2024.
- Alger, Justin, Neville, Kate. J., & Calabretta, Marc. “The emerging political economy of deep-sea mining: an analysis of opaque ownership structures”. *Review of International Political Economy*, 33(1), 193–222, (2026). <https://doi.org/10.1080/09692290.2025.2553557>
- Armas Pflrter, Frida. “The management of seabed living resources in “the Area” under UNCLOS”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 11 (2006): 19-29. <https://reei.tirant.com/reei/issue/view/185>
- Arredondo Cabrera, Cynthia Verónica. “Gobernanza global: una travesía por la polisemia. Del concepto al método”. *Foro Internacional (FI)* LXIII, 3, (2023): 449-492. <https://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v63n3/0185-013X-fi-63-03-449.pdf>
- Barreira, Ana, Ocampo, Paula y Recio, Eugenia. *Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una Guía Práctica. Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente*. Madrid, Caja Madrid, 2007. https://www.iidma.org/attachments/Publicaciones/OSMedio_LibroDerecho.pdf
- Bilmes, Julián, y Kataishi, Rodrigo. “Hidrocarburos costa afuera: desarrollo y soberanía en disputa en el Atlántico Sur”. Ponencia I Congreso del Pensamiento

- Nacional Latinoamericano, Universidad Nacional de Lanús, 8-10 de junio de 2023. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.17334/ev.17334.pdf
- Capaldo, Griselda. “Gobernabilidad ambiental y eficacia del derecho: dos magnitudes del desarrollo sustentable”. En *Gobernanza y manejo sustentable del agua*, editado por Griselda Capaldo, 19-42, Buenos Aires, Mnemosyne, Colección Investigación y Tesis, 2011. <https://cedaeonline.com.ar/wp-content/uploads/2014/03/gobernanza-y-manejo-sustentable-del-agua.pdf>
- Carro Pitarch, María. “El ‘Acuerdo BBNJ’: hacia un nuevo régimen para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en zonas fuera de la jurisdicción nacional”. *Revista Española de Derecho Internacional* 75, 2 (2023): 231-256. <https://doi.org/10.36151/REDI.75.2.9>
- Castello, Vanesa. “La negociación sobre conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. El CLAM frente al régimen aplicable para los recursos genéticos marinos”. En *Sudamérica. Una región de claroscuras. Política exterior, diplomacia y problemáticas actuales*, editado por Natalia Ceppi y Gisela Pereyra Doval, 199-218. Rosario, 1º ed., UNR Editora, 2023. <https://unreditora.unr.edu.ar/producto/sudamerica/>
- Cepeda Lozano, José. “La conquista de las grandes profundidades marinas y sus recursos: el desafío de regular un espacio común global en beneficio de toda la humanidad”. *Revista General de Marina* 4 (2023): 773-786. https://bibliotecavirtual.defensa.gob.es/BVM-Defensa/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=344626
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Globalización y desarrollo*. Vigésimo noveno Período de Sesiones, 6 al 10 de mayo. Brasilia. CEPAL, 2002. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/454c4451-448a-4087-b41e-4ac0b3776d40/content>
- De Santo, Elizabeth M., Mendenhall, Elizabeth, Nyman, Elizabeth y Tiller, Rachel. “Stuck in the middle with you (and not much time left): The third intergovernmental conference on biodiversity beyond national jurisdiction”, *Marine Policy*, 117 (2020): 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.103957>
- Elias, Guillermina. “Gobernanza de cuencas transfronterizas: cooperación en la gestión integrada de los recursos hídricos compartidos de la cuenca binacional de los ríos Bermejo y Grande de Tarija entre Argentina y Bolivia (1995 - 2019)”. Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Rosario, 2022. <http://hdl.handle.net/2133/24509>
- France 24, “Kiribati eyes deep-sea mining deal with China”, 18 de marzo de 2025. <https://www.france24.com/en/live-news/20250318-kiribati-eyes-deep-sea-mining-deal-with-china>
- Friedman, Shani. “The interaction of the BBNJ agreement and the legal regime of the Area, and its influence on the implementation of the BBNJ agreement”. *Marine Policy*, 167 (2024): 1-6. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2024.106235>
- González Joel, Florez Yepes, Gloria Yaneth, Elias, Guillermina y Naranjo Vasco, Javier Mauricio. “Gobernanza en materia de recursos hídricos y humedales: revisitando el concepto, las dimensiones y los indicadores desde América Latina”. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 40 (2025): 7-26. <https://doi.org/10.35305/revistamici.vi40.167>
- Gray, Noella. “Charted waters? Tracking the production of conservation territories on the high seas”. *International Social Science Journal*, 68 (229/230) (2018): 257-272. <https://doi.org/10.1111/issj.12158>
- IRENA. Geopolítica de la transición

- energética de los minerales críticos. Abu Dabi: Agencia Internacional de Energías Renovables, 2023. https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2023/Jul/IRENA_Geopolitics_energy_transition_critical_materials_2023_ES.pdf
- Jaume, Damia y Duarte, Carlos. “Aspectos generales de la biodiversidad en los ecosistemas marinos y terrestres”. En *La exploración de la biodiversidad marina. Desafíos científicos y tecnológicos*, editado por Carlos Duarte, 17-30, España, Fundación BBVA, 2006. https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/DE_2006_Exploracion_biodiversidad.pdf
- Kaul, Inge & Blondin, Donald “Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas” En *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, editado por José Antonio Ocampo, 71-114. Buenos Aires, 1ª ed., Siglo Veintiuno Editores, 2015. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2bb-b5a3a-316e-40b1-8b94-d5d39fbd088b/content>
- Lodge, Michael. “La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y la explotación minera de los fondos marinos” (2017). *Crónicas ONU, 18 de septiembre*. un.org/es/chronicle/article/la-autoridad-internacional-de-los-fondos-marinos-y-la-explotacion-minera-de-los-fondos-marinos
- Lombard, Amanda, Clifford-Holmes, Jai, Goodall, Victoria, et al. “Principles for transformative ocean governance”, *Nature Sustainability*, 6 (2023): 1587-1599. <https://doi.org/10.1038/s41893-023-01210-9>
- Mas de Xaxás, Xavier. “Nauru busca tesoros marinos que son de todos”. *La Vanguardia*, 23 de enero de 2022. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20220123/8004061/nauru-busca-tesoros-marinos-son-todos.html>
- Murillo Zamora, Carlos. “Desafíos de la gobernanza en un contexto complejo”. *Estado abierto* 3, (3) (2019): 13-38. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/112/98>
- Naciones Unidas, “Un nuevo acuerdo protegerá la biodiversidad marina en aguas internacionales”, *Noticias ONU*, 5 de marzo de 2023, <https://news.un.org/es/story/2023/03/1519102>
- Naciones Unidas. Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional. *Sinopsis* (2024). Ficha informativa N° 1. https://www.un.org/bbnjagreement/sites/default/files/2025-08/2420014S_FinalOut_Factsheet_1_Web_June_2025.pdf
- Natera Peral, Antonio. “La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública”. *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 33/34 (2025): 53-64. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi33-34.391>
- Ocampo, José Antonio, “La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas”. En *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, editado por José Antonio Ocampo, 31-70. Buenos Aires, 1ª ed., Siglo Veintiuno Editores, 2015. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2bb-b5a3a-316e-40b1-8b94-d5d39fbd088b/content>
- Partelow, Stefan, Hadjimichael, Maria y Hornidge, Anna-Katharina. “Ocean Governance for Sustainability Transformation”. En *Ocean Governance Knowledge Systems, Policy Foundations and Thematic Analyses*, Editado por Stefan Partelow, Maria Hadjimichael y Anna-Katharina Hornidge, 25-46, Alemania, Springer, German Institute of Development and Sustainability

- (IDOS), MARE Publication Series 25, 2023. https://doi.org/10.1007/978-3-031-20740-2_1
- Reis de Carvalho, Leticia. Statement on the US Executive Order: 'Unleashing America's Offshore Critical Minerals and Resources'. 30 de abril de 2025. https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2025/05/SG_Statement-on-the-US-Executive-Order-Unleashing-the-Offshore-Critical-Minerals-and-Resources-of-America.pdf
- Remiro Brotóns, Antonio. *Derecho Internacional*. 1º Ed., Madrid: McGraw Hill, 1997.
- Salamanca Aguado, María Esther. "La minería submarina más allá de la jurisdicción nacional: contexto y análisis jurídico de la situación actual". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 50 (2025): 155-190. <https://doi.org/10.36151/reei.50.05>
- Singh, Pradeep A. y Araujo, Fernanda C.B. "The Past, Present and Future of Ocean Governance: Snapshots from Fisheries, Area-Based Management Tools and International Seabed Mineral Resources". En *Ocean Governance Knowledge Systems, Policy Foundations and Thematic Analyses*, Editado por Stefan Partelow, Maria Hadjimichael y Anna-Katharina Hornidge, 113-136, Alemania, Springer, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), MARE Publication Series 25, 2023. https://doi.org/10.1007/978-3-031-20740-2_1
- Singh, Pradeep y Ort, Mara. "Law and Policy Dimensions of Ocean Governance". En *Youmares 9 - The Oceans: Our Research, Our Future. Proceedings of the 2018 conference for YOUNG MARINE RESEARCHER in Oldenburg, Germany*. Editado por Simon Jungblut, Viola Liebich y Maya Bode-Dalby, 45-56, Alemania, Springer Cham, 2020. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-20389-4>
- Sovacool, Benjamin, Schmid, Patrick, Stirling, Andy, Goetz, Walter & MacKerron, Gordon. "Differences in carbon emissions reduction between countries pursuing renewable electricity versus nuclear power". *Nature Energy* 5, 928-935 (2020). <https://doi.org/10.1038/s41560-020-00696-3>
- TCM, "TMC and Tonga Announce Updated Sponsorship Agreement for Tonga Offshore Mining Ltd (TOML)", 4 de agosto de 2025. <https://investors.metals.co/news-releases/news-release-details/tmc-and-tonga-announce-updated-sponsorship-agreement-tonga/>
- van Tatenhove, Juan. "Marine Governance as a Process of Reflexive Institutionalization? Illustrated by Arctic Shipping". En *Ocean Governance Knowledge Systems, Policy Foundations and Thematic Analyses*, Editado por Stefan Partelow, Maria Hadjimichael y Anna-Katharina Hornidge, 253-274, Alemania, Springer, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), MARE Publication Series 25, 2023. https://doi.org/10.1007/978-3-031-20740-2_1
- Villegas, Federico. Multilateralismo, desafíos globales y las leyes de Newton". *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 139 (2024): 199-215. <https://doi.org/10.35305/cc.139.206>
- Weidenslauffer, Christine y Loiseau, Virginie. *La Minería del Fondo Marino: Legislación internacional y comparada* (2023). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/34523/1/BCN_regulacion_de_la_mineria_submarina_2019_actualizado_2023_SUP_138979.pdf

Documentos oficiales

Acuerdo en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional [BBNJ], 19 de junio de 2023. <https://www.un.org/depts/los/XXI10CTC%28SP%29.pdf>

Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982 (1994). https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/agreement_part_xi/agreement_part_xi.htm

Convención de las Naciones Unidas

sobre el Derecho del Mar, 30 de abril de 1982. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

ISA. Draft regulations on exploitation of Mineral resources in the Area Consolidated text, Twenty-ninth session, 18-29 March 2024. https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2024/02/Consolidated_text.pdf

The White House. “Unleashing America’s offshore critical minerals and resources”, 24 April 2025. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/unleashing-americas-offshore-critical-minerals-and-resources/>

Crónica de Jurisprudencia Iberoamericana

Beatriz et al. v. El Salvador. Scope and limits of a step forward for reproductive justice before the Inter-American Court of Human Rights

Beatriz y otros vs. El Salvador. Alcance y límites de un paso adelante para la justicia reproductiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

CATHERINE MAIA*

CLÉMENT DECARSIN AMERICI**

MARIE-LOUVA QUINIOU***

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 285-300.
ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10606>. ORCID: varios

* Professor of Public International Law at Lusófona University (Portugal). Visiting Professor at Sciences Po Paris and the Catholic University of Lyon (France); Researcher at CEAD - Centro de Estudos Avançados em Direito, Lusófona University (Portugal). Correo electrónico: catherine.maia@ulusofona.pt. ORCID: 0000-0001-9710-4655

** LL.M., Institute of Human Rights of Lyon, Catholic University of Lyon (France). Correo electrónico: clement.decarsinameric@gmail.com. ORCID: 0009-0004-2113-5278

*** LL.M., Institute of Human Rights of Lyon, Catholic University of Lyon (France). Correo electrónico: marielouva.quiniou@icloud.com. ORCID: 0009-0008-3140-1663

Abstract

Beatriz et al. v. El Salvador, decided by the Inter-American Court of Human Rights in 2024, is the first judgment in which the Court directly confronted the effects of an absolute abortion ban. The decision raises the broader question of the compatibility of such a regime with the American Convention on Human Rights, particularly in light of the State's positive obligations in the field of reproductive health. The judgment articulates an integrated framework grounded in the rights to personal integrity, privacy, health, and effective judicial protection. It requires States to secure clear legal frameworks, evidence-based clinical protocols, timely medical decision-making, and effective remedies in obstetric emergencies. In doing so, it establishes a standard capable of immediate operational relevance for domestic authorities. At the same time, the ruling reveals a measure of judicial restraint. Rather than addressing *in abstracto* whether an absolute abortion ban is, in itself, compatible with the Convention, the Court concentrates on the concrete consequences of legal uncertainty and the absence of adequate medical guidance. *Beatriz* therefore marks an important, yet incomplete, step in the development of Inter-American reproductive rights jurisprudence: it consolidates the justiciability of reproductive health obligations while leaving unresolved the recognition of an explicit right to abortion under Inter-American law.

Keywords: Inter-American Court of Human Rights, American Convention on Human Rights, reproductive rights, abortion ban, reproductive health, positive obligations, obstetric violence, El Salvador.

Resumen

Beatriz y otros vs. El Salvador, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2024, constituye la primera sentencia en la que la Corte abordó directamente los efectos de una prohibición absoluta del aborto. La decisión plantea la cuestión más amplia de la compatibilidad de ese régimen con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, particularmente a la luz de las obligaciones positivas del Estado en materia de salud reproductiva. La sentencia articula un marco integrado basado en los derechos a la integridad personal, la vida privada, la salud y la tutela judicial efectiva. Exige a los Estados garantizar marcos normativos claros, protocolos clínicos basados en la evidencia, una toma de decisiones médicas oportuna y recursos efectivos en situaciones de urgencia obstétrica. De este modo, establece un estándar de inmediata relevancia operativa para las autoridades internas. Al mismo tiempo, la decisión revela cierta contención judicial. En lugar de pronunciarse *in abstracto* sobre si una prohibición absoluta del aborto es, en sí misma, compatible con la Convención, la Corte se concentra en las consecuencias concretas de la incertidumbre jurídica y de

la ausencia de directrices médicas adecuadas. *Beatriz* representa así un paso importante, aunque incompleto, en el desarrollo de la jurisprudencia interamericana sobre derechos reproductivos: consolida la justiciabilidad de las obligaciones en materia de salud reproductiva, pero deja sin resolver el reconocimiento explícito de un derecho al aborto en el derecho interamericano.

Palabras clave: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, derechos reproductivos, prohibición del aborto, salud reproductiva, obligaciones positivas, violencia obstétrica, El Salvador.

Summary

Introduction; I. A landmark decision on reproductive rights; II. A cautious stance on the existence of a right to abortion; Conclusion.

Introduction

Across the Americas, sexual and reproductive rights are characterised by significant normative heterogeneity¹. While several Latin American countries have recently liberalised access to voluntary termination of pregnancy, including Argentina, Colombia, and Mexico², others, such as Honduras, the Dominican Republic, and Nicaragua, maintain the ban³. In the United States, the Supreme Court, in *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization* (2022), overruled *Roe v. Wade*, replacing federal protection with a patchwork of State-level prohibitions and restrictions⁴. Although the United States is not a party to the 1969 American Convention on Human Rights, this jurisprudence shift has nonetheless fuelled region-wide debates over access to reproductive care and the scope of treaty-based guarantees within the Inter-American system.

It was in this highly polarised climate that, on 22 November 2024, the Inter-American Court of Human Rights delivered the first judgment in which it directly confronted the effects of an absolute abortion ban: *Beatriz et al. v. El Salvador*⁵. The case arose in a regional context in which several Latin American States still criminalise abortion without exception, including where there is a life-threatening or serious risk to a woman's health. By its subject matter (access to essential obstetric care) and

- 1 On this question, see, e.g., Norma Graciela Chiapparrone, "El derecho al aborto en América Latina y el Caribe," *Revista Internacional de Estudios Feministas* 3 (2018): 192-223; Priscila Parente, "A legislação sobre o aborto nos países da América Latina," *Comunicação em Ciências da Saúde* (2019); Delphine Lacombe, *L'avortement en Amérique latine, enjeux politiques et sociaux (II). Les femmes sous tutelle* (Paris: Éditions ESKA, 2020); Cora Fernández Anderson, *Fighting for Abortion Rights in Latin America: Social Movements, State Allies and Institutions* (New York: Routledge, 2020); Alison Brysk, *Abortion Rights Backlash: The Struggle for Democracy in Europe and the Americas* (Oxford: Oxford University Press, 2025).
- 2 In Argentina, Law No. 27.610 on "Acceso a la interrupción voluntaria del embarazo", published in the *Boletín Oficial* on 15 January 2021, enshrines access to abortion up to 14 weeks, with exceptions thereafter. In Colombia, the Constitutional Court, Judgment C-055/2022 (21 February 2022), decriminalised abortion up to 24 weeks. In Mexico, the First Chamber of the *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, in *Amparo en revisión* 267/2023 (6 September 2023), declared unconstitutional the Federal Criminal Code provisions criminalising abortion, thereby requiring its provision in federal health facilities.
- 3 In Honduras, the constitutional reform approved on 28 January 2021 inserted into Article 67 an absolute ban on abortion and raised the amendment threshold, making any subsequent liberalisation particularly difficult (OHCHR, "UN Experts Deplore Further Attacks against Right to Safe Abortion in Honduras", press release, 19 January 2021; Center for Reproductive Rights, "Honduras Bans Abortion by Amending its Constitution", 2 January 2021). In the Dominican Republic, the legislature in 2025 confirmed the continued total criminalisation of abortion in the new Penal Code (Amnesty International, "Dominican Republic: New Penal Code Does Not Guarantee the Rights of Women and Girls", 12 August 2025). In Nicaragua, the therapeutic abortion exception was abolished in 2006, and the 2008 Penal Code entrenched the general criminalisation of abortion, with penalties for women and health professionals (Amnesty International, *The Total Abortion Ban in Nicaragua*, London, 2009).
- 4 In *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*, 597 US 215 (2022), the US Supreme Court held that the Constitution does not confer a right to abortion and expressly overruled *Roe v. Wade*, 410 US 113 (1973), and *Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v. Casey*, 505 US 833 (1992), returning to the States the primary authority to regulate abortion.
- 5 Inter-American Court of Human Rights, *Beatriz et al. v. El Salvador*, Merits, Reparations and Costs, Judgment of 22 November 2024, Series C No. 549 (in Spanish).

its scope (organisation of health systems and conventionality control), the decision places a structural question at the heart of the Inter-American dispute: to what extent can a State restrict access to essential care without disregarding the guarantees of the American Convention and related instruments, particularly the 1994 Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women (Belém do Pará Convention) and the 1985 Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture?

The origins of the dispute date back to 2013. Beatriz, a young Salvadoran woman living in poverty and suffering from an autoimmune disease (lupus with kidney damage), discovered she was experiencing a second high-risk pregnancy. Between the 13th and 15th week, tests confirmed foetal anencephaly, a lethal malformation incompatible with extrauterine life. At the hospital, the medical committee repeatedly recommended therapeutic termination to protect the patient's life and bodily integrity; she was already the mother of a young child and had a complicated obstetric history. However, since Salvadoran law prohibits abortion under all circumstances, neither the health authorities nor the Attorney General gave approval, while the Constitutional Chamber of the Supreme Court (*Sala de lo Constitucional*) rejected her *amparo* appeal on 28 May 2013. Noting the lack of effective protection and the medical emergency, the Inter-American Commission on Human Rights, on 29 May 2013, requested provisional measures from the Inter-American Court pursuant to Article 63(2) of the American Convention. The same day, the Court ordered the State to guarantee the necessary medical procedures without delay. On 3 June 2013, at approximately 26 weeks of amenorrhea, a caesarean section was performed; the newborn died a few hours after birth. Beatriz died in 2017, following a road accident, without having seen her struggle culminate in a final judgment.

Procedurally, in 2020, the Inter-American Commission adopted a *Merits Report* finding violations of multiple rights under the American Convention on Human Rights: the right to life (Article 4(1)); personal integrity (Articles 5(1) and 5(2)); judicial guarantees (Article 8(1)); the principle of legality (Article 9); privacy (Articles 11(2) and 11(3)); equality before the law (Article 24); judicial protection (Article 25(1)); and economic, social and cultural rights under Article 26, including the right to health, all in relation to Articles 1(1) and 2. It also found violations of Articles 1 and 6 of the Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture and Article 7 of the Belém do Pará Convention⁶. In the absence of satisfactory implementation of its recommendations, the Commission referred the case to the Court in 2022. Public hearings were

6 Inter-American Commission on Human Rights, *Report No. 9/20, Case 13.378, Beatriz v. El Salvador*, 3 March 2020 (in Spanish), § 215: "La Comisión concluye que el Estado de El Salvador es responsable por la violación de los derechos a la vida, integridad personal, garantías judiciales, vida privada, igualdad ante la ley, protección judicial, y derecho a la salud establecidos en los artículos 4.1, 5.1, 5.2, 8.1, 9, 11.2, 11.3, 24, 25.1, 26 de la Convención Americana en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. Asimismo, la Comisión declaró la vulneración de los artículos 1 y 6 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará".

held in March 2023, at which the Court heard submissions from relatives, experts, civil society organisations and representatives of the respondent State.

The 2024 judgment is significant in several respects. At the declaratory level, the Court recognised the violations suffered by Beatriz and her family members, articulating the cumulative interferences with their integrity, health, privacy, and access to an effective remedy in a context of regulatory uncertainty and total criminalisation, characterised as obstetric violence. This articulation is significant: it situates the medical decision within a continuum of protections in which health and bodily integrity are inseparable from dignity, autonomy, and, more broadly, the principle of equality⁷. At the operative level, the Court ordered both individual and structural reparation measures: free and immediate access, upon request, to medical, psychological, and psychiatric care for family members; official publication and dissemination of the judgment; and compensation. It also mandated guarantees of non-repetition, requiring the adoption of clinical and judicial protocols and guidelines grounded in the best available scientific evidence and legal certainty, together with a training plan for health and justice professionals, as part of domestic compliance obligations⁸.

The decision's central contribution lies in the chain of positive obligations it clarifies. First, the State must adopt a clear normative framework that ensures legal certainty and timely decision-making in high-risk pregnancies. Second, it must provide clear clinical and judicial guidelines or protocols enabling timely, safe and evidence-based care. Third, the Court reaffirmed the centrality of conventionality control: judges and administrative authorities must interpret and apply domestic law in the light of Inter-American standards, which implies rejecting, on a case-by-case basis, interpretations incompatible with protected rights. Finally, the recognition of family members as victims and the emphasis on concrete rehabilitative measures broaden the understanding of the collateral harms caused by absolute prohibition regimes, exposing women to serious and foreseeable risks and imposing lasting impacts on those around them.

However, the Court adopted a cautious approach. Rather than deciding *in abstracto* on the compatibility in principle of an absolute ban on abortion with the American Convention, the Court focused on the unlawfulness of the concrete effects produced by normative uncertainty and the absence of medical protocols. It thus favours the path of positive obligations to organise services and protect bodily integrity, rather than proclaiming an autonomous subjective right to abortion. This methodological choice

7 Inter-American Court of Human Rights, *Beatriz et al. v. El Salvador*, Merits, Reparations and Costs, Judgment of 22 November 2024, Series C No. 549, §§ 130-157 (violations of personal integrity, privacy and health, and the right to live a life free of violence; no violation of the right to life found), §§ 172-179 (violation of the right to judicial protection), §§ 184-194 (violation of the right to personal integrity of family members).

8 *Ibid.*, § 199 (medical, psychological and/or psychiatric care for next of kin, upon request), § 203 (publication and dissemination of the judgment), § 212 (adoption of clinical and judicial protocols and guidelines), § 217 (training plan for health and justice personnel), § 228 (equitable compensation and reimbursement of costs), §§ 238-244 (modalities of payment, monitoring and compliance).

has immediate advantages for bringing health systems into compliance: the Court sets out actionable procedural, medical and governance standards, leaving States a margin for adjustment while delineating a minimum core of protection. But it has also attracted criticism: some see it as a missed opportunity to consolidate reproductive rights normatively as an explicit corollary of personal autonomy, dignity and equality⁹. The separate opinion of Colombian Judge Humberto Antonio Sierra Porto illustrates these interpretative tensions, calling for a bolder reading of the American Convention.

Beyond the specific case, *Beatriz* forms part of a jurisprudential trend in which sexual and reproductive health has become a testing ground for the Inter-American system. On the one hand, the Inter-American Court consolidates robust procedural and organisational principles (due diligence in healthcare, primacy of medical criteria, elimination of normative and practical obstacles, expeditious remedies). On the other hand, it leaves open the principled question of the compatibility of absolute prohibitions with the American Convention, particularly in the light of Article 26 (progressive realisation of economic, social and cultural rights), the principle of non-discrimination, and specialised instruments such as the Belém do Pará Convention. This balance – pragmatic but unfinished – calls for an interpretation that takes into account the progressive nature of social rights and the justiciability of positive obligations in health matters.

With this in mind, this commentary proposes to examine the decision from two complementary perspectives. First, it analyses the judgment's contribution to the recognition and operationalisation of States' positive obligations regarding reproductive rights and high-risk healthcare, clarifying the duties of prevention, organisation, information, training and oversight. Second, it highlights the limitations of the Court's proceduralist approach, as well as the grey areas left by its refusal to rule explicitly on the compatibility of a total ban on abortion with Inter-American law, and the likely trajectory of future normative strengthening.

In short, *Beatriz* constitutes a pivotal decision: it sets standards of protection that can be immediately mobilised by practitioners, while leaving open the explicit determination of a subjective right to abortion within the Inter-American system. It is this fertile tension between prescriptive pragmatism and normative incompleteness that this commentary aims to illuminate.

9 See, *inter alia*: Alicia Ely Yamin and Sabrina Ochoa, "A Deafening Silence: The Inter-American Court's Failure to Address Abortion in *Beatriz v. El Salvador*", *Opinio Juris*, 24 July 2025 (who criticise the judgment for failing to affirm a right to abortion and for focusing on protocols/legal uncertainty, note that El Salvador is among five countries in Latin America and twenty-three worldwide with total bans lacking life, health or bodily-integrity exceptions, and characterise the ruling as a "missed opportunity to consolidate the Court's jurisprudence on sexual and reproductive health and rights and defend the legitimacy of international human rights law"); Belissa Guerrero Rivas and Salvador Herencia-Carrasco, "La Corte IDH en el caso *Beatriz*: Omisiones que afectan la vida y autonomía de las mujeres", *Agenda Estado de Derecho*, 13 February 2025; Bernardo Carvalho de Mello, "*Beatriz v. El Salvador*: Denial of Abortion and the Failure to Protect Women's Reproductive Rights", *Exeter Human Rights & Democracy Forum Blog*, 1 September 2025 ("The Court's prioritisation of procedural clarity over substantive rights misses crucial opportunities to align regional standards with evolving global norms that recognise reproductive autonomy as essential to human dignity and gender equality").

I. A landmark decision on reproductive rights

In *Beatriz et al. v. El Salvador*, the Inter-American Court set out an integrated framework grounded in the interdependence of the rights to personal integrity, privacy, and health¹⁰. It interpreted the American Convention through Articles 5, 11, and 26, read together with the general obligations in Articles 1(1) and 2, and situated the case within the fight against gender-based violence by reference to Article 7 of the Belém do Pará Convention¹¹. Regarding the right to health, the Court reaffirmed the justiciable AAAQ standard (availability, accessibility, acceptability, quality), with heightened vigilance during pregnancy, childbirth, and the postpartum period. The right to privacy is linked to the protection of physical and psychological integrity and to the need to take Beatriz's views into account in decisions concerning her medical care. As for personal integrity, it covers protection against avoidable physical and psychological harm when administrative or judicial delays expose a pregnant woman to serious and foreseeable risks. Finally, Article 25 completes this framework by requiring effective remedies capable of preventing harm or bringing it to an end in a timely manner, especially when medical emergencies make time decisive¹².

Transposed to the facts, this matrix highlights three contentious points: the medical necessity of a therapeutic termination, the impact of an absolute criminal prohibition, and the effectiveness of available remedies. Following a thorough evidentiary analysis, the Court held that the medical teams converged, on several occasions, on the indication for terminating the pregnancy to protect Beatriz's life and integrity in the face of foetal anencephaly¹³. The legal uncertainty generated by the blanket ban, combined with the lack of clear clinical protocols, first bureaucratised and then judicialised the care pathway, delaying the indicated medical procedure, prolonging hospitalisation, and aggravating the anxiety and invasion of privacy of the person concerned¹⁴. This combination of elements led the Court to characterise the situation as obstetric violence, not a mere organisational failing, but the effect of a regulatory framework that blocks access to required obstetric care and exposes health professionals to criminal liability¹⁵. The Court did not, however, infer the commission of torture or cruel treatment within the meaning of the Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture, considering that the cumulative elements were not met¹⁶. Nor did

¹⁰ Inter-American Court of Human Rights, *Beatriz et al. v. El Salvador*, Merits, Reparations and Costs, Judgment of 22 November 2024, Series C No. 549, § 119.

¹¹ *Ibid.*, § 155.

¹² *Ibid.*, §§ 170-179.

¹³ *Ibid.*, § 149.

¹⁴ *Ibid.*, §§ 153-154.

¹⁵ *Ibid.*, § 155.

¹⁶ *Ibid.*, § 147 (while the Court did not characterise the ill-treatment as torture, it found that Beatriz suffered gender-based obstetric violence: prolonged delays and legal uncertainty led to dehumanising treatment and inadequate, untimely care in a context of particular vulnerability, § 149).

it find a causal link between the care provided in 2013 and the death that occurred in 2017¹⁷. By contrast, it concluded that Articles 5, 11 and 26 had been violated, read in conjunction with Articles 1(1) and 2, as well as Article 7 of the Belém do Pará Convention. It rejected the State's argument that there was no imminent risk to life: the serious and foreseeable risk to health and integrity, documented by the medical team, was sufficient to trigger the State's positive obligations¹⁸.

At the procedural level, the Court distinguished between a remedy available in law and a remedy that is effective in practice¹⁹. The *amparo* was indeed admitted and the Supreme Court ordered measures, but its judgment of 28 May 2013 remained ambiguous: it referred the final decision to the doctors without removing the legal obstacle created by the criminal prohibition and without providing a clear directive that would secure the lawfulness of the act²⁰. In the context of an obstetric emergency, such ambiguity amounts to a failure: it delays intervention and aggravates the infringement of substantive rights²¹. The Court therefore found a violation of Article 25, read in conjunction with Article 1(1), without separately examining reasonable time, as the ineffectiveness of the remedy alone suffices to establish the breach²².

The remedial scheme underscores the judgment's structural ambition. In addition to individual measures – free and immediate access to medical, psychological and psychiatric care for relatives; publication and dissemination of the decision; and fair compensation – the Court ordered guarantees of non-repetition that give concrete content to the State's positive obligations: the adoption of clinical and judicial guidelines and protocols grounded in the best available scientific evidence, ensuring legal certainty and domestic compliance; and a training plan for health and justice personnel rooted in a rights-based and gender-sensitive approach²³. This block confirms that, in the field of reproductive rights, organisational obligations are as central as prohibitions on harm: a State that fails to build the necessary normative and clinical infrastructures fails in its duty to guarantee human rights.

In terms of normative scope, the judgment's major contribution lies in the densification of the content of Articles 5, 11 and 26 without recognising an autonomous subjective right to abortion²⁴. The Court opted for a pragmatic path – protocols, training, swift decision-making, and robust conventionality control – immediately mobilisable by practitioners and stabilising the justiciability of the right to health in

¹⁷ *Ibid.*, § 156.

¹⁸ *Ibid.*, § 175.

¹⁹ *Ibid.*, §§ 172-174.

²⁰ *Ibid.*, § 176.

²¹ *Ibid.*, § 177.

²² *Ibid.*, §§ 178-179.

²³ *Ibid.*, §§ 205-220.

²⁴ *Ibid.*, §§ 149-157.

an obstetric context thanks to precise criteria and verifiable positive obligations²⁵. The solution remains measured: the Court did not rule *in abstracto* on whether a blanket prohibition is, in itself, compatible with the Convention. Rather, it declared unlawful the consequences of a system which, through normative uncertainty and the absence of protocols, prevents access to essential care and exposes patients to serious and foreseeable risks²⁶. This caution has drawn criticism – a missed opportunity to consolidate an explicit framework of reproductive rights as a corollary of dignity, autonomy, and equality – though it furnishes a powerful operational standard to guide immediate domestic reforms and to support future litigation²⁷.

The *Beatriz* ruling sets a standard of protection that combines normativity and effectiveness. It recognises substantial violations, sanctions litigation-driven delays to indicated medical care, and specifies a core set of positive organisational, preventive and oversight obligations that condition effective access to reproductive health services. As such, it is a landmark decision for the region and a practical benchmark for courts, health authorities, and medical teams acting within the framework of conventionality control²⁸.

II. A cautious stance on the existence of a right to abortion

The Court's ruling is significant not only for what it says but, above all, for what it leaves unsaid, these omissions having concrete consequences. Indeed, the Court had the opportunity to rule on the compatibility of a blanket prohibition on abortion with the American Convention on Human Rights, but did not address this substantive issue, leaving it open. While it recognised the violations of *Beatriz's* rights, it did not explicitly affirm the existence of a right to abortion, preferring to emphasise the legal uncertainty resulting from the absence of clear medical protocols for high-risk pregnancies. From a normative perspective, however, El Salvador's absolute ban – rooted

²⁵ *Ibid.*, §§ 210-213.

²⁶ *Ibid.*, §§ 153-155 (normative uncertainty, absence of protocols, and the creation of a serious risk to health and personal integrity).

²⁷ *Ibid.*, § 212: "este Tribunal considera pertinente que el Estado adopte, en el plazo de un año contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, todas las medidas normativas necesarias para brindar directrices y guías de actuación al personal médico y judicial frente a situaciones de embarazos que pongan en riesgo la vida y la salud de la mujer".

²⁸ *Ibid.*, § 213: "este Tribunal recuerda su jurisprudencia constante que refiere que cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos y autoridades están sometidos a aquel, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, o por la ausencia de medidas normativas que desarrollen su protección, lo que exige tomar en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que de este ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. Por consiguiente, todas las autoridades internas están en la obligación de ejercer ex officio un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención (...)".

in gender stereotypes – produces structural harms to women and undermines rights the Inter-American system protects²⁹.

In this regard, the partially dissenting opinion of Judge Humberto Antonio Sierra Porto – whose term ended shortly after the judgment – offers a structural critique: the majority focused on the lack of clinical protocols and normative uncertainty instead of addressing the root cause of the violations, namely the absolute criminalisation of abortion in El Salvador, including in cases of serious risk to the woman's life or health and foetal unviability³⁰. In his view, this methodological choice under-qualifies the systemic nature of the rights violations and obscures the dimension of gender discrimination. The partially dissenting judge considers that the State should have been held responsible for violations of the rights to integrity, liberty, privacy, equality and non-discrimination, in connection with the right to health and the obligation to eradicate violence against women, but also Beatriz's right to life and reproductive autonomy. Correlatively, the Court should have found a violation of Article 2 of the American Convention on Human Rights and Article 7(e) of the Belém do Pará Convention, and ordered legislative reform: protocols alone do not neutralise the criminal deterrent effect that paralyses doctors and exposes patients³¹.

The partially dissenting opinion relies on previous Inter-American jurisprudence on the balance between the rights of a pregnant person and those of a foetus, jurisprudence that the majority does not fully engage with. Since *Artavia Murillo v. Costa Rica* (2012), the protection of prenatal life under Article 4(1) ("in general, from the moment of conception") has been understood as neither absolute nor unconditional, and

29 *Ibid.*, §§ 153-155 (normative insecurity and absence of protocols leading to the bureaucratisation/judicialisation of care and serious and foreseeable risks to health and integrity). See also Alicia Ely Yamin and Sabrina Ochoa, "A Deafening Silence: The Inter-American Court's Failure to Address Abortion in *Beatriz v. El Salvador*", *op. cit.*, noting that "the Court departed from its record of eschewing formalistic interpretations of rights obligations and holistically analyzing the effective enjoyment of rights in terms of State acts and omissions within specific institutional contexts"; and observing that "[a]cross a region with high indices of social and economic inequality, impoverished women invariably suffer from a lack of access to care and abuses within the public health system. In El Salvador, the majority of women prosecuted under the ban are young, of low socioeconomic status and educational attainment, and come from rural areas".

30 See the concurring and partially dissenting opinion of Judge Humberto Antonio Sierra Porto, in *Beatriz et al. v. El Salvador*, Judgment of 22 November 2024, section on sexual and reproductive rights and their lack of application to the case (§§ 5 ff.), criticising the omission to confront the absolute criminalisation head-on and recalling prior jurisprudence on autonomy and dignity and arguing that the root cause of the violation lies in the absolute criminal prohibition of abortion, and not simply in the absence of protocols (§ 39).

31 *Ibid.*, § 54.

reproductive autonomy is articulated with dignity, privacy and equality³². *I.V. v. Bolivia* (2016) places free and informed consent and access to information in reproductive health at the centre³³. *Manuela v. El Salvador* (2021) recognises the justiciability of the right to health (Article 26), highlights the discriminatory effects of criminalisation, and affirms the primacy of medical confidentiality in obstetric emergencies³⁴. *Brítez Arce et al. v. Argentina* (2022) and *María v. Argentina* (2023), followed by *Rodríguez Pacheco v. Venezuela* (2023), characterise dehumanised care, informational deficits and procedural obstacles as obstetric violence, requiring effective remedies³⁵. Against this jurisprudential backdrop, Judge Humberto Antonio Sierra Porto criticises the majority for not fully mobilising these standards: Beatriz's clearly expressed autonomy is not recognised as such; the gender perspective and the differentiated effects of criminalisation on poor women are insufficiently integrated; and the violence is attributed to clinical practices when its source is primarily normative (criminal law and constitutional decision preventing the indicated medical act)³⁶. He therefore argues that the State's preventive duties under Articles 4, 5 and 26 also warranted finding a violation of the right to life, even in the absence of imminent risk to life in the narrow sense, given the serious and foreseeable risk established³⁷.

32 *Ibid.*, § 38, referring to: Inter-American Court of Human Rights, *Artavia Murillo et al. ("In Vitro Fertilization") v. Costa Rica*, Merits, Reparations and Costs, Judgment of 28 November 2012 (on the interpretation of Article 4(1) of the American Convention on Human Rights ("in general, from the moment of conception"), the Court held that the provision does not establish absolute protection and requires balancing against the rights of women and couples (privacy, autonomy, equality)). Judge Humberto Antonio Sierra Porto argued: "*la noción de protección gradual e incremental de la vida en el marco de la Convención Americana exige privilegiar los derechos de la madre, cuando su vida o integridad personal están en riesgo por causa del embarazo, o cuando la vida extrauterina del feto es inviable, sin temores a que pueda ser penalizada por proteger su vida e integridad y por ejercer su autonomía. Exigir a las mujeres privilegiar la vida del feto por sobre la suya o llevar a término un embarazo de un feto cuya vida es inviable, supone además un sufrimiento y angustia excesivos – que puede llegar a constituir tratos crueles, inhumanos o degradantes –, es desproporcionado, y resulta en una injerencia arbitraria en la vida privada cuando la voluntad de la madre se ha manifestado en el sentido de querer interrumpir el embarazo*" (§ 46).

33 *Ibid.*, § 11, referring to: Inter-American Court of Human Rights, *I.V. v. Bolivia*, Merits, Reparations and Costs, Judgment of 30 November 2016 (foundations of prior, free, full, and informed consent in sexual and reproductive health, and its articulation with personal integrity, private life, and access to information).

34 *Ibid.*, § 13, referring to the case: Inter-American Court of Human Rights, *Manuela et al. v. El Salvador*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgment of 2 November 2021 (justiciability of Article 26 (right to health); violations arising from the criminalisation of obstetric emergencies; breaches of privacy/medical confidentiality and inhuman treatment).

35 *Ibid.*, §§ 17-19, referring to: Inter-American Court of Human Rights, *Brítez Arce et al. v. Argentina*, Merits, Reparations and Costs, Judgment of 16 November 2022, Series C No. 474 (first explicit application of the notion of obstetric violence; requirements regarding information, quality of care, and effective remedies); *María et al. v. Argentina*, Merits, Reparations and Costs, Judgment of 22 August 2023, Series C No. 494, and *Rodríguez Pacheco et al. v. Venezuela*, Merits, Reparations and Costs, Judgment of 1 September 2023, Series C No. 504 (confirmation and further development of the notion; duties of prevention and access to remedies).

36 *Ibid.*, §§ 28-30 and 56-57.

37 *Ibid.*, §§ 34 and 36.

A comparative perspective reinforces this criticism. In Europe, the European Court of Human Rights has not established an autonomous right to abortion, but it imposes robust procedural and organisational obligations where abortion is permitted under domestic law. In *Tysiāc v. Poland* (2007) and *R.R. v. Poland* (2011), the European Court held that where domestic law permits therapeutic abortion the State must ensure a clear, prompt, and accessible procedure so that access is practical and effective; in *R.R.*, it further found that obstructing timely prenatal diagnostics and information can amount to degrading treatment³⁸. In *A., B. and C. v. Ireland* (2010), it criticised the absence of a reliable mechanism for determining eligibility for a lawful abortion in life-threatening circumstances³⁹. Without creating a right *ex nihilo*, the European Court controls the legal architecture to prevent permitted exceptions from becoming illusory. Transposed to *Beatriz*, this approach would have advocated a more incisive incidental review of Salvadoran criminal law, rather than focusing solely on protocols⁴⁰.

Conversely, the African system reflects an explicit normative choice. Under Article 14(2)(c) of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa (Maputo Protocol), States must authorise medical abortion in cases of rape, incest or sexual assault, as well as where the pregnancy endangers the woman's physical or mental health, or the life of the mother or the foetus⁴¹. The African Commission has repeatedly affirmed the binding nature of this obligation, calling for legislative reforms and coherent clinical protocols to guarantee effective access⁴². This positive foundation contrasts with Inter-American caution: while the

38 European Court of Human Rights, *Tysiāc v. Poland*, No. 5410/03, 20 March 2007 (violation of Article 8 for lack of a clear, prompt, and accessible procedure to obtain a therapeutic abortion permitted by domestic law); *R.R. v. Poland*, No. 27617/04, 26 May 2011 (violations of Articles 3 and 8 due to delays and obstruction of access to prenatal testing and information, amounting to degrading treatment and depriving the lawful-abortion framework of practical effect). See also *P. and S. v. Poland*, No. 57375/08, 30 October 2012 (violations of Articles 3 and 8 regarding a minor rape victim facing procedural obstacles and degrading treatment).

39 European Court of Human Rights, (GC), *A., B. and C. v. Ireland*, No. 25579/05, 16 December 2010 (violation of Article 8 for the third applicant due to the absence of an effective and accessible procedure to establish eligibility for a lawful abortion where her life might be at risk).

40 On the requirement of clear, prompt, and accessible procedures and on the European Court's review of the practical effectiveness of domestic-law exceptions permitting abortion, see *Tysiāc v. Poland*, No. 5410/03, 20 March 2007, §§ 124-130; *R.R. v. Poland*, No. 27617/04, 26 May 2011, §§ 196-204; and *A., B. and C. v. Ireland* (GC), No. 25579/05, 16 December 2010, §§ 256-264.

41 Maputo Protocol, Article 14(2)(c): "States Parties shall take all appropriate measures to: (...) c) protect the reproductive rights of women by authorising medical abortion in cases of sexual assault, rape, incest, and where the continued pregnancy endangers the mental and physical health of the mother or the life of the mother or the foetus".

42 African Commission on Human and Peoples' Rights, General Comment No. 2 on Article 14 (sexual and reproductive rights): affirms the direct implementation of Article 14(2)(c) and calls for legislative reforms and for standards/guidelines/protocols to ensure effective access. See also the Statement by The African Commission on Human and Peoples' Rights on the Occasion of International Safe Abortion Day (28 September 2025), urging States Parties to domesticate and implement Article 14 and to remove legal and policy obstacles.

African system requires decriminalisation in specified cases, *Beatriz* does not order penal reform and instead confines itself to organising the health system, leaving the underlying criminal framework untouched⁴³.

This reading is supported by specialised Inter-American and UN bodies. The Committee of Experts of MESECVI (the monitoring mechanism of the Belém do Pará Convention) considers that forcing a woman to continue a pregnancy, particularly in cases of rape or risk to life or health, constitutes institutional violence that may amount to torture; it recommends decriminalisation in these cases, together with the adoption of care protocols⁴⁴. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), in its General Recommendation No. 35 (2017), calls for the repeal of discriminatory provisions, especially those that penalise abortion or disproportionately affect women, and insists on the obligation to remove obstacles to effective access to sexual and reproductive health services⁴⁵. Finally, the Human Rights Committee, in its General Comment No. 36 (2018) on Article 6 (right to life) of the International Covenant on Civil and Political Rights, clarifies that abortion regulation must not violate the rights of women and girls, and that States must provide safe, legal and effective access to abortion where the woman's or girl's life or health is at risk, and most notably where the pregnancy results from rape or incest or is not viable⁴⁶. In the same vein, three recent Views of the Human Rights Committee – *Norma v. Ecuador*, *Susana v. Nicaragua* and *Lucía v. Nicaragua* (2024) – hold that forcing minors who are victims of rape to continue pregnancy and motherhood violates multiple rights under the International Covenant on Civil and Political Rights (including Articles 6(1), 7, 17 and 19), and require individual reparations and policy reforms guaranteeing safe, legal and effective access to abortion and information⁴⁷.

⁴³ See Centre for Human Rights (University of Pretoria), *A Guide to the General Comments on Article 14 of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa* (Pretoria, 2015).

⁴⁴ Committee of Experts of the Follow-up Mechanism to the Belém do Pará Convention (MESECVI), Declaration on Violence against Women, Girls and Adolescents and their Sexual and Reproductive Rights (19 September 2014): characterises restrictions and absolute prohibitions on abortion – and denial of post-abortion care – as forms of institutional violence that may contravene the prohibition of torture and ill-treatment; urges States to legalise termination of pregnancy on therapeutic grounds and in cases of rape, and to adopt clinical protocols/standards to ensure effective access.

⁴⁵ Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), General Recommendation No. 35 (2017), on gender-based violence against women, updating General Recommendation No. 19, UN Doc. CEDAW/C/GC/35, 26 July 2017.

⁴⁶ Human Rights Committee, General Comment No. 36 on Article 6: right to life (2018), UN Doc. CCPR/C/GC/36, 30 October 2018.

⁴⁷ Human Rights Committee: *Susana v. Nicaragua*, CCPR/C/142/D/3626/2019, Views adopted on 30 October 2024; *Norma v. Ecuador*, CCPR/C/142/D/3628/2019, Views adopted on 31 October 2024; *Lucía v. Nicaragua*, CCPR/C/142/D/3627/2019, Views adopted on 31 October 2024. This aligns with the Committee's consistent position in *K.L. v. Peru* (2005), *L.M.R. v. Argentina* (2011), *Mellet v. Ireland* (2016) and *Whelan v. Ireland* (2017), recognising that hindering access to abortion or requiring people to travel abroad may constitute cruel, inhuman or degrading treatment and an invasion of privacy, and even, in some cases, discrimination.

In light of these standards, the *Beatriz* ruling presents a lack of normative coherence. The majority has established a useful operational benchmark – evidence-based clinical and judicial protocols with a gender perspective, training, and conventionality control – intended to improve clinical practice and legal certainty⁴⁸. However, it leaves intact the criminal framework that continues to generate uncertainty and a climate of fear for patients and medical teams. From a hierarchy-of-norms perspective, an administrative protocol cannot guarantee an intervention that remains criminalised under the Penal Code, while the State bears a positive obligation under international law to prevent serious and foreseeable risks to women's health and bodily integrity⁴⁹.

The corrective path drawn by the partially dissenting opinion is graduated and structural: (i) note that, in cases of serious risk to life or health and foetal unviability, minimal decriminalisation is required under Article 2 of the American Convention on Human Rights (duty to adopt domestic measures), in conjunction with Article 7(e) of the Belém do Pará Convention; (ii) order legislative reform to remove the criminal deterrent effect and ensure protections for providers; and (iii) maintain the majority's operational tools (protocols, training, access channels) within a legal framework that enables their effective operation⁵⁰. Otherwise, the risk is twofold: a precedent too timid for the region and fragile implementation, where laudable protocols collide with the primacy accorded to criminal law.

In short, *Beatriz* marks an operational yet incomplete step forward. It fills gaps in health governance; it does not obviate the need for normative consolidation. The future trajectory of the Inter-American system will hinge on this shift – from health to legislative, from operational to normative – which the partially dissenting opinion explicitly invites States and the Court to undertake, echoing European case law, the Maputo Protocol and the practice of the UN treaty bodies.

Conclusion

Ultimately, the *Beatriz* ruling reveals the dual trajectory – and hesitation – of Inter-American jurisprudence. On the one hand, the Inter-American Court is moving forward: it recognises substantial violations and imposes operational remedial measures (clinical protocols, staff training, publication, compensation), likely to improve care immediately and prevent certain blockages. On the other hand, it refrains from requiring repeal or amendment of the national regime of absolute prohibition of

⁴⁸ Inter-American Court of Human Rights, *Beatriz et al. v. El Salvador*, Merits, Reparations and Costs, Judgment of 22 November 2024, Series C No. 549, esp. § 212: “este Tribunal considera pertinente que el Estado adopte, en el plazo de un año contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, todas las medidas normativas necesarias para brindar directrices y guías de actuación al personal médico y judicial frente a situaciones de embarazos que pongan en riesgo la vida y la salud de la mujer”.

⁴⁹ *Ibid.*, concurring and partially dissenting opinion of Judge Humberto Antonio Sierra Porto, §§ 54-55.

⁵⁰ *Ibid.*

abortion and does not set out legal consequences should that criminal framework persist despite incompatibility with women's rights. The result is normative vagueness: the Inter-American system neither enshrines an explicit right to abortion nor formulates a clear obligation to lift general criminal prohibitions. This half-measure leaves protection incomplete. As long as criminal law remains unchanged, the deterrent effect on medical teams and the insecurity for patients persist, with the risk of repeating tragedies similar to the one experienced by Beatriz.

In other words, the judgment outlines an operational path but does not cross the ultimate normative threshold. Responsibility now rests with national legislatures and with the Inter-American Court's consolidation of a standard that clearly articulates organisational obligations alongside the lifting of criminal barriers, so that reproductive-rights protection under the Inter-American system is no longer conditional but fully effective.

Monográfico

Presentación Retos para la gestión sostenible de los espacios y los recursos en Iberoamérica

CARLOS R. FERNÁNDEZ LIESA*
ANA MANERO SALVADOR**

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 301-303.
ISSN: 1988 – 0618. ORCID: 0000-0003-4499-4580 / 0000-0002-8206-9524

El presente monográfico de la Revista Electrónica Iberoamericana se realiza en el marco del proyecto “Vacíos normativos y desarrollo progresivo de la Agenda 2030 y del principio de sostenibilidad. Especial relevancia para España” (PID 2022-13833390B-100) de la Agencia Estatal de Investigación (AEI), con fecha de inicio 1 de septiembre de 2023 y fecha de finalización el 31 de agosto de 2027, cuyos investigadores principales son los Catedráticos de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid, Carlos Ramón Fernández Liesa y Ana María Manero Salvador.

El Derecho Internacional contemporáneo está sacudido por transformaciones de enorme calado, que afectan directamente los ámbitos de regulación jurídica del Derecho Ambiental y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En este contexto se ha puesto en el centro del debate la relación desarrollo, sostenibilidad, justicia social y protección del medio ambiente. La respuesta a los desafíos jurídicos

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid. Correo electrónico: carlos@inst.uc3m.es. ORCID: 0000-0003-4499-4580

** Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid. Correo electrónico: ana.manero@uc3m.es. ORCID: 0000-0002-8206-9524

más relevantes de nuestro tiempo no puede obviar estos conceptos y fenómenos, los cuales deben abordarse desde reflexiones integrales, desde una perspectiva que ponga en el centro de todo a la persona y a sus derechos humanos.

Los trabajos reunidos en este monográfico abordan estas cuestiones desde distintas perspectivas metodológicas y teóricas. La protección del medio ambiente, los derechos de los pueblos indígenas, la sostenibilidad, la responsabilidad estatal frente a fenómenos criminales que afectan ecosistemas estratégicos, así como los desafíos derivados de los procesos de desarrollo económico y de transición energética, son temas que están presentes en las líneas que siguen, realizados por profesionales de España y de otras partes de Iberoamérica.

Uno de los aspectos que realzan los trabajos presentados en este monográfico es la manera en que cada uno de los temas está atravesado por una perspectiva analítica que combina la estrecha relación entre medio ambiente y derechos humanos. No es perspectiva novedosa, pues esta interdependencia ha sido reconocida hace muchas décadas en la doctrina y en los distintos sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Pero en los tiempos que corren, cuando se subestima el enorme daño que el hombre puede infringir a su entorno natural, hay que insistir en la protección del entorno natural y desde una posición que vincule la importancia de su protección como un objetivo de política pública, pero sobre todo como una condición imprescindible para el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

En esta línea, el monográfico contiene un estudio dedicado al aporte de las opiniones consultivas al derecho al medio ambiente dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que examina la evolución del marco normativo regional y el papel que ha desempeñado la jurisprudencia de la Corte Interamericana en la consolidación de esta relación. El análisis muestra cómo el derecho a un medio ambiente sano ha ido adquiriendo una dimensión progresiva dentro del sistema interamericano, especialmente a partir del desarrollo interpretativo de los instrumentos internacionales y del reconocimiento de la estrecha conexión entre la protección ambiental y la garantía de otros derechos humanos.

La dimensión territorial del desarrollo sostenible se manifiesta de manera concreta en el estudio sobre el crecimiento urbano de la ciudad de Arequipa y el dilema existente entre la expansión urbana y la preservación de su campiña. El trabajo analiza las tensiones entre la presión demográfica, la necesidad de vivienda y la protección de áreas agrícolas y patrimoniales que forman parte de la identidad cultural de la región. Desde una perspectiva jurídica y urbanística, el estudio examina el papel de los gobiernos locales en la planificación del desarrollo urbano y la necesidad de equilibrar los intereses económicos con la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural.

En la línea de análisis sobre las tensiones entre desarrollo económico y derechos humanos, el estudio relativo al desplazamiento forzado causado por empresas en la región de La Guajira colombiana ofrece una mirada crítica sobre los impactos sociales de determinados proyectos extractivos y energéticos. A partir del análisis del caso de la minería de carbón en la mina del Cerrejón y de la reciente expansión de proyectos de energía renovable, el trabajo pone de relieve cómo los procesos de transición energética

pueden generar nuevas formas de vulneración de derechos si no se implementan con mecanismos adecuados de consulta y protección de las comunidades afectadas. De esta manera, el estudio invita a reflexionar sobre la necesidad de garantizar que la transición hacia modelos energéticos más sostenibles se realice respetando plenamente los derechos humanos y los modos de vida de las poblaciones locales.

La relación entre sostenibilidad y regulación económica también se encuentra presente en el análisis sobre el empoderamiento de los consumidores y el ecodiseño en el marco de la Unión Europea. Este trabajo examina cómo las políticas europeas orientadas hacia la transición ecológica han incorporado instrumentos regulatorios destinados a promover una economía circular y sostenible. En particular, se destaca el papel del ecodiseño como herramienta jurídica y económica destinada a mejorar la durabilidad, reparabilidad y trazabilidad de los productos, al tiempo que se fortalece la capacidad de los consumidores para tomar decisiones informadas en el mercado. Asimismo, el estudio advierte sobre los riesgos asociados a prácticas engañosas como el *greenwashing*, que pueden debilitar la confianza en las políticas de sostenibilidad si no se establecen mecanismos adecuados de control y transparencia.

La dimensión ambiental adquiere especial relevancia cuando se analiza el caso de ecosistemas estratégicos como la Amazonía. En este sentido, el trabajo dedicado a la responsabilidad del Estado frente al crimen organizado y la minería ilegal en la región amazónica aborda una problemática de gran complejidad jurídica y política. La expansión de actividades ilícitas vinculadas a la extracción de recursos naturales no solo compromete la soberanía de los Estados sobre sus territorios, sino que también genera graves impactos ambientales y sociales, particularmente sobre los pueblos indígenas que habitan la región. El estudio pone de relieve cómo la falta de una respuesta estatal eficaz frente a estos fenómenos puede generar responsabilidad internacional por incumplimiento de obligaciones vinculadas al deber de prevención y a la debida diligencia en materia de derechos humanos.

La Amazonía también es analizada desde una perspectiva más amplia en el trabajo dedicado a las aportaciones de los países andinos a la sostenibilidad. En él se examina el cambio de paradigma que se ha producido en el constitucionalismo latinoamericano, donde diversos ordenamientos jurídicos han comenzado a reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos. Este enfoque, inspirado en cosmovisiones indígenas y en nuevas concepciones ecológicas del derecho, refleja una transición desde modelos antropocéntricos hacia perspectivas biocéntricas que buscan integrar la justicia ambiental con el desarrollo sostenible. Asimismo, el análisis destaca la importancia de los avances jurisprudenciales y constitucionales en países como Ecuador, Bolivia, Colombia y Perú, que han impulsado innovaciones jurídicas destinadas a fortalecer la protección de los ecosistemas amazónicos y promover una gobernanza ambiental más sostenible.

De este modo, los trabajos que integran este monográfico aportan análisis novedosos, o refuerzan otros, sobre problemáticas específicas en estas materias tan complejas. También ofrecen elementos de reflexión para avanzar hacia una gobernanza global que integre de manera efectiva la protección de los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental y el respeto a la diversidad cultural.

El aporte de las opiniones consultivas al derecho al medio ambiente en el sistema interamericano de derechos humanos

The contribution of advisory opinions to the right to the environment in the inter-american system of human rights

FLORABEL QUISPE REMÓN*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 304-332.

Fecha de recepción: 09/03/2026. Fecha de aprobación: 20/05/2026

ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10608>. ORCID: 0000-0001-8529-4658

Resumen

El trabajo analiza el desarrollo del derecho al medio ambiente dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con especial atención al papel desempeñado por las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El estudio examina el marco normativo del sistema y la evolución de la jurisprudencia del tribunal en relación con la protección ambiental. Desde una perspectiva dogmático-jurídica, se analizan particularmente las opiniones consultivas OC-23/17 sobre medio ambiente y derechos humanos y OC-32/25 sobre emergencia climática y derechos humanos. El artículo sostiene que estas decisiones han contribuido de manera decisiva a consolidar el derecho a un medio ambiente sano como un derecho humano autónomo dentro del sistema regional, ampliando el alcance de las obligaciones estatales en materia de protección ambiental.

* Profesora Titular de Derecho internacional Público y Relaciones internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid. Correo electrónico: fquispe@der-pu.uc3m.es. Este trabajo es resultado del Proyecto "Vacíos Normativos y desarrollo progresivo de la Agenda 2030 y del principio de sostenibilidad. Especial relevancia para España (PID 2022-138339OB-I00).

Palabras clave: Derechos humanos, medio ambiente, jurisprudencia, corte interamericana, sentencias, opiniones consultivas, sistema interamericano, pueblos indígenas, emergencia climática.

Abstract

This paper analyses the development of environmental rights within the Inter-American Human Rights System, with particular attention to the role played by the advisory opinions of the Inter-American Court of Human Rights. The study examines the system's regulatory framework and the evolution of the court's jurisprudence in relation to environmental protection. From a dogmatic-legal perspective, it analyses in particular Advisory Opinions OC-23/17 on the environment and human rights and OC-32/25 on the climate emergency and human rights. The article argues that these decisions have contributed decisively to consolidating the right to a healthy environment as an autonomous human right within the regional system, broadening the scope of state obligations in the area of environmental protection.

Keywords: Human rights, environment, jurisprudence, Inter-american court, judgments, advisory opinions, Inter-american system, indigenous peoples, climate emergency.

Sumario

1. Introducción, 2. El marco normativo del sistema interamericano de derechos humanos, 3. La jurisprudencia de la corte interamericana y su aporte al derecho al medio ambiente: el papel de las opiniones consultivas, 4. Reflexiones finales, 5. Bibliografía.

1. Introducción

La creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la adopción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADH) en 1948 marcaron el inicio de la construcción del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Este sistema se consolidó posteriormente con la adopción de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH) en 1969, instrumento que estableció dos órganos de protección: la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte o Corte IDH) y la Comisión Interamericana. El presente trabajo centra su atención en el papel de la Corte, especialmente en su función consultiva dado el aporte en el desarrollo del derecho al medio ambiente en la región.

La DADH y la CADH reconocen únicamente derechos civiles y políticos, sin hacer referencia expresa al derecho a un medio ambiente sano. Los derechos económicos, sociales y culturales fueron incorporados recién en 1988 mediante el Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). En el artículo 11 se consagra expresamente el derecho a un ambiente sano, así como el compromiso de los Estados de promover su protección, preservación y mejoramiento.

Con el paso del tiempo, las necesidades de la sociedad han ido cambiando y la protección del medio ambiente ha adquirido un papel central. Actualmente, es innegable que uno de los mayores desafíos de la comunidad internacional es el cambio climático. Sus efectos son profundos, afectando a las personas, el entorno natural y los ecosistemas. Ello ha convertido la cuestión ambiental en un tema transversal en los discursos globales. De igual modo, ha impulsado la adopción de numerosos instrumentos internacionales, en los que los Estados –aunque con distintos niveles de compromiso– participan.

Asimismo, la relación entre derechos humanos (DDHH) y medio ambiente aparece cada vez con mayor frecuencia en documentos y decisiones de los órganos internacionales de DDHH. En el ámbito del SIDH, desde 2001 se ha puesto especial énfasis en destacar esta interdependencia.

Por un lado, la Asamblea General de la OEA, en la Res. “Derechos Humanos y Medio Ambiente” incide en la importancia de estudiar el vínculo entre ambos para promover la protección del medio ambiente y el pleno goce de todos los DDHH¹; y por otro, la Corte IDH a través de su jurisprudencia ha incorporado el derecho al medio ambiente en el SIDH. Ello contribuye a fortalecer la protección de los DDHH en la región.

Este trabajo analiza el desarrollo del marco jurídico del SIDH y la incorporación del medio ambiente en él, centrándose fundamentalmente en el estudio de las decisiones de la Corte IDH, vinculadas con el medio ambiente, con especial énfasis en dos opiniones consultivas, la OC-23/17 (medio ambiente y DDHH) y OC-32/25 (emergencia climática y DDHH).

1 Organización de Estados Americanos, AG/RES. 1879 (XXXI-O/01), 2001.

A partir de este objetivo, el trabajo se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿en qué medida las opiniones consultivas de la Corte Interamericana han contribuido a consolidar el derecho al medio ambiente como un derecho autónomo dentro del Sistema Interamericano de DDHH?

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo se basa en un análisis dogmático jurídico del Derecho Internacional de los DDHH. Para ello se examinan las principales fuentes normativas del SIDH, así como la jurisprudencia de la Corte IDH, con especial atención a sus sentencias y opiniones consultivas. Asimismo, se recurre a la revisión de doctrina especializada en Derecho internacional ambiental y DDHH para contextualizar el desarrollo jurisprudencial analizado.

El trabajo se divide en dos partes. La primera, analiza el origen y la evolución del SIDH y su marco normativo para conocer si el medio ambiente se encuentra en él y el tratamiento que recibe; la segunda, analiza la jurisprudencia de la Corte sobre la relación de los DDHH y el medio ambiente y las opiniones consultivas, su naturaleza jurídica y su aporte al medio ambiente. Para ello, se acude al marco normativo del SIDH y a la jurisprudencia de la Corte, en especial a las opiniones consultivas, para luego terminar con unas reflexiones finales.

1. El marco normativo del sistema interamericano de derechos humanos

1.1. La evolución desde sus orígenes del sistema interamericano de derechos humanos

A través de la Carta de la OEA se crea la OEA en 1948 con el propósito de consolidar la paz y la seguridad en el continente; promover y afianzar la democracia representativa respetando el principio de no intervención, la eliminación de la pobreza; y promover mediante la cooperación, su desarrollo económico, social y cultural. En estos propósitos y principios no se advierte ninguna referencia al medio ambiente.

La única referencia en la Carta de la OEA al medio ambiente (art.95), es cuando se refiere al desarrollo económico y social de la OEA e incluye dentro de éste, al comercio, el turismo, la integración y el medio ambiente, que estará a cargo del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, órgano de la OEA.

1.1.1. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el medio ambiente

La DADH es la primera piedra en la construcción del SIDH y el primer instrumento internacional de esta naturaleza, no vinculante en un inicio². Hoy, su contenido refleja

2 Florabel Quispe Remón, *Los derechos humanos en el sistema interamericano*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2019, 34.

DDHH de alcance general que crea obligaciones de respeto y garantía para los Estados. Es una fuente de obligaciones internacionales para los Estados Partes. El no ser un tratado no implica que la Corte no pueda interpretarla ni que carezca de efecto jurídico³.

El único artículo que podría vincularse indirectamente con el medio ambiente, es el artículo 11, sobre salud y bienestar: “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”. En aquél entonces, el medio ambiente no era prioridad para los Estados.

1.1.2. La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la ausencia del medio ambiente

Es un tratado vinculante de 1969 de derechos civiles y políticos y solo el artículo 26 *desarrollo progresivo*, está vinculado con los DESC, cuando los Estados Partes asumen el compromiso de adoptar medidas legislativas u otros apropiados, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la OEA, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles.

No reconoce un derecho en sí, ni un catálogo de derechos, solo el compromiso de los Estados para conseguir la efectividad de los derechos derivados de las normas económicas, sociales y culturales.

En 1988 se adopta el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). De los 22 arts. que reconoce, solo 2 arts. están vinculados con la salud y el medio ambiente. El artículo 10, el derecho a la salud “Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social” y para hacer efectivo este derecho, los Estados se comprometen a reconocer como un bien público y tomar las medidas necesarias para hacerlas efectiva, entre las que encontramos la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que dadas sus condiciones de pobreza sean más vulnerables; y el artículo 11, *el derecho a un medio ambiente sano* “Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos” y los Estados parte serán los encargados de promover la protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente.

El Protocolo no crea órganos para la protección de los DESC. Indica que la violación de derechos sindicales (art. 8.a) y derechos a la educación (art. 13) imputables al Estado parte del Protocolo, podría dar lugar a la aplicación del sistema de peticiones individuales

3 Corte IDH, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989, Serie A no. 10, párr. 47.

a través de la Comisión y la Corte. Sobre los demás derechos, la Comisión solo puede formular las observaciones y recomendaciones que considere en un Estado parte, y luego incluirlos en el Informe Anual que presenta a la Asamblea General de la OEA⁴. Esto implica que los otros derechos, incluido los derechos del artículo 10 y artículo 11 no pueden ser protegidos por los órganos del SIDH (La Comisión y la Corte IDH).

La preocupación en el Derecho internacional por el medio ambiente y su relación con los DDHH se inicia en la Conferencia de la ONU sobre el Medio Humano de 1972 (Conferencia de Estocolmo), luego en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y desarrollo de 1992 (Conferencia de Río/Cumbre para la Tierra), y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 (Cumbre de Johannesburgo) (Louka 2006, 532). Desde entonces su desarrollo ha sido colosal, especialmente, a través de instrumentos *soft law*. En los últimos años la preocupación ha ido en aumento por el calentamiento global y el cambio climático y ha generado la adopción de más instrumentos orientados a su protección, más si se tiene en cuenta la repercusión que ésta tiene en los DDHH.

Juste señala que el Derecho Internacional Ambiental es una de las ramas más jóvenes del *corpus iuris Gentium*, que se ha caracterizado desde sus orígenes por su dinamismo, productividad normativa y espíritu innovador. Hoy, este derecho muestra una cierta congestión normativa, ya que cuenta con más de 500 tratados internacionales autónomos que producen un efecto de fragmentación del sistema⁵. Destaca también que el recurso a instrumentos no obligatorios se ha incrementado exponencialmente e incluso ha dado paso a instrumentos cada vez más diluidos, al que el autor denomina *ultra-soft law*. Esta acumulación de normas ambientales de todo tipo no significa necesariamente una mejor protección del medio ambiente, que garantice las necesidades de las generaciones futuras. Para Juste, el problema no es la falta de normas, sino la falta de efectividad en la aplicación de las normas existentes⁶.

Tal es la importancia del medio ambiente y la preocupación de la comunidad internacional, que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de 2015, ocho de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) están vinculados directamente con el medio ambiente: ODS 3, Salud y Bienestar; ODS 6, Agua Limpia y Saneamiento; ODS 7, Energía asequible y no contaminante; ODS 9, Industria, innovación e infraestructura sostenible resistentes al cambio climático; ODS 12, Producción y consumo responsable; ODS13, Acción por el clima; ODS 14, Vida submarina; y ODS 15, Vida de ecosistemas terrestres. Este desarrollo y relación con los DDHH hace que los órganos de DDHH en el mundo se pronuncien sobre dicha relación.

4 Solo 16 de los 35 Estados Miembros de la OEA han ratificado este Protocolo (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay). Esto significa que solo 16 Estados se obligan a proteger los derechos recogidos en el Protocolo.

5 José Juste Ruiz, "El Derecho internacional ambiental entre la evolución y la involución", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n° 45 (2020): 12.

6 *Ibidem*.

Los tratados de DDHH no vinculan expresamente el medio ambiente, ni los instrumentos ambientales mencionan estándares de DDHH, aunque la Conferencia de Estocolmo y la Cumbre mundial sobre Desarrollo Sostenible si saluden a la dignidad humana. Según Louka, la Conferencia de Río destacó el derecho al desarrollo como motor del Derecho internacional y recuerda que la reducción de la pobreza, aunque no explícita en los instrumentos internacionales de DDHH, está implícita en el artículo 11 del PIDESC (1966). Así, integrar los DDHH en el discurso ambiental es esencial, pues constituyen la base para la calidad de vida que la protección ambiental busca garantizar⁷.

En el Protocolo de San Salvador (art 11) el derecho a un ambiente sano, está vinculado al derecho a la vida que el Estado debe garantizar.

Las normas en esta materia son en su mayoría *soft law*, pero como dice Dupuy, al igual que en otras áreas en las que la ley “blanda” juega un papel importante en el proceso de elaboración de este tipo de normas, en el Derecho Internacional del Medio Ambiente (DIMA), también la repetición de actos es un factor muy importante en el proceso internacional de elaboración de normas ambientales “blandas”. Así, la reacción coordinada de organismos internacionales con mensajes coincidentes, la referencia a directrices de otras autoridades y la reiterada invocación de normas comunes contribuyen a formar progresivamente un entendimiento internacional compartido. Hoy en día prácticas antes vistas como amenazas a la soberanía estatal –como el principio de información y consulta, la evaluación del impacto ambiental o la no discriminación en la aplicación de normas contra la contaminación– son ampliamente aceptadas. Esto se refleja en la adopción de instrumentos de *soft law* que promueven la cooperación internacional bajo una visión global de la atmósfera como patrimonio común de la humanidad, lo que como señaló Dupuy podría tener implicancias jurídicas en materia de responsabilidad ambiental⁸.

Para Dupuy las normas blandas ayudan a fijar estándares de buen comportamiento esperados de un “Estado bien gobernado” sin construir aún normas consuetudinarias obligatorias. Entre esos estándares –que expresa la diligencia debida en la cooperación internacional– figuran la consulta previa ante posibles riesgos de contaminación transfronteriza, la notificación anticipada de accidentes contaminante, la evaluación de impacto ambiental y la no discriminación en el acceso a la justicia frente a la contaminación. Tales pautas fueron reconocidas como parte de la diligencia debida por los árbitros en el célebre caso de Alabama⁹.

Sin duda, la eficacia de las normas, al margen de ser *hard* o *soft law*, depende de la voluntad política de los Estados.

7 Elli Louka, *International Environmental Law, Fairness, Effectiveness, and world order*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, 54.

8 Pierre Marie Dupuy, “Soft Law and the international law of the environment”, *Michigan Journal of international law* 12, nº 2 (1990): 424-427.

9 Jean-Pierre Dupuy, “Soft Law and...”, (1990): 434.

2. La jurisprudencia de la corte interamericana y su aporte al derecho al medio ambiente: el papel de las opiniones consultivas

La interpretación evolutiva de la Convención Americana por la Corte vincula los DDHH con la protección del medio ambiente. Ésta no es pionera, pues otros órganos de DDHH en 2008 ya habían incorporado la dimensión ambiental, resaltando su importancia para la protección de los DDHH¹⁰. “A las dimensiones ambientales de los derechos que figuran en los diversos instrumentos internacionales de DDHH, de carácter universal como regional, se le conoce como la ‘ecologización’ de la legislación existente en materia de DDHH más que la adición de nuevos derechos a los tratados existentes¹¹. Esta ecologización trasciende Europa extendiéndose a organismos de DDHH, con convergencia jurisprudencial y fertilización cruzada de ideas entre sistemas¹². La jurisprudencia de tribunales y órganos de DDHH revela una dimensión ambiental implícita en los tratados, salvo la Carta africana, que reconoce el derecho al medio ambiente como derecho individual y derivado de otros derechos (vida, salud, vida privada y familiar), y no como un derecho colectivo. Según Francioni, este enfoque puede ser útil provisionalmente frente a abusos graves, pero resulta insuficiente para enfrentar la degradación ambiental y sus efectos difusos en la sociedad. Francioni sostiene que mantener este enfoque rígido estanca el Derecho internacional y reduce los DDHH a una visión individualista, ignorando su vínculo con lo colectivo. Propone una jurisprudencia más avanzada que reconozca el carácter colectivo del derecho a un medio ambiente sano y sostenible como condición esencial para la seguridad y el bienestar humanos¹³.

A la incorporación del medio ambiente en la interpretación de normas de DDHH del SIDH se conoce como ecologización de los DDHH, humanización o judicialización del medio ambiente. Esto se debe en palabras de la Corte a la evolución social y del Derecho Internacional del Medio Ambiente, por cuanto “Los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”¹⁴, considerando no solo el texto literal, sino también el sistema en el que se inscriben¹⁵. Esta interpretación evolutiva es clave para el desarrollo del Derecho internacional de los DDHH.

¹⁰ Jorge Viñuales, “La protección ambiental en el Derecho Consuetudinario internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional* 69, n° 2 (2017): 71.

¹¹ Alan Boyle, “Human Rights and Environment: where Next?”, *European Journal of International Law* 23, n° 3 (2012): 614.

¹² Ibidem.

¹³ Francesco Francioni, “International Human Rights in an Environmental Horizon”, *The European Journal of International Law* 21, n° 1 (2010): 44.

¹⁴ Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo, Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63, 1999b, párr. 193.

¹⁵ Corte IDH, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, Serie A No. 16, 1999a, párr. 113.

Al igual que el Derecho internacional de los DDHH, el Derecho Internacional del Medio Ambiente tiene como rasgo estructural “su constante adaptación a una realidad siempre cambiante, su incesante transformación normativa e institucional para la consecución de un objetivo que se escapa hacia el futuro”¹⁶.

Entre los argumentos destacan los artículos 1.1 y artículo 29.b de la CADH: el deber estatal de garantizar los DDHH y la prohibición de interpretar normas para restringir derechos reconocidos en leyes internas o tratados. Al igual que instrumentos internacionales sobre medio ambiente. En la OC-23/17¹⁷, realiza por vez primera una amplia interpretación del vínculo entre medio ambiente y DDHH.

El artículo 11 del Protocolo DESC fundamenta la relación entre DDHH y medio ambiente. En el caso de los pueblos indígenas, resalta su vínculo con el derecho a una vida digna (art. 4 CADH), junto al deber estatal de garantía (art. 1.1) y el desarrollo progresivo (art. 26) conforme a las normas internacionales de protección especial¹⁸.

En este contexto, resulta necesario mencionar algunas decisiones respecto a los pueblos indígenas y su contribución al derecho al medio ambiente. Por tratarse de pueblos especialmente vulnerables al daño ambiental por las crecientes presiones sobre sus tierras y recursos, así como a los vínculos culturales y religiosos que mantienen con sus territorios ancestrales¹⁹.

La primera relación de los DDHH y el medio ambiente lo encontramos en el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni (2001), donde la Corte, mediante interpretación evolutiva, estableció que el artículo 21 de la CADH protege la propiedad comunal indígena y su vínculo con sus tierras y recursos²⁰. Este fallo marcó un punto de inflexión, ampliando desde entonces el reconocimiento de la dimensión ambiental

16 José Juste Ruiz, “La evolución del derecho internacional del medio ambiente”, *Revista Catalana de Derecho Público*, nº 15 (1992): 45.

17 Corte IDH, *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, Serie A No. 23, 2017b.

18 Corte IDH, *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 25 de noviembre de 2015, Serie C No. 309, 2015c, párr. 172.

19 Donald Anton y Dinah Shelton, *Environmental protection and human rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, 545.

20 Corte IDH, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, 2001, párr. 148.

de los DDHH, tanto en casos indígenas²¹ como individuales²². El TEDH ya lo había hecho antes en casos individuales²³.

En el caso *Yakye Axa*, la Corte, argumenta la relación del derecho a la vida del artículo 4 de la CADH con el derecho a una vida digna y señala que este derecho no se limita solo al derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también al derecho a no generar condiciones que impidan o dificulten el acceso a una existencia digna, siendo inadmisibles cualquier enfoque restrictivo a este derecho²⁴. En el caso *Sawhoyamaya*, incide en la obligación del Estado en garantizar también a las personas en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación, las condiciones jurídicas y administrativas que les aseguren el ejercicio a la vida de acuerdo al principio de igualdad ante la ley²⁵. La protección del medio ambiente es una condición para una vida digna²⁶.

La Corte ha reconocido la compatibilidad de los derechos de los pueblos indígenas y la protección ambiental, destacando su complementariedad²⁷. Estos pueblos tienen derecho a conservar su medio ambiente y a mantener la capacidad productiva de sus territorios y recursos naturales²⁸.

21 Corte IDH, *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, 2005a; Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 17 de junio de 2005, Serie C No. 125, 2005b; Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146, 2006a; Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 28 de noviembre de 2007, Serie C No. 172, 2007; Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, 2010; Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones*, Sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C No. 245, 2012; Corte IDH, *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 25 de noviembre de 2015, Serie C No. 309, 2015b; Corte IDH, *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, 2015c.

22 Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, 2006b; Corte IDH, *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo*, Sentencia de 6 de mayo de 2008, Serie C No. 179, 2008; Corte IDH, *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C No. 196, 2009a.

23 Fernando Simón, "La construcción de la tutela ambiental en la jurisprudencia de Estrasburgo", *Persona y Derecho*, n. 63 (2010); Lorenzo Martín-Retortillo, "Jurisprudencia ambiental reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *InDret Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 4 (2008); Svitlana Kravchenko y John Bonine, "Interpretation of human rights for the protection of the environment in the European Court of Human Rights", *Global Business & Development Law Journal* 25 (2012); Jonathan Verschuuren, "Contribution of the case law of the European Court of Human Rights to sustainable development in Europe". En *Transregional Comparative Lessons in Pursuit of Sustainable Development*, Werner Scholtz y Jonathan Verschuuren, 363-385, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., 2015; European Court of Human Rights, *Environment and the European Convention on Human Rights*, 2020.

24 Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay...*, 2005b, párr. 161.

25 Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay...*, 2006a, párr. 189.

26 Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay...*, 2010, párr. 217.

27 Corte IDH, *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam...*, 2015c, párr. 173.

28 Corte IDH, *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam...*, 2015b, párr. 296.

También vincula ambos derechos en otros casos individuales²⁹ y destaca la importancia del derecho a la información y el acceso a la información ambiental³⁰.

En el caso Salvador Chiriboga, se refirió a la compatibilidad del interés particular y el interés público que incluye la protección del medio ambiente y que el interés general basado en la protección del medio ambiente es una causa de utilidad pública legítima³¹. En Europa también el TEDH en el caso Matczynski vs. Polonia (2015), se refirió sobre las restricciones sobre el uso de tierras de propiedad privada del demandante por motivos ambientales y le dio la razón al Estado y “recordó que la propiedad privada también puede tener una función social, que ha tenerse en cuenta a la hora de afirmar si existe un “justo equilibrio”³².

Se ha desarrollado la dimensión ambiental de derechos como la vida, la salud y la participación pública y el acceso a la información, reconocida por órganos universales y regionales de protección de los DDHH³³.

3. La Corte Interamericana y la Interpretación del artículo 26 de la CADH sobre DESC y su incorporación en el catálogo de la Convención Americana

La interpretación de la Corte solo se había limitado a los artículos sobre derechos civiles y políticos, por ello es relevante la judicialización de los DESC del artículo 26 (Corte IDH, 193). El caso Lagos del Campo³⁴ marca un punto de inflexión al reconocer el derecho a la estabilidad laboral al amparo del artículo 26 de la CADH, con base en el principio *iura novit curia* y el artículo 29 de la CADH³⁵. Se basa en la indivisibilidad

²⁹ Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile...*, 2006b sobre la solicitud de información al Estado sobre un contrato de inversión extranjera entre el Estado y dos empresas extranjeras y una empresa chilena receptora para desarrollar un proyecto de industrialización forestal, debido al impacto ambiental que podía tener.

³⁰ Akilu Tesfaye Oda, *Access to Environmental Information in International Human Rights Law*. Moldavia: Lambert Academic Publishing, 2013, 17.

³¹ Corte IDH, *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador...*, 2008, párr. 116.

³² Rosa Fernández Egea, “Jurisprudencia ambiental internacional”, *Revista Catalana de Derecho Ambiental* 7, n° 1 (2016): 7.

³³ Donald Anton y Dinah Shelton, *Environmental protection...*, 2011: 986.

³⁴ Ya en Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198.» 2009b., la Corte se había pronunciado sobre su competencia para pronunciarse sobre todos los artículos de la CADH incluido el artículo 26.

³⁵ Bajo este mismo argumento se pronuncia en el Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela (Corte IDH, *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 8 de febrero de 2018, Serie C No. 348, 2018ª, párr. 219).

e interdependencia de los DDHH³⁶, y en su derecho de resolver cualquier controversia relativa a su jurisdicción que le permite la CADH³⁷. Así lo hace y condena al Estado por la violación del artículo 26.

El Protocolo de San Salvador no autoriza a la Corte para pronunciarse sobre este derecho, pero la Corte exige el cumplimiento de su jurisprudencia a los Estados que asumieron su competencia contenciosa, al amparo del “control de convencionalidad” desarrollado desde el caso *Almonacid Arellano Vs. Chile* (2006)³⁸. Hoy, se puede reivindicar derechos al amparo del artículo 26 de la CADH. En el caso *Poblete Vilches*, indica que la CADH incorporó los DESCa en su catálogo de derechos protegidos³⁹, a través de una derivación de las normas de la Carta de la OEA y de las normas de interpretación del artículo 29 de la CADH⁴⁰.

En 2024, en el caso *Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane v. Ecuador*, un caso de aislamiento voluntario de habitantes de la Amazonía occidental ecuatoriana, la Corte destacó la falta de aplicación del principio de precaución por parte del Estado en la tramitación y la implementación de la declaratoria de interés nacional para la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní, que afectó el derecho a la propiedad y a la libre determinación de este pueblo.

La Corte responsabiliza al Estado por permitir actividades extractivas sin proteger el ambiente y la vida de comunidades aisladas, y por ende la violación, entre otros, del derecho a la propiedad colectiva y del derecho a la libre determinación en relación con el resguardo del principio de no contacto y de precaución de este pueblo; del derecho a la vida digna, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al medio ambiente sano, y a la identidad cultural⁴¹. Destacó la interrelación entre diversos DESC y ambientales de este pueblo con la protección de sus tierras para poder garantizar su derecho a una vida digna.

³⁶ En muchos casos ha señalado la interdependencia e indivisibilidad existente entre los derechos civiles y políticos y los DESC y la no existencia de jerarquías entre ellos. Cfr. Corte IDH, 2009b, párr. 101; Corte IDH, *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 1 de septiembre de 2015, Serie C No. 298, San José de Costa Rica, 2015^a, párr. 172; Corte IDH, 2017a, párr. 141; Corte IDH, 2018b, párr. 100; Corte IDH, *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 23 de agosto de 2018, Serie C No. 359, 2018c, párr. 86.

³⁷ Corte IDH, *Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 31 de agosto de 2017, Serie C No. 340, 2017a, párrs. 141-142.

³⁸ Un estudio completo véase en Florabel Quispe Remón, *Control de convencionalidad en el sistema interamericano de derechos humanos*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2024.

³⁹ Por vez primera hace referencia expresa a los DESCa. La Comisión Interamericana ya hacía referencia a esta concepción con anterioridad. En 2014, este órgano decidió crear una “Relatoría Especial para los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales”, que funciona desde el 2017.

⁴⁰ Corte IDH, *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 8 de marzo de 2018, Serie C No. 349, 2018b, párr. 103.

⁴¹ Corte IDH, *Caso Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane v. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 4 de septiembre de 2024, Serie C No. 537, 2024b, párr. 558.

Meses después en el caso habitantes de La Oroya, sobre actividades minero-metalúrgicas realizadas en la Oroya por empresas pública y privada, la Corte por vez primera reconoce de forma autónoma el derecho a un ambiente sano, responsabilizando al Estado peruano por el incumplimiento del deber de prevención de daños ambientales, que fueron producidos por la exposición durante años a contaminantes que se encontraban en el aire, el agua y el suelo y que constituían un riesgo para la salud. El aire, los suelos y el agua aún tienen contaminantes emitidos por la actividad del Complejo Metalúrgico de la Oroya por lo que el Estado debe adoptar medidas de restitución respecto del medio ambiente⁴².

Una de las últimas sentencias emitidas hasta la fecha sobre medio ambiente se refiere, entre otras, a la relación del medio ambiente con la explotación de petróleo y gas en territorios U'wa desde los años 90, sin consulta previa, ni evaluación ambiental, por la que la Corte destaca la violación del derecho al medio ambiente sano, entre otros derechos. El derecho al medio ambiente sano en este caso está ligado al derecho a la participación activa en la gestión ambiental, incluyendo áreas protegidas y proyectos extractivos⁴³.

Así, la Corte reconoce el derecho a un medio ambiente sano, a la alimentación adecuada, al agua y a participar en la vida cultural, y la interdependencia entre estos derechos y especificidades en relación con los pueblos indígenas⁴⁴. Se ha consolidado en la jurisprudencia el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, conectado a los derechos colectivos y culturales.

3.1. Las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana y su aporte transformador al reconocimiento del medio ambiente como derecho humano

3.1.1. La Competencia consultiva de la Corte y su amplio desarrollo

La Corte tiene competencia para conocer casos contenciosos (art. 62), para tomar medidas provisionales (art.63), para supervisar el cumplimiento de sus sentencias, y para emitir opiniones consultivas.

Del artículo 64.1 de la CADH se tiene que los Estados miembros de la OEA y los organismos técnicos y especializados dependientes de la OEA, pueden consultar a la Corte acerca de la interpretación de la CADH o de otros tratados de DDHH del SIDH. Esto permite a la Corte emitir opiniones consultivas acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los tratados de DDHH del SIDH (art.64.2 CADH).

⁴² Corte IDH, *Caso Habitantes de La Oroya Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 27 de noviembre de 2023, Serie C No. 511, 2023, párr. 332.

⁴³ Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena U'wa y sus miembros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 4 de julio de 2024, Serie C No. 530, 2024^a, párrs. 155-159.

⁴⁴ Corte IDH, *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 6 de febrero de 2020, Serie C No. 400, 2020.

Las opiniones consultivas también están reguladas en el Reglamento de la Corte⁴⁵, cuyo artículo 70 señala que éstas deben ser formuladas con precisión. Las solicitudes por un EEMM o por la Comisión, deben indicar, además, las disposiciones cuya interpretación se pide, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección del Agente o de los Delegados. Si ésta proviene de otro órgano de la OEA que no sea la Comisión, la solicitud además deberá precisar la manera en que la consulta se refiere a su esfera de competencia.

El reglamento exige que la solicitud de una opinión consultiva señale: las disposiciones de derecho interno, así como las de la CADH o de otros tratados de DDHH, que son objeto de consulta; las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte; el nombre y la dirección del Agente del solicitante. Se debe adjuntar copia de las disposiciones internas a que se refiera la consulta⁴⁶.

3.1.2. El recorrido del procedimiento de la opinión consultiva en la Corte IDH

Una vez recibida la solicitud, el Secretario de la Corte remitirá a todos los EEMM, a la Comisión, al Consejo Permanente, al Secretario General y a los órganos de la OEA a cuya esfera de competencia se refiera el tema de consulta, si fuera el caso. La presidencia fijará un plazo para que los interesados remitan sus observaciones escritas. Ésta podrá invitar o autorizar a cualquier persona interesada para que presente su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta. Si la solicitud es de un Estado miembro, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y cualquier norma internacional americana. Finalizado el procedimiento escrito, la Corte decide si o no al procedimiento oral y fija la audiencia, salvo que delegue esta función en la Presidencia. Si la petición es de un Estado, se hará previa consulta con el Agente⁴⁷.

Al igual que en las sentencias, también en las opiniones consultivas los jueces pueden emitir su voto concurrente o disidente, que debe ser razonado.

3.1.3. El papel de las opiniones consultivas en el SIDH y la naturaleza jurídica de las mismas

A través de la competencia consultiva, la Corte desempeña una labor de asesoría, en tanto que interpreta los tratados sobre protección de los DDHH en el SIDH. El artículo 68 de la CADH se refiere claramente a la primera competencia, la contenciosa, pero la competencia consultiva ha sido ampliamente desarrollada por la jurisprudencia, a través de las OC que no tienen por sí mismas, fuerza vinculante, a pesar de su evidente

⁴⁵ Aprobado por la Corte IDH en su LXXXV Período Ordinario de Sesiones celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009. <https://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm>

⁴⁶ Cfr. Art. 72 del Reglamento de la Corte.

⁴⁷ Cfr. Art. 73 del Reglamento de la Corte.

valor jurídico⁴⁸. Sus efectos jurídicos son innegables para los Estados de la región y especialmente para el Estado que la solicitó⁴⁹. A partir de la doctrina del control de convencionalidad, la Corte ha dejado claro (OC-15/97 y la OC-21/14) que éstas aunque no tienen el mismo carácter vinculantes que las sentencias, poseen “efectos jurídicos innegables”, por lo que las autoridades estatales deben tenerlas en cuenta al interpretar y aplicar la CADH.

La diferencia entre las sentencias y las opiniones consultivas es que las primeras son obligatorias y vinculantes, y las segundas no. No obstante, pese a su relevancia interpretativa dentro del Sistema Interamericano, el alcance jurídico de las opiniones consultivas presenta ciertos límites. Al no tener el mismo carácter vinculante que las sentencias contenciosas, su eficacia depende en gran medida de la recepción que los Estados y sus órganos internos otorguen a los estándares interpretativos desarrollados por la Corte. Esto plantea desafíos respecto a la implementación efectiva de dichos estándares en las políticas públicas y en la práctica estatal. Además, en las opiniones consultivas no hay partes, y sería injusto exigir como obligatoria para los que no han comparecido ante ella ni han sido demandados o interpelados. Si se estimara que éstas fuesen obligatorias para todos los Estados, el derecho de defensa se vería afectado y los Estados que no son parte de la CADH serían, de esa forma, sometidos a la jurisdicción de la Corte, situación que no contempla la Convención⁵⁰. Pero, esto no implica que un Estado pueda desde su soberanía disponer su obligatoriedad dentro de su jurisdicción. Su función es orientar a los Estados en el cumplimiento y defensa de los DDHH en ellas comprendidas⁵¹. En cualquier caso, al margen de que una OC se emita como fallo tienen un contenido propio respecto de las sentencias de la competencia contenciosa de la Corte. Los Estados Partes de la CADH, para este efecto, conciben las dos competencias como instituciones distintas y peculiares⁵².

La Corte ejerció la primera función consultiva al emitir la Opinión Consultiva OC-1/82⁵³ y la última, hasta la fecha, la OC-32/25, sobre emergencia climática. Éstas han sido solicitadas tanto por los Estados como por la Comisión.

48 Carlos J. Zelada Acuña, *¿Son vinculantes las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? una propuesta de reforma para un problema de antaño*. Lima: Promsex, 2020, 109-110.

49 Juan Hitter, “¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad)”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, n° 10 (2008): 150.

50 Corte IDH, *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, Serie A No. 24, 2017c, párr. 149.

51 Eduardo Vio Grossi, “La naturaleza no vinculante de las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista Jurídica digital UANDES 2*, n° 2 (2018): 200.

52 Ibidem.

53 Corte IDH, “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982, Serie A No. 1, 1982.

“La función consultiva de la Corte Interamericana, tiene una base jurisdiccional amplia (art.64 de la Convención Americana), sin paralelos en el derecho internacional contemporáneo”⁵⁴. La Corte es pionera en darle el amplio alcance a esta figura. Por eso hoy en día “está sirviendo inclusive de inspiración para otros tribunales internacionales y para la jurisprudencia internacional emergente, *in statu nascendi*, sobre la materia, como lo viene reconociendo prontamente la bibliografía especializada, y está ejerciendo un impacto sensible en la práctica de los estados de la región sobre la cuestión”⁵⁵. A través de éstas, la Corte contribuye de manera significativa a la definición del sistema de protección contemplado en la CADH⁵⁶. Las opiniones a destacar sobre el derecho al medio ambiente y los DDHH son la OC-23/17 y OC-32/25.

3.2. La Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017

Ha sido el primer pronunciamiento rotundo y contundente sobre las obligaciones de los Estados en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal. Luego ha continuado profundizando y esclareciendo el tema, como se expuso anteriormente, especialmente en sus sentencias de 2024.

Para la Corte es innegable la existencia de la relación entre la protección del medio ambiente y la realización de otros DDHH. Además señala que la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de estos derechos. Acude al reconocimiento internacional sobre la relación interdependiente entre la protección al medio ambiente, el desarrollo sostenible y los DDHH⁵⁷, y de esta interdependencia e indivisibilidad surgen muchos puntos de conexión por los cuales todos los DDHH son vulnerables a la degradación ambiental, así el pleno disfrute de todos los DDHH depende de un medio propicio⁵⁸.

El derecho a un ambiente sano, recogido en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, según la Corte, debe incluirse entre los DESC protegidos por el artículo 26. Allí se protegen los derechos que derivan de las normas económicas, sociales y sobre la educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA, en la DADH, así como en aquellos que se derivan de una interpretación de la CADH conforme al artículo 29 de la CADH⁵⁹. Así, ha entendido el *derecho humano a un ambiente sano* como un derecho individual y colectivo. Lo reconoce como un derecho autónomo ya que, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, bosques,

⁵⁴ Antonio, Cançado Trindade, “El derecho de acceso a la justicia internacional y las condiciones para su realización en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, *Revista IIDH*, n° 37 (2003): 74.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Manuel Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid: Tecnos, 2006, 676.

⁵⁷ Corte IDH, *Medio ambiente y derechos humanos...*, 2017b, párr. 52.

⁵⁸ Corte IDH, *Medio ambiente y derechos humanos...*, 2017b, párrs. 47-55.

⁵⁹ Corte IDH, *Medio ambiente y derechos humanos...*, 2017b, párr. 57.

ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, sin que exista certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas. Como derecho autónomo es distinto al contenido ambiental que surge de la protección de otros derechos, tales como el derecho a la vida o el derecho a la integridad personal⁶⁰.

Los daños ambientales afectan a todos los DDHH, aunque algunos son más susceptibles que otros. La Corte los divide en *derechos sustantivos* (derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud, etc.)⁶¹, y *derechos de procedimiento* cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales (derechos a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo)⁶². Estos pueden ser más afectados en ciertos grupos de personas en situación de vulnerabilidad (pueblos indígenas, niños y niñas, entre otros), por ello, los Estados para garantizar el goce efectivo de los Derechos sin discriminación deben tenerlas en cuenta.

Sobre el *alcance del término jurisdicción en la CADH* recuerda la obligación del Estado que nace del artículo 1.1 de la CADH y sostiene que el deber de respeto y garantía de los DDHH es sobre todas las personas que se encuentre en el territorio del Estado o que de cualquier forma sea sometida a su autoridad, responsabilidad o control. Así, la Jurisdicción del artículo 1.1 no se limita al territorio nacional, contempla también circunstancias en que conductas extraterritoriales de los Estados constituyan un ejercicio de la jurisdicción por parte de dicho Estado. A efectos de la CADH, si ocurre un daño transfronterizo que afecte derechos convencionales, se entiende que las personas cuyos derechos han sido vulnerados están bajo la jurisdicción del estado de origen, si hay una relación de causalidad entre el hecho que se originó en su territorio y la afectación de los DDHH de personas fuera de su territorio⁶³.

Asimismo, reforzó el deber estatal de prevenir daños ambientales significativos mediante evaluación de impacto ambiental y regulación efectiva. Estableció estándares innovadores sobre participación pública, acceso a la información y justicia ambiental en clave de DDHH⁶⁴.

En suma la OC-23/17 fortalece la dimensión ambiental dentro del SIDH, consolidando el MA como un derecho clave para la vida digna y la supervivencia de las personas. Además, marca un precedente al exigir a los Estados estándares más altos de prevención, participación y responsabilidad ambiental. Con ello, se convierte en un pilar para la protección integral de los DDHH frente a la crisis climática.

60 Corte IDH, *Medio ambiente y derechos humanos...*, 2017b, párrs. 62-63.

61 La Corte en esta opinión consultiva recordando, lo señalado en el caso *Artavia Murillo Vs. Chile*, que la salud constituye un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades afirmó que la contaminación ambiental puede causar afectaciones a la salud.

62 Cfr. (Corte IDH, 2017b, párr. 64).

63 Cfr. Corte IDH, *Medio ambiente y derechos humanos...*, 2017b, párrs. 211-241.

64 Cfr. Corte IDH, *Medio ambiente y derechos humanos...*, 2017b, párrs.150.

3.3. Opinión Consultiva 32/25 de 29 de mayo de 2025 (Corte IDH 2025)

Ha sido solicitada por Chile y Colombia en enero de 2023, basada en el artículo 64.1 de la CADH y en el artículo 70.1 y 70.2 del Reglamento de la Corte, sobre las obligaciones de los Estados para responder a la emergencia climática en el marco del DIDH. Fue el proceso consultivo con mayor participación en la historia de la Corte⁶⁵.

La Corte inicia señalando que la interpretación de la CADH y el Protocolo de San Salvador por los Estados Partes y por los que integran la OEA, debe ser de forma integral y no por separado. Los miembros de la OEA están vinculados por las obligaciones de la DADH, de la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana⁶⁶.

Así, tras precisar las obligaciones de los Estados miembros de la OEA, la Corte introduce el análisis sustantivo del fenómeno climático y sus implicaciones jurídicas. En este examen del cambio climático y sus causas, pone énfasis en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) producto de la actividad humana y la forma en que los diferentes sectores de la economía y la sociedad, como los Estados y las regiones, contribuyen a la generación de tales emisiones. También se refiere a otros agentes atmosféricos conocidos como “contaminantes climáticos de vida corta”. Señala la contribución asimétrica de las distintas regiones del mundo al cambio climático, y la de los distintos sectores de la población⁶⁷.

La Corte analiza los impactos del cambio climático en los sistemas naturales, en las personas y en territorios vulnerables de las Américas. Advierte que altera drásticamente los procesos físicos y químicos del planeta y afecta de forma grave y directa las condiciones para una vida digna⁶⁸. La exposición a eventos climáticos extremos –calor, inundaciones, sequías, incendios forestales, contaminación atmosférica– puede causar lesiones y muertes⁶⁹.

El cambio climático afecta la salud, reduce la producción de alimentos, genera pérdidas culturales y patrimoniales, y ocasiona daños económicos por desastres, destrucción de infraestructuras e interrupción de cadenas de suministro⁷⁰.

Estas amenazas, dice la Corte, constituyen un desafío para la democracia y no afectan a todos los seres humanos de la misma forma ni se distribuyen de manera proporcional a nivel global. “El riesgo de sufrir los impactos del cambio climático depende

⁶⁵ Cfr. <https://corteidh.or.cr/tablas/OC-32-2025/>

⁶⁶ Corte IDH, *Emergencia Climática y Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 2, 4.1, 5.1, 8, 11.2, 13, 17.1, 19, 21, 22, 23, 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, y I, II, IV, V, VI, VII, VIII, XI, XII, XIII, XIV, XVI, XVIII, XX, XXIII, y XXVII, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre)*, Opinión Consultiva OC-32/25 de 29 de mayo de 2025, Serie A No. 32, 2025, párr. 41.

⁶⁷ Cfr. Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párrs. 44-63.

⁶⁸ Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párr. 88.

⁶⁹ Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párr. 90.

⁷⁰ Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párr. 94.

de la interacción dinámica entre la exposición a los impactos climáticos y la vulnerabilidad. Los medios de subsistencia que dependen del clima, como la agricultura y la pesca, son especialmente vulnerables a fenómenos extremos. Cuando estos sectores se ven afectados, las comunidades que dependen de ellos sufren pérdidas económicas, lo que agrava la pobreza. Dado que estas actividades suelen concentrarse en regiones ya vulnerables, el impacto también amplifica las desigualdades existentes⁷¹.

Recuerda que el *derecho al ambiente sano* es un derecho autónomo que protege los componentes del ambiente, como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Este derecho, dice, es distinto al contenido ambiental que surge de la protección de otros derechos, como el derecho a la vida o el derecho a la integridad personal. En esta línea reitera que, “además de violar el derecho a gozar de un ambiente sano, los daños ambientales pueden afectar todos los DDHH; y que algunos derechos, precisamente los derechos sustantivos, son más susceptibles a dicha afectación. Por ende, la protección del derecho al ambiente sano redundaría necesariamente en la protección de los DDHH sustantivos⁷²”.

Así, la Corte recoge, reitera y focaliza en algunos aspectos ya mencionados en la OC-23/17. El deber de prevención dentro de la obligación de garantía adquiere un contenido particular respecto del derecho al ambiente sano. Este principio consuetudinario, dice la Corte, impone a los Estados “la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional”. Este deber está vinculado a la obligación internacional de debida diligencia de no causar o permitir que se causen daños a otros Estados⁷³. El Estado debe adoptar medidas de prevención ante actividades que puedan generar riesgo para los DDHH y para el ambiente, tanto dentro como fuera de su territorio.

La Corte resalta el vínculo entre la prohibición de daños irreversibles al clima y las normas de *ius cogens*, una afirmación poco afortunada, pues implica una toma de posición de gran calado jurídico. Sostener tal conexión “a la ligera” desdibuja el rigor que exige la identificación de normas imperativas en el Derecho internacional, más si se tiene en cuenta que no existe un *ius cogens* regional⁷⁴. La Corte argumenta que la preservación del equilibrio ecosistémico es condición indispensable para garantizar todos los DDHH apoyándose en la dependencia entre derechos como vida, salud e igualdad y la protección ambiental; el reconocimiento de la preservación de los ecosistemas frente a daños irreversibles como interés colectivo de la humanidad; la existencia de una base jurídica y un consenso internacional crecientes;

71 Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párr. 98.

72 Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párr. 274.

73 Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párr. 275.

74 Florabel Quispe Remón, “Las normas de *ius cogens*: ausencia de catálogo”, *Anuario Español de Derecho Internacional* 28 (2012): 148.

y su conexión con la dignidad, la justicia intergeneracional, la práctica estatal, los tratados, las resoluciones de la ONU y jurisprudencia regional. Así afirma el carácter inderogable de esta obligación⁷⁵. Sin embargo, estos elementos, aun siendo relevantes, no sustituyen la exigencia de acreditar el consenso reforzado requerido por el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En este sentido como lo menciona Fernández Liesa, este tipo de razonamientos responde en ocasiones a interpretaciones creativas del Derecho que, aunque persiguen fines loables, no logran demostrar que la obligación de no causar daños irreversibles al clima haya sido aceptada por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma de *ius cogens*⁷⁶. Así, más que una cuestión de finalidad, el autor señala que la debilidad de la argumentación radica en la falta de un fundamento jurídico suficiente, “pues argumento no es fundamento”. Con todo conviene precisar que la ausencia de carácter imperativo no resta obligatoriedad a la norma, sino que únicamente implica efectos distintos en el plano internacional. Desde esta perspectiva, la posición de la Corte puede entenderse más cercana a postulados de *lex ferenda* que a una aplicación estricta de la *lex lata*, en línea con quienes advierten del riesgo de incurrir en un cierto activismo judicial al desbordar los criterios hermenéuticos generalmente aceptados⁷⁷.

Ahora bien, ello no impide que, desde una perspectiva evolutiva del DIDH, pueda sostenerse de *lege ferenda* un eventual desarrollo hacia formas de protección más exigentes frente a daños climáticos graves, incluida la posible consolidación de obligaciones de mayor jerarquía normativa en este ámbito⁷⁸.

Para la Corte el sistema climático global es parte esencial del ambiente, ya que depende de este el desarrollo armónico de diversos procesos fundamentales para conservar la vida a nivel global. Por ello, afectar este sistema es una forma particular de daño ambiental. El daño ambiental que afecta el sistema climático es un daño que va más allá de las fronteras del Estado que lo produjo⁷⁹. Así, la obligación de prevención del daño ambiental implica prevenir el daño climático adoptando las medidas necesarias, que deben estar orientadas a reducir las emisiones de GEI. Según la Corte el cumplimiento del deber de prevención respecto del daño climático está sometido al estándar de debida diligencia reforzada. Asimismo, todas las vulneraciones de derechos convencionales que nacen del daño climático están bajo la jurisdicción del Estado que lo originó/contribuyó a la producción del daño si existe una relación de causalidad entre este hecho y la afectación de los DDHH de personas fuera de su territorio, como ha venido señalando la Corte en su jurisprudencia.

75 Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párr. 293.

76 Carlos Fernández Liesa, *El principio de sostenibilidad en el Derecho internacional*, Dykinson, 2025: 55-60.

77 Ibidem.

78 Florabel Quispe Remón, *El debido proceso en el Derecho Internacional y en el sistema interamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010: 587.

79 Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párr. 295.

Sobre el derecho a un clima sano, señala que el ambiente se compone de elementos y sistemas inextricablemente relacionados y la protección de cada una de ellas repercute en la protección del equilibrio que hace posible la vida presente y futura.

El reconocimiento de un *derecho humano a un clima sano* como un derecho independiente, derivado del *derecho a un ambiente sano*, dice la Corte, responde a la necesidad de dotar al orden jurídico interamericano de una base con entidad propia, que permita delimitar con claridad las obligaciones estatales específicas frente a la crisis climática y exigir su cumplimiento de manera autónoma respecto de otros deberes vinculados a la protección ambiental. Este reconocimiento está alineado con la evolución del DIDH y del derecho ambiental internacional, en la medida en que fortalece la protección de las personas frente a una de las amenazas más graves que enfrentan y seguirán enfrentando sus derechos en el futuro⁸⁰. Así, reconoce el *derecho al clima sano* como parte del derecho al medio ambiente *sano*, lo cual implica que el deterioro del clima afecta directamente este derecho y puede generar responsabilidad internacional de los Estados. Reconoce la condición de derecho autónomo y por ende su exigencia directa y su dimensión intergeneracional.

Establece obligaciones concretas para los Estados frente a las crisis climáticas. Un aspecto muy importante porque el reconocimiento de derechos sin la respectiva responsabilidad y el compromiso de los Estados no son efectivos. En este contexto se refiere al alcance de las obligaciones generales que derivan de la CADH y del Protocolo de San Salvador en el marco de la emergencia climática; a la determinación de las obligaciones específicas derivadas de los derechos sustantivos; de las obligaciones específicas que nacen de los derechos de procedimiento; y a las obligaciones diferenciales existentes sobre personas o grupos en situación de vulnerabilidad en el marco de emergencia climática⁸¹.

Dentro de las obligaciones generales se refiere: al respeto de los derechos; a la garantía del ejercicio libre y pleno de los derechos reconocidos en la CADH y su relación con el derecho al ambiente sano y otros derechos relacionados, a la adopción de medidas para garantizar el desarrollo progresivo de los DESC por parte de los Estados conforme al alcance de las obligaciones derivadas de la CADH y el Protocolo de San Salvador; a la adopción de disposiciones de derecho interno; y a la cooperación.

Dentro de las obligaciones derivadas de los derechos sustantivos está el derecho a un ambiente sano y otros derechos afectados por los impactos climáticos, ya que garantizar un ambiente sano es una precondition para el ejercicio efectivo de otros derechos sustantivos. Esta relación se advierte en el contexto de emergencia climática “puesto que la afectación histórica del sistema climático global genera y seguirá

⁸⁰ Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párr. 300.

⁸¹ Cfr. Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párrs. 217-228.

generando una amenaza cada vez mayor para el disfrute pleno y efectivo de diversos DDHH contenidos en la Convención Americana y en el Protocolo de San Salvador”. Por ello, el Estado está en la obligación de garantizar el derecho a un clima sano mediante medidas para enfrentar las causas del cambio climático, y prevenir las afecciones a los DDHH a fin de evitar o reducir los impactos en la mayor medida posible, conforme con el estándar de debida diligencia reforzado⁸².

Así, la Corte destaca la importancia de las medidas de adaptación climática para proteger los DDHH en el contexto de la emergencia climática. Los Estados, como parte de su deber de garantía de los DDHH afectados por la emergencia climática, se obligan a definir de manera inmediata y mantener actualizado su plan nacional de adaptación. La implementación de las medidas del plan será, por su naturaleza, progresiva, y debe adaptarse a las necesidades particulares y capacidades de los Estados, el avance científico y las circunstancias cambiantes. Estas deben ser idóneas para reducir la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático y aumentar la resiliencia de las personas, comunidades y ecosistemas. Las medidas deben ser de corto, mediano y largo plazo para responder de forma adecuada a necesidades inmediatas y a causas estructurales de vulnerabilidad. Así, considera que como parte de las medidas de adaptación climática, se disponga de acciones de prevención y gestión de riesgo de desastres compatibles con los principios rectores del Marco de Sendai, y de acciones para disminuir los impactos negativos del cambio climático sobre la erradicación de la pobreza, fomentando la implementación de medidas de protección social para el beneficio de toda la población⁸³.

Respetar las *obligaciones derivadas de los derechos de procedimiento*, en palabras de la Corte, es un requisito para asegurar la legitimidad y efectividad de la acción climática de cara a los desafíos importantes que surgen de la emergencia climática y a la complejidad de las decisiones que los Estados adopten para enfrentarlas. Entre estas, la democracia y los derechos de procedimiento en el contexto de la emergencia climática; el derecho a la ciencia y al reconocimiento de los saberes locales, tradicionales e indígenas; el derecho a acceder a la información en el contexto de la emergencia climática; el derecho a la participación política; el derecho de acceso a la justicia y el derecho a defender DDHH⁸⁴.

Respecto a las *obligaciones derivadas del principio de igualdad y no discriminación*, “la Corte constata que el cambio climático crea riesgos extraordinarios y cada vez más graves para los DDHH de ciertos grupos poblacionales cuya situación de vulnerabilidad se ve acrecentada por la confluencia de factores interseccionales y estructurales de discriminación. Entre estos factores se destacan la pobreza y la desigualdad”⁸⁵. Por ello, establece *obligaciones diferenciales* sobre algunas personas

⁸² Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párr. 378.

⁸³ Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párrs. 385-386.

⁸⁴ Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párrs. 458-587.

⁸⁵ Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párr. 594.

y grupos en situación de especial vulnerabilidad en el marco de la emergencia climática a fin de garantizar la igualdad real en el goce efectivo de los derechos en el contexto de la emergencia climática. “La forma en la que los diferentes factores de vulnerabilidad determinan la magnitud de los riesgos generados por el cambio climático varía de acuerdo con las circunstancias de cada Estado y de su población”. Los Estados tienen la obligación a recabar toda la información sobre los riesgos generados por el cambio climático, a su magnitud, a la caracterización de los grupos poblacionales eventualmente afectados y a las medidas adecuadas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos. Es el encargado de hacer frente la emergencia climática a través de sus políticas públicas.

La Corte constata la existencia de ciertas situaciones de vulnerabilidad comunes, ante las cuales, el principio de igualdad y la prohibición de discriminación suponen la existencia de obligaciones específicas. El cambio climático no afecta a todos de la misma forma, afecta más, entre otros grupos a: niños, niñas y adolescentes; pueblos indígenas, tribales, comunidades afrodescendientes, campesinas y de pescadores⁸⁶, también a mujeres, personas con discapacidad y personas mayores, diversidad de género, entre otros. Lo cual implica que estos grupos requieren una protección diferencia por parte de los Estados⁸⁷.

La Corte destaca que combatir *la pobreza* es clave en la emergencia climática, ya que esta incrementa la vulnerabilidad, la exposición a violaciones de DDHH y limita el acceso a la justicia y reparación. Así, se entiende la pobreza en el marco del artículo 1.1 de la CADH, como una categoría protegida, vinculada a la posición económica, al origen social u otras condiciones sociales, dada su naturaleza estructural, interseccional y multidimensional⁸⁸. Para la Corte, el cambio climático agrava la desigualdad y la pobreza multidimensional al afectar bienes y servicios esenciales para una vida digna. “Este fenómeno impactará negativamente todas las dimensiones de la pobreza al aumentar el hambre, reducir el acceso a agua potable y saneamiento básico, disminuir el rendimiento de los cultivos, incrementar la malnutrición y a incidencia de padecimientos como paludismo, el dengue y el estrés térmico, además de destruir viviendas y limitar el acceso a la educación”. Los efectos del cambio climático impactarán de forma diferenciada a quienes viven en pobreza multidimensional. La Corte identifica otros colectivos en riesgo por emergencia climática –habitantes de zonas costeras amenazadas por el aumento del nivel del mar, personas privadas de libertad, población joven en situación de desempleo e informalidad, y trabajadores de sectores vulnerables– que, aunque no suelen considerarse vulnerables ambientales, enfrentar riesgos graves crecientes⁸⁹.

⁸⁶ Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párrs. 595-613.

⁸⁷ Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párrs. 614-618.

⁸⁸ Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párr. 619.

⁸⁹ Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párr. 628.

La Corte considera esencial reconocer nuevas formas de vulnerabilidad para la garantizar los DDHH ante la emergencia climática y asegurar una transición justa e inclusiva. Los Estados deben identificar riesgos y necesidades de quienes estén en mayor exposición o desventaja, incluso fuera de los grupos tradicionalmente protegidos. Esto exige medidas específicas para prevenir y reducir riesgos climáticos, mitigar sus efectos y promover una adaptación sostenible. “Dichas acciones deben incorporarse de manera transversal en el diseño e implementación de las metas, políticas y estrategias estatales requeridas para respetar y garantizar, con la debida diligencia reforzada, los DDHH potencialmente afectados por la emergencia climática, incluidos los derechos al ambiente sano, vida, integridad personal y salud, vida privada y familiar, propiedad y vivienda, libertad de residencia y circulación, agua y alimentación, trabajo y seguridad social, cultura y educación”⁹⁰.

En suma esta opinión consolida la relación entre emergencia climática y obligaciones estatales en DDHH, reforzando la exigencia de actuar con mayor ambición y responsabilidad frente a los riesgos irreversibles del calentamiento global.

4. Reflexiones finales

En el SIDH, los DESC fueron recogidos en el Protocolo de San Salvador, dos décadas después de la adopción de la CADH, pero sin un órgano para su protección, a diferencia de la CADH, que sí lo hizo. El artículo 11 del protocolo se refiere al medio ambiente, pero señala, que ni la Comisión ni la Corte son competentes para pronunciarse sobre este artículo.

Empero, la Corte IDH ha venido realizando una interpretación amplia sobre los derechos civiles y políticos reconocidos en la CADH siempre *pro homini* y desde 2017 a través de la interpretación del artículo 26 de la CADH reconoce el derecho al trabajo, el derecho a la seguridad social y al medio ambiente. Así, judicializa los DESC e incorpora al medio ambiente dentro de éstos y pasa a denominarles DESCAs. Hoy estos derechos son justiciables.

Muchos casos relacionados con los pueblos indígenas sirvieron a la Corte para vincular los derechos civiles y políticos con el medio ambiente. Desde el caso *Awas Tigni* (2001) advertimos en la jurisprudencia la relación íntima entre los pueblos indígenas y el medio ambiente, así como los derechos que nacen de ella. Sus argumentos van dirigidos a destacar la importancia del medio ambiente sano para el goce de muchos DDHH y a reconocer el medio ambiente sano como un DDHH.

En 2017, a través de la OC-23/17, marca un punto de inflexión importante sobre el medio ambiente en el SIDH, transformándolo en un tema central del SIDH,

⁹⁰ Corte IDH, *Emergencia Climática...*, 2025, párr. 629.

al reconocer su valor intrínseco, convertirlo en objeto directo de protección jurídica, y exigir a los Estados la adopción de medidas activas, preventivas y cooperativas para su defensa a nivel interno, pero también la responsabilidad de los Estados por daños causados fuera de su territorio (extraterritorialidad). Reconoce el *derecho a un ambiente sano como un derecho humano*, un derecho autónomo, y amplía así el catálogo de derechos reconocidos en la CADH. Se refiere a la protección ambiental en general (contaminación, biodiversidad, impacto extraterritorial). Hay una relación estrecha entre el medio ambiente, la vida y la calidad de vida de las personas. Es la base fundacional de la jurisprudencia ambiental de la Corte.

En 2025, a través de la OC-32/25 da un paso significativo y marca un hito legal en justicia climática, al vincular el cambio climático con los DDHH y la protección de estos ante crisis climáticas. Tras señalar que el cambio climático es una amenaza sistémica a los DDHH, global, urgente y una emergencia con base científica, apoyándose fuertemente en el Derecho internacional del clima (especialmente el Acuerdo de París) reconoce el *derecho a un clima sano* como derecho autónomo y establece obligaciones específicas, urgentes y con alcance intergeneracional y transfronterizo; y advierte la necesidad de políticas de mitigación y adaptación frente a las crisis climáticas. Para la Corte, el derecho a un ambiente sano, incluido un clima estable, es condición esencial para ejercer derechos básicos como la vida, salud, agua y vivienda.

La OC-32/25 es una opinión que responde al contexto global actual, de emergencia climática como una crisis de DDHH. Muestra una perspectiva de DDHH más amplia y un enfoque mucho más transversal: el cambio climático se analiza como una amenaza estructural a los DDHH, especialmente de las personas más vulnerables.

Reconoce por primera vez el desplazamiento forzado por causas climáticas como un asunto de protección internacional bajo el sistema interamericano. Obliga a los Estados a establecer marcos normativos internos para proteger a las personas desplazadas por el clima. Refuerza el principio de no agresión ambiental. Aporta un enfoque preventivo: los Estados deben actuar antes del daño irreversible.

Las OC-23/17 y OC-32/25 constituyen la columna vertebral del sistema ambiental interamericano y contribuyen enormemente al reconocimiento y protección del medio ambiente y su relación con los DDHH. A través de sus decisiones en general, y las opiniones consultivas en particular, la Corte ha dado un salto cualitativo en la protección del medio ambiente dando contenido a ciertos derechos. Ambas consolidan una visión moderna e integral, donde el medio ambiente es inseparable de la dignidad humana. La diferencia entre una y otra, es la profundidad y especificidad climática. La OC-32/25 se enfoca directamente en la emergencia climática, estableciendo deberes estatales más estrictos frente a daños climáticos irreversibles, mayor exigencia de debida diligencia climática y una articulación más fuerte entre cambio climático y DDHH, pero esto no resta en absoluto la importancia de la OC-23/17 que sigue siendo el fundamento estructural al reconocer el medio ambiente como derecho autónomo y fijar los principios generales de la protección del medio ambiente en el SIDH. De esta forma la Corte ha establecido estándares jurídicos pioneros para América Latina y para el mundo. Estas decisiones fortalecen el litigio ambiental y el desarrollo progresivo del DIDH. En este contexto la comunicación entre los tribunales internacionales

puede generar coherencia en las opiniones consultivas y brindar a cada tribunal la oportunidad de aprovechar las experiencias de los demás, así como de encontrar un común denominador en el proceso⁹¹ (Samuel y Carrillo 2025, 141).

No obstante, el desarrollo jurisprudencial del derecho al medio ambiente dentro del SIDH también plantea importantes desafíos futuros. Entre ellos destaca la efectiva implementación de los estándares establecidos por la Corte en las políticas públicas de los Estados, así como la coordinación entre el Derecho internacional de los DDHH y el Derecho internacional del medio ambiente. Asimismo, la progresiva ampliación de las obligaciones estatales en materia ambiental y climática requerirá fortalecer las capacidades institucionales de los Estados para garantizar su cumplimiento efectivo.

Sin duda, el aporte de la Corte a la humanización del medio ambiente en la región es ingente. Su reconocimiento como un DDHH hace que sea un derecho inherente al ser humano y lo convierte en un derecho subjetivo, que exige a los Estados que forman parte de la OEA, la adopción de mecanismos especiales para garantizar su reconocimiento y efectividad. Constituye un reto muy grande e importante para los Estados y un logro para todos los seres humanos que se encuentren en la región americana.

5. Bibliografía

- Anton, Donald, y Shelton, Dinah. *Environmental protection and human rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Boyle, Alan. "Human Rights and Environment: where Next?" *European Journal of International Law* 23, n° 3 (2012): 613-642.
- Cançado Trindade, Antonio. "El derecho de acceso a la justicia internacional y las condiciones para su realización en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos". *Revista IIDH*, n° 37 (2003): 53-83.
- Corte IDH. "Otros tratados" objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1. 1982.
- Corte IDH. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989. Serie A no. 10. 1989.
- Corte IDH. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16. 1999a.
- Corte IDH. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63. 1999b.

⁹¹ Susan Samuel y Jorge Carrillo, "The role of Advisory Opinions in International Law in the Context of the Climate Crisis". En *The role of Advisory Opinions in International Law in the Context of the Climate Crisis*, María Tigre y Armando Rocha, 116-141. Boston: Brill, 2025, 141.

- Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124. 2005a.
- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. 2005b.
- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146. 2006a.
- Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. 2006b.
- Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. 2007.
- Corte IDH. Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179. 2008.
- Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196. 2009a.
- Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198. 2009b.
- Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79. 2009c.
- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214. 2010.
- Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. 2012.
- Corte IDH. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298. San José de Costa Rica, 2015a.
- Corte IDH. Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 304. 2015b.
- Corte IDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309. 2015c.
- Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. 2017a.
- Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23. 2017b.
- Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24. 2017c.
- Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de

2018. Serie C No. 348. 2018a.
- Corte IDH. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349. 2018b.
- Corte IDH. Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359. 2018c.
- Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400. 2020.
- Corte IDH. Caso Habitantes de La Oroya Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C No. 511. 2023.
- Corte IDH. Caso Pueblo Indígena U'wa y sus miembros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2024. Serie C No. 530. 2024a.
- Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2024. Serie C No. 537. 2024b.
- Corte IDH. Emergencia Climática y Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 2, 4.1, 5.1, 8, 11.2, 13, 17.1, 19, 21, 22, 23, 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", y I, II, IV, V, VI, VII, VIII, XI, XII, XIII, XIV, XVI, XVIII, XX, XXIII, y XXVII, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-32/25 de 29 de mayo de 2025. Serie A No. 32. 2025
- Díez de Velasco, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos, 2006.
- Dupuy, Pierre Marie. "Soft Law and the international law of the environment". *Michigan Journal of international law* 12, nº 2 (1990): 420-435.
- European Court of Human Rights. Environment and the European Convention on Human Rights. 2020.
- Fernández Egea, Rosa. "Jurisprudencia ambiental internacional". *Revista Catalana de Derecho Ambiental* 7, nº 1 (2016): 1-15.
- Fernández Liesa, Carlos. El principio de sostenibilidad en el Derecho internacional, Dykinson, (2025): 55-60.
- Francioni, Francesco. "International Human Rights in an Environmental Horizon". *The European Journal of International Law* 21, nº 1 (2010): 41-55.
- Hitter, Juan. "¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad)". *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, nº 10 (2008): 131-156.
- Juste Ruiz, Jose. "La evolución del derecho internacional del medio ambiente". *Revista Catalana de Derecho Público*, nº 15 (1992): 71-91.
- Juste Ruiz, José. "El Derecho internacional ambiental entre la evolución y la involución". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 45 (2020): 11-20.
- Kravchenko, Svitlana y Bonine, John. "Interpretation of human rights for the protection of the environment in the European Court of Human Rights". *Global Business & Development Law Journal* 25 (2012): 245-287.
- Louka, Elli. *International Environmental Law, Fairness, Effectiveness, and world order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Martín-Retortillo, Lorenzo. "Jurisprudencia ambiental reciente del Tribunal Europeo

- de Derechos Humanos". *InDret Revsita para el Análisis del Derecho*, n° 4 (2008): 2-26.
- Organización de Estados Americanos. AG/RES. 1879 (XXXI-O/01). 2001.
- Quispe Remón, Florabel. *El debido proceso en el Derecho Internacional y en el sistema interamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- Quispe Remón, Florabel. "Las normas de ius cogens: ausencia de catálogo". *Anuario Español de Derecho Internacional* 28 (2012): 143-183.
- Quispe Remón, Florabel. *Los derechos humanos en el sistema interamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.
- Quispe Remón, Florabel. *Control de convencionalidad en el sistema interamericano de derechos humanos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024.
- Samuel, Susan, y Jorge Carrillo. "The role of Advisory Opinions in International Law in the Context of the Climate Crisis". En *The role of Advisory Opinions in International Law in the Context of the Climate Crisis*, de María Tigre y Armando Rocha, 116-141. Boston: Brill, 2025.
- Simón, Fernando. "La construcción de la tutela ambiental en la jurisprudencia de Estrasburgo". *Persona y Derecho*, n. 63, 2010: 87-110.
- Tesfaye Oda, Aklilu. *Access to Environmental Information in International Human Rights Law*. Moldavia: Lambert Academic Publishing, 2013.
- Verschuuren, Jonathan. "Contribution of the case law of the European Court of Human Rights to sustainable development in Europe". En *Transregional Comparative Lessons in Pursuit of Sustainable Development*, Werner Scholtz y Jonathan Verschuuren, 363-385. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., 2015.
- Viñuales, Jorge. "La protección ambiental en el Derecho Consuetudinario internacional". *Revista Española de Derecho Internacional* 69, n° 2 (2017): 71-91.
- Vio Grossi, Eduardo. "La naturaleza no vinculante de las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Revista Jurídica digital UANDES* 2, n° 2 (2018): 200-214.
- Zelada Acuña, Carlos Joel. *¿Son vinculantes las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? una propuesta de reforma para un problema de antaño*. Lima: Promsex, 2020.

El dilema arequipeño, entre la preservación de la campiña y la expansión urbana planificada

*The arequipa dilemma, preservation of the
countryside and planned urban expansion*

JAMES CARLOS FERNÁNDEZ SALGUERO*

OMAR VÁSQUEZ SÁNCHEZ**

RENATO PAREDES VELAZCO***

CÉSAR ALEJANDRO DEL CARPIO UGARTE****

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 333-353.

Fecha de recepción: 10/10/2025. Fecha de aprobación: 10/04/2026

ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10610>. ORCID: varios

Resumen

El presente artículo aborda la temática del problema de la expansión y desarrollo urbano en una ciudad en donde confluyen dos factores: crecimiento demográfico descontrolado y áreas rurales consideradas patrimonio de la humanidad, circunstancia que ha producido el choque entre instituciones estatales que bregan por cumplir sus funciones regulatorias. En ese sentido, el objetivo de la presente investigación es determinar si el Ministerio Público puede intervenir en las facultades de planificación urbana que se les reconoce constitucionalmente a los gobiernos locales. La metodología empleada es el enfoque dogmático jurídico, mediante el cual se abordarán las problemáticas concernientes a la estructura sistemática de la norma, y los resultados materiales de su aplicación. Se concluyó que, la intervención del Ministerio Público en cuestiones de planificación urbana debe de ser de *ultima ratio*, solo considerada

* Universidad Católica de Santa María. Correo electrónico: jfernandez@ucsm.edu.pe ORCID: 0009-0005-6859-5332

** Universidad Autónoma de Tlaxcala. Correo electrónico: o.vazquez@uatx.mx ORCID: 0009-0000-7824-3895

*** Universidad Católica de Santa María. Correo electrónico: rparedesv@ucsm.edu.pe ORCID: 0009-0004-4554-966X

**** Universidad Católica de Santa María. Correo electrónico: cdelcarpiou@ucsm.edu.pe ORCID: 0009-0003-2484-9471

cuando las Municipalidades que son el organismo constitucionalmente facultado no actúa. En una contienda competencial entre ambas instituciones debe prevalecer la disposición constitucional que otorga prerrogativas a las Municipalidades.

Palabras clave: Expansión Urbana, Patrimonio de la humanidad, Municipalidades, Ministerio Público, Desarrollo sostenible.

Abstract

This article addresses the issue of urban expansion and development in a city where two factors converge: uncontrolled demographic growth and rural areas recognized as world heritage sites, a circumstance that has generated institutional tensions between state entities seeking to fulfill their respective regulatory functions. In this context, the objective of this research is to determine whether the Public Prosecutor's Office may intervene in the urban planning powers constitutionally recognized to local governments. The methodology employed is the legal-dogmatic approach, through which the issues related to the systematic structure of legal norms and the material outcomes derived from their application are examined. It is concluded that the intervention of the Public Prosecutor's Office in matters of urban planning should operate as a measure of ultima ratio, to be considered only when the Municipalities—being the constitutionally empowered authorities—fail to act. In the event of a jurisdictional dispute between both institutions, the constitutional provision granting prerogatives to Municipalities must prevail.

Keywords: Urban Expansion, World Heritage Site, Municipalities, Public Ministry, Sustainable Development.

Sumario

Introducción; I. Metodología; II. La coyuntura actual del desarrollo urbano arequipeño; III. Facultad constitucional de planeación urbana; IV. UNESCO y la declaración de la campiña como patrimonio cultural; V. Sobre la Ley General del Ambiente y la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible; VI. Expediente 04576-2017, el aparente conflicto competencial y la ponderación entre la preservación del patrimonio cultural y el desarrollo urbano sostenible; Conclusiones; Referencias.

Introducción

El crecimiento urbano en la ciudad de Arequipa es una problemática que se acentúa anualmente e implica una serie de factores que han de ser analizados por el derecho para su regulación. Principalmente, la urbanización resulta compleja por una cuestión determinante: la campiña; Arequipa ciudad se sitúa en medio de un área natural que exige, según las políticas ambientales, su protección, y su depredación no planificada ocasiona y ocasionará a futuro un grave detrimento de la calidad ambiental de la región. La interrogante planteada, desde una perspectiva jurídica es la siguiente: ¿El Ministerio Público debería de intervenir en las facultades de planificación urbana constitucionalmente otorgada a las municipalidades?

Mediante la presente investigación, se persiguen los siguientes objetivos: desde una cuestión jurídica, determinar si el Ministerio Público puede intervenir en las facultades de planificación urbana que se les reconoce constitucionalmente a los gobiernos locales y, desde una perspectiva doctrinal, evaluar si las dinámicas coyunturales de crecimiento urbano pueden ser reguladas por el marco jurídico actual de forma eficiente, o tienden a producir conflictos competenciales.

I. Metodología

En el presente artículo se empleará el enfoque dogmático jurídico, mediante el cual se analizó el derecho positivo vigente, interpretando, sistematizando y evaluando la aplicación de las normas actuales en razón a los principios que rigen el derecho. Desde este enfoque, se hizo una contraposición lógica de las cuestiones aplicadas y el resultado material de los hechos, optando por explicar la problemática propuesta desde la esfera jurídica, complementada alternativamente con jurisprudencia o doctrina relevante.

El enfoque es coherente con una investigación en donde nuestras fuentes principales fueron puramente documentales, y en el cual la principal técnica fue la interpretación de normas y jurisprudencia, con la cual se enhebró una serie de argumentos para desarrollar la problemática de forma clara y posteriormente, llegar a unas conclusiones en base a los argumentos anteriormente expuestos. Siendo una investigación con raigambre constitucional la aplicación de la dogmática se encuentra justificada por razón de materia, ya que, la ponderación en esta rama se hace en razón a un corte principista y axiológico, campos que son abordados en la dogmática.

II. La coyuntura actual del desarrollo urbano arequipeño

En 2030, INEI estima un promedio de 1.70 millones de habitantes en la ciudad de Arequipa, contando con más del 75% del total de la región sur; la tasa de crecimiento estimada es de un 2.4% a ritmo anual¹ (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2020). Esta información estadística se traduce en problemáticas materiales evidenciadas en la realidad arequipeña diaria: desde la vivienda y las políticas habitacionales, la movilidad urbana, el transporte público, el uso de suelos, ordenamiento y gobernanza de los recursos ambientales, o los servicios urbanos.²

Para abordar estas cuestiones, las instituciones públicas efectúan informes técnicos con la intención de plasmar soluciones sustanciales que permitan un desarrollo urbano sostenible³. Políticas públicas que atraviesan planes regionales de vivienda, como el PREVIS, programas nacionales de vivienda propia como la iniciativa Techo Propio o el Fondo MIVIVIENDA, o, como el foco del presente análisis, el PDM o Plan de Desarrollo Metropolitano que estructura el crecimiento poblacional en razón a la urbanización y su relación con los servicios básicos.⁴

Coyunturalmente, el crecimiento demográfico y el aumento en la demanda del suelo urbanizado han creado una presión demográfica que no puede satisfacerse con el actual estado del mercado inmobiliario; la inflación de los precios y la especulación financiera con la vivienda de las zonas céntricas, han forzado la expansión periférica de la ciudad.⁵ En la mayoría de los casos, esta expansión no ha sido planificada de forma técnica, dado que, el vigente PDM (2016-2025) se percibe rezagado: mientras la problemática del crecimiento urbano no planificado se intensifica con la expansión periférica, el PDM se ve estancado en procedimientos inconclusos.⁶

La imposibilidad del instrumento técnico de seguir activamente el paso de las necesidades urbanas de la ciudad crea un vacío legal y causa una desregulación

1 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Estado de la población peruana 2020* (Lima: INEI y Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA], 2020), https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1743/Libro.pdf

2 Adi Uceda Yarango, *Factores que limitan la implementación de la política de gestión de riesgo de desastres en el Centro Histórico de Arequipa y propuesta de lineamientos y estrategias para su implementación en la Dirección Desconcentrada de Cultura Arequipa* (tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019).

3 Julio Calderón Cockburn, "Las ciudades peruanas y la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible," *Derecho & Sociedad* 59 (2022): 1-22, <https://doi.org/10.18800/dys.202202.009>

4 Iván Ortiz, José Fernández y Andrés Devoto, "Derecho y planificación urbana. Problemas actuales de la planificación de Lima Metropolitana," *IUS ET VERITAS* 61 (diciembre 2020): 246-262, <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202002.015>

5 Pamela Facho Cipirán, *La defensa del patrimonio cultural frente al auge del boom inmobiliario* (tesis de licenciatura, Universidad César Vallejo, 2014), 21.

6 Carlos Zeballos Velarde, "Los barrios de Arequipa: crónica de una ciudad fragmentada," *Ensayo: Revista de Arquitectura, Urbanismo y Territorio* 3 (diciembre 2023): 67-81, <https://doi.org/10.18800/ensayo.202303.004>

materializada en un crecimiento no planificado y desproporcionado.⁷ Con tendencias en la expansión periférica, y el no acceso a los servicios básicos como consecuencia.⁸

En este escenario, se advierte una problemática mayor, la cual es materia de la presente investigación: el centro histórico y la campiña aledaña al centro de la ciudad, han sido declaradas patrimonio cultural de la humanidad, y a su protección se deben avocar las autoridades que elaboren la planeación urbana de la ciudad.⁹ Esto da lugar a la controversia entre desarrollo urbano y protección del patrimonio cultural.

A lo largo de las últimas dos décadas, según cuantificaciones realizadas por IMPLA, cerca de 4000 hectáreas de campiña han sido urbanizadas; adicionalmente se estima que el ritmo anual de urbanización de campiña es de 174 hectáreas por año, y es una cifra en ascenso constante.¹⁰ Estadísticamente, existe una gran tendencia de reducción de las áreas de campiña, sin embargo, la gestión municipal y provincial de la urbanización de la campiña ha generado un crecimiento económico exponencial, en contraste con la pre-urbanización.¹¹

Desde los propios fondos gubernamentales como MIVIVIENDA, se estimó cerca de S/1,000 millones anuales en créditos; según la MPA la recaudación predial se situó en S/120 millones por año en 2023; la CCA calcula que el comercio generó cerca de S/5 mil millones anuales en la ciudad, esto incentivado por el comercio que la urbanización genera (MVCS, 2022). Los créditos, los tributos, el mercado financiero y el comercio se ven beneficiados por la urbanización: es innegable que el desarrollo económico de la ciudad requiere de la utilización de las áreas naturales, como la campiña.¹²

Esto hace que sea necesaria una buena planificación urbana de crecimiento, para afrontar las problemáticas antes descritas, y se complementen necesariamente con el desarrollo económico, sin trasgredir las competencias propias del gobierno local, su autonomía, y el derecho constitucional que protege a las áreas verdes.

7 Andrea Rivera, "Conservación del patrimonio cultural: el valor social en Perú," *Arquitek* 23 (2023): 1–15, <https://doi.org/10.47796/ra.2023i23.735>.

8 Luis Varona-Castillo y Jorge Gonzales-Castillo, "Crecimiento económico y distribución del ingreso en Perú," *Problemas del Desarrollo* 52, n.º 205 (abril-junio 2021): 1–25, <https://doi.org/10.22201/iiiec.20078951e.2021.205.69636>

9 James Ojeda, Lucía Hinojosa, Carmen Franco, María Maceda y Fredy Morán, "Análisis del turismo cultural en entornos naturales en visitantes a la localidad de Arequipa, Perú," *Universidad, Ciencia y Tecnología* 29, núm. 127 (2025): 140–148, <https://doi.org/10.47460/uct.v29i127.975>

10 Instituto Municipal de Planeamiento de Arequipa (IMPLA), *Informe técnico sobre la expansión urbana y pérdida de suelos agrícolas en Arequipa (2002–2023)* (Arequipa: Municipalidad Provincial de Arequipa, 2023).

11 Carlos Ormeño Román, Carlos Soto y Danny Domínguez, "Gestión de políticas públicas de gobierno local para desarrollo urbano," *Revista InveCom* 5, n.º 1 (marzo 2025): 205–220, <https://doi.org/10.5281/zenodo.11377935>

12 Yuji Seki y Daniel Saucedo, "Relacionando el patrimonio cultural material e inmaterial para su uso y protección en la sierra norte del Perú," *Acta Hispanica* II (octubre 2020): 737–746, <https://doi.org/10.14232/actahisp.2020.0.737-746>

III. Facultad constitucional de planeación urbana

La Constitución Política reconoce en su art. 195 que, los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, además de la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.¹³ Además de ello, en el numeral 6, se les faculta expresamente a planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

La redacción constitucional es clara, es facultad de los gobiernos locales municipales el estructurar un plan de desarrollo urbano y rural, y lo que ello conlleve, como la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial; sin embargo, dicha facultad no es absoluta, dado que, como se establece también en el artículo 195, la promoción del desarrollo debe mantener una armonía inalienable de las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. En ese sentido, si bien las municipalidades gozan de autonomía en la determinación de los planes de desarrollo urbano, estos planeamientos no pueden discrepar de ciertas políticas nacionales que se establecen imperativamente.¹⁴

El vínculo que existe entre medio ambiente y desarrollo urbano es innegable, la necesidad de la población de habitar una vivienda contrasta con las áreas naturales existentes que deben ser depredadas para la urbanización.¹⁵ Por ello, se trae a colación también el artículo 2, inciso 22 de la Constitución, que reconoce el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.¹⁶ La vida sin medio ambiente es imposible, por lo que la urbanización, aunque necesaria, ha de ser contrapuesta con el derecho a un medio ambiente sano, equilibrado, y que se adecúe al desarrollo de la vida.¹⁷

La planificación urbana entonces, en la realidad de la ciudad de Arequipa, se define en el contexto de la facultad constitucional de los gobiernos locales para regular el desarrollo urbano y el uso del suelo, tal como se explicó previamente en lo establecido en el artículo 195 de la Constitución Política del país y la Ley Orgánica de Municipalidades.¹⁸

¹³ Perú, *Constitución Política del Perú*, art. 195, Diario Oficial *El Peruano*, 31 de diciembre de 1993.

¹⁴ Marilyn Ramos, *Protección penal de los bienes inmuebles históricos integrantes del patrimonio cultural peruano en Lima Metropolitana durante el 2021* (tesis de licenciatura, Universidad Peruana, 2023), 35.

¹⁵ Mauricio Arroyo Condori, *Arequipa: Identidad y percepción del patrimonio inmaterial* (tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2019), <https://repositorio.unsa.edu.pe/server/api/core/bitstreams/0896a152-a425-4855-b9f9-2b5f99ba4360/content>.

¹⁶ Perú, *Constitución Política del Perú*, art. 2, inc. 22.

¹⁷ Marcos Morán y José Vásquez, "El medio ambiente: alcances desde la jurisprudencia," *Giuristi: Revista de Derecho Corporativo* 4, n.º 7 (2023): 106–129, <https://doi.org/10.46631/Giuristi.2023.v4n7.05>

¹⁸ Perú, *Constitución Política del Perú*, art. 195; Perú, *Ley Orgánica de Municipalidades*, art. 73.

Esta facultad es la que recae, en buena medida, en la Municipalidad Provincial de Arequipa a través del Instituto Municipal de Planeamiento (IMPLA), que le asigna a esta autoridad la facultad para aprobar y modificar los planes de desarrollo urbano (PDM) y los planes de acondicionamiento territorial (PAT) entendidos como los instrumentos normativos que regulan la expansión de la ciudad bajo la premisa del balance de la protección del ambiente y la promoción de las inversiones.¹⁹

En este sentido, la planificación se enfrenta a factores dispares que tensionan la gestión pública, por un lado, la protección de la campiña arequipeña como un patrimonio agrícola, paisajista y cultural en el sentido que ha sido declarado como tales por el Ministerio del Ambiente y por normas regionales que ven su conservación como objetivo prioritario, y por el otro el crecimiento urbano acelerado en un contexto de presión demográfica, de demanda de viviendas y de un mercado inmobiliario poco dinámico.²⁰

La expansión de la urbanización sobre la tierra de cultivo, como lo evidencian las estimaciones, siendo 4 mil hectáreas de área urbana ocupando lo que eran antes tierras de cultivo, evidencia la tendencia de que el crecimiento urbano es un motor económico en términos de construcción, vivienda y servicios, pero que al mismo tiempo implica una pérdida de la capacidad agroproductiva y de la posibilidad de servicios ecosistémicos, y, de sobremanera, el riesgo de dañar permanentemente la campiña.²¹

De esa forma, el crecimiento económico urbano puede entenderse como crecimiento del empleo, el crecimiento de la recaudación tributaria, el crecimiento de la infraestructura, que se enfrenta a la conservación del medio ambiente y a la seguridad alimentaria local.²² Por tanto, el reto de la construcción de la normativa urbanística constitucional en la ciudad de Arequipa es llegar a un equilibrio normativo y de gestión que permita el crecimiento del urbe, pero no de manera irreversible, impactando ambientalmente la campiña.²³

19 Instituto Municipal de Planeamiento de Arequipa (IMPLA), *Informe técnico sobre la expansión urbana y pérdida de suelos agrícolas en Arequipa (2002–2023)*.

20 Carolina Abarca Zea, *Conservación del patrimonio arquitectónico, restauración, diseño arquitectónico educativo e identidad cultural arequipeña* (tesis de grado, Universidad Nacional de San Agustín, 2024), <https://hdl.handle.net/20.500.12773/19339>

21 Ricardo Reiley Guillén, *Las expresiones visuales de la segregación en la ciudad, factores espontáneos y planificados. Caso: Ciudad de Arequipa* (ponencia presentada en el XVIII Congreso Nacional de Arquitectos del Perú, Colegio de Arquitectos del Perú, 2023), 2.

22 Vicente Villalobos, "El desarrollo urbano sostenible en el bicentenario del Perú independiente: un asunto prioritario en la agenda política 2021–2026," *THEMIS: Revista de Derecho* 80 (2021): 155–192, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8613418>

23 Oscar Barriga y Tony Retamozo, *Centro histórico de Arequipa y sus potencialidades como distrito cultural - ciudad creativa* (tesis de maestría, Escuela de Postgrado San Francisco Xavier – Escuela de Negocios, 2021), <http://repositorio.sfx.edu.pe/handle/SFX/82>

IV. UNESCO y la declaración de la campiña como patrimonio cultural

La UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) ha tenido un papel fundamental en la definición y el reconocimiento del valor universal de ciertos bienes culturales y naturales en el mundo.²⁴ De acuerdo con la Convención de 1972, sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, que, hasta el momento, es suscrita por el Perú, se han conseguido varias manifestaciones patrimoniales, que no sólo significan un prestigio internacional, sino que suponen concretos compromisos de protección, de conservación y de gestión sostenible.²⁵ En el año 2000, se inscribió el Centro Histórico de Arequipa en la Lista del Patrimonio Cultural de la Humanidad, decisión de la UNESCO que se fundamentó en el excepcional valor arquitectónico de la ciudad, proveniente de una síntesis de la tradición nativa y la técnica europea, sobre todo evidenciada en el uso del sillar blanco como material de construcción, en un urbanismo que articula plazas, casonas, templos y monasterios de notable valor histórico-artístico.²⁶ La apropiación internacional del patrimonio arquitectónico subrayó el preservar tanto la integridad del trazado urbano original como los monumentos y las edificaciones representativos, desvelando que Arequipa es un testimonio vivo de una cultura mestiza que tiene su propia identidad.²⁷

La declaración de la UNESCO también implica exigencias para el Estado peruano y las instituciones locales.²⁸ En virtud de la Convención de 1972, la inscripción de un bien patrimonial implica el deber de conservarlo y de implementar mecanismos adecuados de gestión que aseguren su transmisión a las generaciones futuras; esto se traduce en tener que generar planes de conservación, ordenanzas municipales de protección, restricciones sobre las intervenciones en inmuebles catalogados y, generalmente, una política urbana homogénea que permita la protección de la campiña arequipeña, que, durante décadas, tuvo un valor considerable que, lejos de ser una mera zona agrícola, favoreció el marco paisajístico, complementando el Centro Histórico, y

24 Enrique López-Hurtado, "Las Convenciones UNESCO para la protección y salvaguarda del patrimonio cultural," *Turismo y Patrimonio* 12 (septiembre 2018): 77–90, <https://doi.org/10.24265/turpatrim.2018.n12.04>

25 Adriana Arista, *La UNESCO y el patrimonio cultural* (Lima: Ministerio de Cultura del Perú, 2013), <http://repositorio.cultura.gob.pe/handle/CULTURA/208>

26 Marcelo Pinto et al., *Uso de sellador híbrido de protección para el conservamiento del sillar en el Centro Histórico de Arequipa* (Arequipa: Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2024), https://www.researchgate.net/publication/377698096_Articulo_del_Uso_de_Sellador_Hibrido_de_proteccion_para_el_conservamiento_del_sillar_en_el_Centro_Historico_de_Arequipa

27 Carolina Cárdenas, "Importancia de la protección del patrimonio cultural," *Investigaciones Sociales* 16, n.º 29 (2012): 259, <https://core.ac.uk/download/pdf/304897671.pdf>

28 Sara Guardia, "Cátedras UNESCO. Conservación del patrimonio cultural y desarrollo sostenible," *Turismo y Patrimonio* 12 (septiembre 2018): 11–37, <https://doi.org/10.24265/turpatrim.2018.n12.02>

formando parte esencial de la identidad urbana que fue reconocida por la UNESCO.²⁹

Sin embargo, la amplia dimensión del patrimonio cultural presenta tensiones crecientes con el desarrollo urbano acelerado de Arequipa. Desde inicios del siglo XXI, la ciudad ha experimentado un proceso de expansión horizontal que ha conducido a la ocupación progresiva de suelos agrícolas en la periferia.³⁰ El Instituto Municipal de Planeamiento (IMPLA) ha documentado que entre 2002 y 2023 se han transformado más de 3.800 hectáreas de campiña en zonas urbanas, cifra que sigue ascendiendo.³¹ Este proceso responde a causas estructurales: el crecimiento de la población metropolitana, la presión por vivienda, la oferta inmobiliaria privada y la informalidad en el uso del suelo. La consecuencia inmediata ha sido la fragmentación del paisaje agrícola y la pérdida de áreas verdes que cumplían funciones productivas, ambientales y culturales. A su vez, el Centro Histórico también sufre las presiones de la densificación, las malas intervenciones y la sustitución de inmuebles tradicionales por edificios modernos que, en muchos casos, no cumplen las normas de conservación.³² De este modo, el crecimiento urbano, sin una política articulada de planeamiento y control, se ha convertido en una cuestión de suma relevancia para el cumplimiento de los compromisos asumidos ante la UNESCO.

Desde la perspectiva constitucional, los gobiernos locales tienen la facultad de regular el uso del suelo y de aprobar instrumentos de planificación urbana.³³ La Municipalidad Provincial de Arequipa, a través del Plan de Desarrollo Metropolitano y del Plan de Acondicionamiento Territorial, debería garantizar un equilibrio entre crecimiento urbano y protección patrimonial.³⁴ Sin embargo, los planes vigentes han tenido rezagos en su actualización, y en muchos casos las normas de zonificación no han sido capaces de frenar la expansión desordenada. Esta situación refleja una tensión permanente entre intereses contrapuestos: por un lado, la presión de los desarrolladores inmobiliarios y de la población que busca acceder a vivienda, y por otro, el mandato

29 Robert Hanampa y Elard Mamani, *La vivienda como patrimonio histórico del contexto de Arequipa del siglo XIX y XX* (tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2018), <https://repositorio.unsa.edu.pe/server/api/core/bitstreams/a2900e8a-2fe8-4ffd-8520-2c60257d8215/content>

30 Darci Gutierrez Pinto y Crayla Alfaro, "Deconstrucción, fragmentación y ruptura de las fachadas como envolventes en los centros históricos de Arequipa y Cusco," *Ge-conservación* 26 (2024): 44–67, <https://ge-lic.com/ojs/index.php/revista/article/view/1334>

31 Instituto Municipal de Planeamiento de Arequipa (IMPLA), *Informe técnico sobre la expansión urbana y pérdida de suelos agrícolas en Arequipa (2002–2023)*.

32 Jorge Reátegui García, *Formulación de estrategias a implementar en la Región Arequipa durante el período 2025–2030, para contribuir al logro del objetivo prioritario de fortalecer la seguridad en el ámbito marítimo, establecido en la Política Nacional Marítima* (tesis de maestría, 2024), <https://hdl.handle.net/20.500.12927/406>

33 Iván Ortiz, José Fernández y Andrés Devoto, "Derecho y planificación urbana. Problemas actuales de la planificación de Lima Metropolitana," *IUS ET VERITAS* 61 (diciembre 2020): 250.

34 Carlos Zeballos Velarde, "Estrategias de planeamiento para incrementar la resiliencia urbana. El Plan de Desarrollo Metropolitano de Arequipa," comunicación presentada en el *XIII Congreso Mundial de las Ciudades del Patrimonio Mundial*, Arequipa, 3–6 de noviembre de 2015.

de conservación del patrimonio cultural y ambiental.³⁵ Resolver esta tensión requiere políticas públicas integrales que combinen habilitaciones urbanas en suelos adecuados, programas de vivienda social que reduzcan la informalidad, incentivos para la conservación de la campiña y mecanismos de gestión compartida entre Estado, municipio y sociedad civil.³⁶

V. Sobre la Ley General de Ambiente y la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible

Desde la aprobación de la Ley de Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y de Desarrollo Sostenible y la posterior Ley General del Ambiente, el ordenamiento jurídico peruano reconoce que toda política sectorial, en razón a las políticas públicas macro, debe ceñirse a los principios de sostenibilidad, de prevención, de la precaución, de equidad intergeneracional y de responsabilidad ambiental.³⁷ Estas normas, a su vez, son coherentes con la Constitución de 1993 que reconoce, como fue mencionado previamente, en el artículo 2, inciso 22, el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida, y, presuponen que el Estado, en los diferentes niveles de gobierno, debe garantizar que el crecimiento urbano no perjudique el patrimonio cultural, ni los ecosistemas aledaños³⁸. Entonces, el marco del desarrollo sostenible se erige como el eje que regula las problemáticas que atraviesa la ciudad de Arequipa; el crecimiento acelerado de la urbanización, la presión del crecimiento demográfico y el mercado inmobiliario sobre la campiña agrícola y, por último, la protección del patrimonio cultural de la ciudad, reconocido por la UNESCO como tal en el Centro Histórico de la ciudad de Arequipa y en los paisajes que lo rodean.³⁹

Por otro lado, desde la Ley General de Ambiente, se concibe al desarrollo sostenible como el proceso global, participativo y dinámico que busca satisfacer las necesidades de los miembros de la generación actual sin comprometer a las necesidades de futuras generaciones, integrando armónicamente la dimensión económica,

35 Will Araujo-Aguirre, "Factores de la política de vivienda y desarrollo urbano sostenible del Perú al 2030," *Quipukamayoc* 30, n.º 64 (2022): 53–61, <https://doi.org/10.15381/quipu.v30i64.24076>

36 Carlos Ormeño Román, Carlos Soto y Danny Domínguez, "Gestión de políticas públicas de gobierno local para desarrollo urbano," *Revista InveCom* 5, n.º 1 (marzo 2025): 210.

37 Perú, *Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental*, Ley N.º 28245, Diario Oficial *El Peruano*, 8 de julio de 2004; Perú, Congreso de la República, *Ley General del Ambiente*, Ley N.º 28611, Diario Oficial *El Peruano*, 13 de octubre de 2005.

38 Perú, *Constitución Política del Perú*, art. 2, inc. 22.

39 María Manrique, Rey Araujo y David Huamán, "Trascendencia social del patrimonio cultural en la ciudad de Arequipa: The importance of the current situation of cultural heritage in the city of Arequipa," *Revista Agustina de Educación* 2, n.º 1 (2023): 41–50, <https://doi.org/10.71727/rae.v2i1.109>

la dimensión social y la dimensión ambiental del desarrollo.⁴⁰ Esta normativa tiene efectos directos sobre el urbanismo, ya que implica que los planes de desarrollo metropolitano, los planes de acondicionamiento territorial y las ordenanzas de zonificación implican equilibrar justificar armónicamente el crecimiento económico que atrae la urbanización con los costos sociales y ambientales de la pérdida del patrimonio cultural y de suelos agrícolas.⁴¹ Por tanto, la campiña arequipeña no podrá ser abordada como un terreno potencialmente urbanizable, sino, como un patrimonio cultural-paisajístico que aporta valor ambiental, valor de identidad cultural y beneficios económicos indirectos por la vía del turismo, de la producción agroalimentaria y del control del clima. La ley hace imperativa la incorporación de estos valores en la toma de decisiones, a través de mecanismos como la evaluación ambiental estratégica, la zonificación ecológica-económica y la gestión participativa de los recursos naturales.

A pesar de ello, en la práctica se genera una disonancia entre la normativa y su aplicabilidad en la ciudad de Arequipa. Así el Instituto Municipal de Planeamiento (IMPLA) identifica que, como fue acotado anteriormente, se han perdido cerca de 4,000 hectáreas de campiña en el período 2002-2023 como resultado de la expansión urbana formal e informal⁴². Siendo resultado de la creciente demanda de viviendas, de la especulación inmobiliaria por parte de los desarrolladores urbanos y de la falta de actualización oportuna de los planes de desarrollo urbano que se han quedado desfasados a la dinámica demográfica y económica. Aunque de igual manera es innegable que el crecimiento urbano ha posibilitado el desarrollo del sector construcción y el comercio en la ciudad, el cual ha contribuido al producto bruto interno regional, a pesar de que se haya conseguido a costa de reducir la base agrícola y paisajística de Arequipa⁴³. Desde cierta perspectiva, este modelo de producción y crecimiento contradice el principio de integración y de equidad intergeneracional, pues postula que son preferibles los beneficios económicos a corto plazo por encima de la conservación del patrimonio cultural y ambiental que es derecho de las generaciones futuras⁴⁴.

El problema central, como viene siendo desarrollado, radica en la tensión entre la

40 Luis De la Puente Brunke y Diana Tacuri, "Análisis crítico del régimen de responsabilidad de la Ley General del Ambiente," *Revista de Derecho Administrativo* 15 (2015): 97–113.

41 Juan Del Castillo y Marianela Castro, "La estrategia de integración de espacios abiertos y patrimonio en el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano Lima-Callao 2035," *Devenir* 2, n.º 4 (2015): 1–20, <https://doi.org/10.21754/devenir.v2i4.276>

42 Instituto Municipal de Planeamiento de Arequipa (IMPLA), *Informe técnico sobre la expansión urbana y pérdida de suelos agrícolas en Arequipa (2002–2023)*.

43 Luis Zapana, Hug March y David Sauri, "Las desigualdades en el acceso al agua en ciudades latinoamericanas de rápido crecimiento: el caso de Arequipa, Perú," *Revista de Geografía Norte Grande* 80 (2021): 369–389, <https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n80/0718-3402-rgeong-80-369.pdf>

44 Manuel Rodríguez, "La preservación y protección del patrimonio cultural del Perú en el marco de la convención del patrimonio mundial," *Turismo y Patrimonio* 12 (2018): 39–76, <https://doi.org/10.24265/turpatrim.2018.n12.03>

protección del patrimonio cultural y el crecimiento urbano acelerado.⁴⁵ Por un lado, la UNESCO ha reconocido el Centro Histórico de Arequipa como Patrimonio Cultural de la Humanidad, lo que compromete al Estado peruano a salvaguardar no solo las edificaciones coloniales y republicanas, sino también su entorno paisajístico, dentro del cual la campiña juega un rol esencial.⁴⁶ Por otro lado, la ciudad experimenta un proceso de expansión horizontal que responde a la presión demográfica y al atractivo del mercado inmobiliario, resultando en una constante pugna de ambas perspectivas de desarrollo: la urbanización, o la protección.

La principal alternativa, debería situarse en el medio de ambas perspectivas, el uso de los suelos razonablemente empleados para la urbanización correctamente planificada. Para permitir ello, la Ley General del Ambiente establece el principio de responsabilidad común pero diferenciada, lo que significa que tanto las autoridades como los desarrolladores inmobiliarios y la propia ciudadanía deben asumir responsabilidades en la protección ambiental y cultural.⁴⁷ Sin embargo, en la práctica, las medidas de protección se han mostrado débiles frente a la fuerza de los intereses económicos que promueven la urbanización de la campiña. Esta situación refleja una flaqueza en la aplicación pragmática del marco legal del desarrollo sostenible.

En pos del desarrollo urbano sostenible, se debe considerar también la dimensión económica. La Ley General del Ambiente establece que se deben utilizar instrumentos económicos, tales como beneficios fiscales, para promover conductas sostenibles. En el caso de la campiña arequipeña, esto se traduce en diseñar políticas fiscales y de financiamiento que hagan más rentable la conservación que la urbanización. Esto puede lograrse a partir de mecanismos como pagos por servicios ecosistémicos, exoneraciones tributarias para propietarios de terrenos que mantengan los usos agrícolas o paisajísticos, o financiamiento de la agroecología vinculada a turismo cultural. Empero, la ausencia de los incentivos económicos adecuados ha propiciado que los propietarios de los terrenos tengan, en la práctica, pocas alternativas más allá de vender sus terrenos para urbanización.⁴⁸ Se constituye un círculo vicioso, en el que la presión inmobiliaria destruye el paisaje cultural y con ello se desvanecen posibilidades de desarrollo sostenible vinculadas a los circuitos de turismo y a la producción local, y, por otro lado, la planificación deficiente no hace un buen uso de las áreas naturales depredadas.⁴⁹

45 Manuel Dammert-Guardia et al., *Crecimiento urbano irregular e informal en Arequipa, Lima y Tacna* (Lima: CISEPA-PUCP, 2023), <https://repositorio.pucp.edu.pe/handle/123456789/202933>

46 María Manrique, Rey Araujo y David Huamán, "Trascendencia social del patrimonio cultural en la ciudad de Arequipa: The importance of the current situation of cultural heritage in the city of Arequipa," *Revista Agustina de Educación* 2, n.º 1 (2023): 48.

47 Perú, Congreso de la República, *Ley General del Ambiente*, Ley N.º 28611, Diario Oficial *El Peruano*, 13 de octubre de 2005.

48 Jaqueline Achahue Suarez, *Proceso de urbanización no planificado y deterioro del paisaje natural de la campiña del distrito de Jacobo Hunter, Arequipa* (tesis de licenciatura, Universidad Continental, 2023), <https://repositorio.continental.edu.pe/handle/20.500.12394/17181>

49 Juan de la Puente Brunke, "Conservación del patrimonio histórico inmueble: consideraciones históricas respecto de las autorizaciones de obra," *Derecho & Sociedad* 59 (2022): 1–26, <https://doi.org/10.18800/dys.202202.010>

VI. Expediente 04576-2017, el aparente conflicto competencial y la ponderación entre la preservación del patrimonio cultural y el desarrollo urbano sostenible

Desde el expediente que se trae a colación, se persigue penalmente la responsabilidad de funcionario público por el otorgamiento ilegal de derechos; esto en razón de que la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Arequipa, formuló una resolución que obligaba a la Municipalidad Provincial de Arequipa, y a las Municipalidades distritales de Alto Selva Alegre, Cayma, Cerro Colorado, Characato, entre otras, a informar de forma previa, cada vez que procedan a realizar actos administrativos que impliquen otorgamiento de certificados de zonificación y vías para proyectos de habilitaciones urbanas y planes específicos, o aprobación de habilitaciones urbanas o planes específicos, o se emiten compatibilidades de uso, sobre predios que tuviesen la condición de agrícolas o zonificación paisajista, ello conforme al PDM 2002-2015, o que, fuesen predios incluidos en la zona de amortiguamiento del centro histórico, todo ello para la evaluación de las acciones que dichas municipalidades debían corresponder en defensa del medio ambiente y del patrimonio cultural de Arequipa.

A lo descrito, la fiscalía optó por constituirse como una suerte de requisito de procedibilidad del acto administrativo relacionado a la aprobación de medidas concernientes a la zonificación, urbanización o cambios de uso de suelos, sobre todo si se implicaban territorios agrícolas. Consiguientemente, la fiscalía formuló una medida cautelar contra la Municipalidad Provincial de Arequipa, el Instituto Municipal de Planeamiento y la Gerencia de Desarrollo Urbano del Municipio Provincial de Arequipa, ello para prevenir que todos los expedientes administrativos de carga urbanística, de zonificación, o de cambio de uso de suelos se inmovilizaran hasta resuelta la controversia.

En la primera instancia, se declaró infundada dicha medida cautelar y, seguidamente, se ordenó que las municipalidades antes descritas, remitiesen obligatoriamente los expedientes concernientes a zonificación, urbanización y cambio de uso de suelos a la fiscalía⁵⁰. Esto conllevó a la necesidad de apelar de ambas partes; por un lado, el Ministerio Público no se encontraba de acuerdo con la medida cautelar infundada que el colegiado resolvió, y, por otro lado, la defensa de las municipalidades alega que se les ha incorporado sin oportunidad a defenderse, además, se ha trasgredido su autonomía al obligarles a informar a la fiscalía toda resolución cuestionada.

Como argumentos del Ministerio Público, se alega que la medida cautelar contenía todos los requisitos de procedibilidad requeridos, además, se advierte que el juzgador ha interpretado erróneamente el sentido de la medida cautelar que se solicitaba, siendo que, la intención de la fiscalía no era inaplicar o buscar la inaplicación del PDM, sino, se pretendía suspender todo acto administrativo concerniente con el de

⁵⁰ Corte Superior de Justicia de Arequipa, Expediente 04576-2017-84-0401-JR-PE-03, Auto de Vista N.º 314-2017, 11 de octubre de 2017.

evitar la comisión de múltiples delitos ambientales. Esto sería estimado por la sala, que otorgaría la medida cautelar en favor de la fiscalía.

En la ponderación realizada por la sala en su fundamento 2.3, se evalúa que, otorgar la medida cautelar supone un riesgo considerable en la autonomía funcional de las municipalidades, además de trasgredir la libertad de propiedad de quienes la ostentan sobre territorios protegidos. Sin embargo, la conclusión a la que llega el colegiado es que, a riesgo de dañar el medio ambiente y las áreas protegidas, tales como campiña y áreas verdes aledañas, que, en gran medida, constituyen un derecho general de todos los ciudadanos arequipeños, además de constituir también, un riesgo vigente en el reconocimiento de la ciudad como Patrimonio Cultural de la Humanidad. Es así como, con el fin de evitar actos delictivos ambientales irreversibles, el órgano jurisdiccional otorga la medida cautelar.

Por otro lado, la sala discrepa en la consideración del PDM como norma autoaplicativa, dado que, no es una orden ejecutiva y requiere de actos posteriores para surtir efectos materiales. El razonamiento del colegiado resulta pertinente, mas no concluyente. Si bien es cierto que el PDM no es una norma autoaplicativa, dado que requiere de los actos ejecutivos que resulten pertinentes a su materialización, resulta discutible que el cuestionamiento de la fiscalía recaiga solamente en terminología. Las denominaciones como rural, o urbano, o área protegida, no son consistentes en su definición como para hacer de ellas un criterio para el juzgador. Por ello es por lo que resulta insuficiente afirmar que la municipalidad no actuó conforme a su autonomía y facultad constitucional, puesto que lo hizo, y, como ha sido abordado anteriormente, no es jurídicamente viable “suspender” el crecimiento urbano y económico dado que el criterio alegado resulta insuficiente.

En este sentido, se puede evidenciar que existen dos competencias legales que versan sobre una gestión específica o un ámbito de gestión específica, en este caso, la gestión del tránsito público, peatonal y vehicular, además de todo lo concerniente. El TC continúa detallando mediante otros instrumentos legales como el Reglamento Nacional de Tránsito o la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre que, existe una innegable competencia compartida, por lo que, ninguna de las dos dependencias públicas puede imponerse sobre la otra en la realización de sus obligaciones públicas y legales.

El marco de autonomía propuesto, no se orienta en una absoluta dependencia de quien la ley establezca dicha autonomía, pues resultaría imposible contrastarla con las competencias sustantivamente fijadas. En el marco de la ley, ambos entes públicos ostentan las facultades, pero en el ámbito pragmático, las competencias individualmente atribuidas, se materializan en una gestión coordinada; ambos entes públicos, se obligan al cumplimiento de la facultad que se les establece por ley, pero de forma conjunta.

En el expediente expuesto, tanto el MTC como la MML se obligaron al cumplimiento coordinado de las facultades expuestas; haciendo una analogía con el caso materia de investigación, las Municipalidades Provinciales y Distritales de Arequipa y el Ministerio Público, se obligan al cumplimiento conjunto de las facultades que la ley les asigna, y por ello no implica la superposición de las facultades de un ente, sobre las facultades del otro.

El trasgredir las facultades que establece la ley, dificulta la labor de la administración pública en su gestión general. Si bien la fiscalía busca no solo perseguir sino prevenir el delito, dicha facultad jurídica no es absoluta; un uso inadecuado de esta facultad puede perjudicar el desarrollo de la gestión pública en las facultades que conciernen al interés general, como el desarrollo económico local, el desarrollo urbano provincial, el mantenimiento de los servicios públicos, calles y ornato.

Siguiendo el planteamiento de Marcial Rubio Correa, las competencias representan “los ámbitos jurídicos de acción delimitados por la Constitución y la ley, que permiten a cada entidad del Estado desplegar funciones sin intromisiones indebidas”; de ello se desprende que la invasión o usurpación de competencias constituye una amenaza grave contra la seguridad jurídica y la gobernabilidad democrática.⁵¹ En el ordenamiento jurídico peruano, la autonomía reconocida a los gobiernos locales mediante los artículos 194 y 195 de la Constitución de 1993 no representa únicamente una declaración formal, sino que configura un sistema de distribución del poder que permite a las entidades municipales atender las demandas específicas de su jurisdicción territorial⁵². Esta configuración responde al principio de subsidiariedad, según el cual las decisiones públicas deben adoptarse en el nivel más próximo al ciudadano, garantizando así una gestión eficiente de los servicios básicos, el ordenamiento urbano y la protección del ambiente local.⁵³

El proceso de descentralización trasciende la simple redistribución administrativa para convertirse en un modelo político que reconoce en la gestión local una manifestación legítima del ejercicio democrático del poder público. Como señala Domingo García Belaunde, la descentralización no constituye un simple reparto administrativo, sino “un modelo político que reconoce en la autonomía local una forma de ejercicio del poder dentro de la unidad del Estado”, razón por la cual cualquier interferencia competencial que altere esta distribución de facultades, representa una afectación al equilibrio institucional previsto constitucionalmente.⁵⁴ En este contexto, resulta relevante puntualizar nuevamente el Expediente 00003-2021-PCC/TC, donde se estableció que las atribuciones exclusivas municipales deben ejercerse sin menoscabo de otros órganos estatales, mientras que las competencias compartidas requieren interpretación bajo el criterio de respeto a la autonomía local, siendo contrario a la Constitución cualquier acto que vacíe de contenido el núcleo esencial de dichas atribuciones.⁵⁵ De ahí que, en el plano doctrinario y jurisprudencial, la delimitación

51 Marcial Rubio Correa, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, 2.ª ed., t. I (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005), 45.

52 Perú, *Constitución Política del Perú*, arts. 194 y 195.

53 César Landa Arroyo, “El principio de subsidiariedad en el marco de la Constitución económica del Perú,” *Forseti. Revista de Derecho* 4, n.º 6 (2019): 146–158, <https://doi.org/10.21678/forseti.v0i6.1125>

54 Domingo García Belaunde, “La descentralización en el Perú actual (antecedentes, desarrollo y perspectivas),” *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n.º 9 (marzo de 2008): 737–751, <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/45101>

55 Tribunal Constitucional del Perú, *Exp. 00003-2021-PCC/TC, Auto 2 – Medida Cautelar*.

de funciones no solo asegura eficacia administrativa, sino que constituye una garantía institucional de la descentralización.

Por otro lado, el Ministerio Público, ocupa una posición determinante en el sistema institucional peruano como órgano dotado de autonomía constitucional, encargado de defender la legalidad, dirigir la investigación del delito y representar los intereses sociales en los procesos judiciales, conforme establece el artículo 159 de la Carta Magna.⁵⁶ Entre sus diversas funciones, cobra especial relevancia la labor de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, creadas para enfrentar la criminalidad ecológica y los ilícitos que comprometen el patrimonio natural del país.

No obstante, citando nuevamente a Rubio Correa, se advierte que la función fiscalizadora del Ministerio Público no puede interpretarse como una facultad de control administrativo general, ni como un instrumento de reemplazo de la autoridad municipal en el ejercicio de sus competencias.⁵⁷ La actividad fiscal debe circunscribirse a la verificación de hechos y la conducción de investigaciones penales, sin invadir el ámbito propio de la administración local, que corresponde a los gobiernos municipales en virtud de su autonomía constitucional.

El uso inadecuado de las atribuciones de fiscalización genera una controversia jurídica sobre los roles institucionales, convirtiendo a la Fiscalía de garante de la legalidad en un actor que condiciona, obstaculiza o suplanta las decisiones administrativas, alterando así el balance competencial establecido por el ordenamiento jurídico; esta disfunción institucional produce efectos perjudiciales en la gestión pública, manifestándose en la duplicación de procedimientos, el retardo en la materialización de obras públicas, la paralización de proyectos de infraestructura, la incertidumbre jurídica para los administrados y la desnaturalización del principio de confianza legítima que debe regir las relaciones entre la administración y los ciudadanos.⁵⁸

Cuando la Fiscalía cuestiona sistemáticamente las decisiones municipales relacionadas con licencias o sanciones, los ciudadanos resultan ser los principales afectados, pues ven restringidas sus posibilidades de acceder a servicios públicos, participar en proyectos de desarrollo urbano y obtener protección efectiva de un ambiente saludable. La jurisprudencia constitucional ha abordado esta problemática en pronunciamientos como el Expediente 04038-2022-PA/TC, donde se reconoció expresamente el papel de la Fiscalía Ambiental en la verificación de irregularidades, valorando su actuación como elemento probatorio, pero simultáneamente se enfatizó la obligación positiva de las municipalidades de ejercer sus funciones de fiscalización

⁵⁶ Perú, *Constitución Política del Perú*, art. 159.

⁵⁷ Marcial Rubio Correa, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, 2.ª ed., t. I (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005), 45.

⁵⁸ Rodolfo Castillo-García, "La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, la renovación urbana y la regeneración urbana en el Perú: reflexiones y aportes," *Paideia XXI* 14, n.º 1 (2024): 205-233, <https://doi.org/10.31381/paideiaxxi.v14i1.6444>

y mantenimiento de infraestructuras.⁵⁹ En esta resolución se precisó que las intervenciones fiscales no desplazan la responsabilidad administrativa local ni transforman al Ministerio Público en una autoridad reguladora, confirmando que la Fiscalía debe actuar coordinadamente y no en sustitución de las municipalidades.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional consolida esta perspectiva mediante el establecimiento de límites claros entre las competencias municipales y las funciones del Ministerio Público, delimitando el marco de interacción entre ambas instituciones. La enseñanza que emerge es categórica: la articulación interinstitucional, y no la invasión de funciones, constituye el mecanismo apropiado para asegurar una gestión pública eficiente y respetuosa de los derechos fundamentales. Únicamente mediante esta aproximación será posible consolidar una descentralización efectiva y un Ministerio Público comprometido con la defensa de la legalidad, sin menoscabar la autonomía municipal ni comprometer la satisfacción de los intereses colectivos que las municipalidades están llamadas a proteger.

Entonces, desde el desarrollo legal, pero sobre todo jurisprudencial y doctrinario propuesto, se concluye que el aparente conflicto competencial que impide el desarrollo económico y urbanístico, o que dificulta la realización de la gestión pública para la satisfacción de necesidades de la comunidad local, también ha de ser valorado para dilucidar la ponderación en la autonomía municipal y prevalencia del ambiente sobre el interés público general, puesto que, como ha venido siendo desarrollado, la discusión jurídica se sitúa primariamente en la protección medioambiental, pero no en el aparente conflicto competencial que dificulta el desempeño del gobierno local. En este sentido, la Fiscalía Ambiental de Arequipa, en el caso expuesto, si bien procurando la protección del uso de espacios naturales, ha llegado a trasgredir sus facultades, constituyendo una vulneración directa a la autonomía que rige el gobierno local con respecto a su jurisdicción.

Conectando esta disertación con el eje central del presente artículo, se puede observar que, desde una lógica jurídica formal, y, siendo congruentes con las políticas ambientales que el Estado peruano maneja, la administración de las áreas naturales para proyectos de urbanización son facultad constitucional de los gobiernos locales pero son necesariamente vinculantes con la protección integral de los espacios naturales, con mucha mayor razón, la campiña arequipeña, que ha sido declarada patrimonio cultural y debería revestir una protección adicional. Mediante esta aseveración, no se pretende afirmar que los espacios naturales no deben ser dispuestos, pero deben hacerse instrumentos jurídicos idóneos para su disposición, dado que, como ha sido evidenciado, el resultado de la aplicación de instrumentos jurídicos deficientes es la existencia de controversias jurídicas y conflictos competenciales no deseados, ni productivos para la gestión pública.

⁵⁹ Tribunal Constitucional del Perú, *Expediente 04038-2022-PA/TC, Sentencia 490/2025* (Lima: Tribunal Constitucional del Perú, 13 de mayo de 2025).

Conclusiones

Si bien la Constitución Política y su artículo 195 facultan a los gobiernos locales a gestionar la planificación urbana, ello no implica que cumplan satisfactoriamente con dicha tarea, debido a una regulación deficiente que altera el funcionamiento de los mencionados gobiernos. El poco dinamismo de los instrumentos técnicos como los PDM o PAT, causan una deficiente disposición de las áreas verdes. En este sentido, podemos afirmar que la intervención del Ministerio Público en cuestiones de planificación urbana debe de ser de *ultima ratio*, solo considerada cuando las Municipalidades que son el organismo constitucionalmente facultado no actúa. En una contienda competencial entre ambas instituciones debe prevalecer la disposición constitucional que otorga prerrogativas a las Municipalidades.

Asimismo, los instrumentos jurídicos anexos, también reflejan parte del problema, dado que poseen una perspectiva restrictivamente teórica; resultando en esquemas hipotéticos de la aplicación de la normativa sobre la planificación urbana y crecimiento poblacional en áreas naturales. La Ley Macro del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y Desarrollo Sostenible, así como la Ley General de Ambiente, son perfectamente congruentes con la Constitución, en delimitar las facultades planeadoras de los gobiernos locales, sin embargo carecen de alternativas reales para, por ejemplo, frenar la depredación indiscriminada de la campiña, o reordenar los instrumentos técnicos para hacerlos más eficientes, o como el caso analizado, prevenir los conflictos competenciales que devienen de la disposición de las áreas naturales; en su defecto, parecen ser las causantes de la existencia de controversias jurídicas.

Por otro lado, en la coyuntura actual, el desarrollo urbano arequipeño estima la existencia de un crecimiento poblacional anual de 2.4%, esto se materializa en problemáticas sobre la vivienda, la movilidad, el transporte público y la gestión de los recursos materiales, y, principalmente, la urbanización de las áreas naturales. Para abordar política y jurídicamente estas cuestiones, se cuenta con los instrumentos de análisis técnico; informes que pueden presentar de forma objetiva el estado de las cosas, sin especulaciones. Sin embargo, ha resultado evidente que los instrumentos técnicos no pueden activamente seguir el paso de las necesidades urbanas siempre constantes y dinámicas, y se ha observado una creciente expansión periférica que implica la depredación no planificada de la campiña, ello causando una imperiosa necesidad por apresurar los procesos de desarrollo y planificación urbana, teniendo como resultado una negativa consecuencia en la administración jurídica. La actualidad jurídica, por la jurisprudencia que ha podido ser analizada, reviste una densa capa de tensión entre la facultad planificadora y dispositiva que busca encabezar el desarrollo, y el deber proteccionista de las autoridades frente a los recursos y áreas naturales. Esta tensión, ha causado la controversia analizada, que suscita posibles conflictos competenciales que terminan judicializándose y complejizando más aún la situación actual de la región.

En síntesis, para la creciente coyuntura de crecimiento poblacional y extensión urbana periférica, los instrumentos legales con los que se cuenta actualmente no han probado ser suficientes, desde las leyes específicas hasta los instrumentos técnicos de estudio, se requiere una reformulación política de lo que se persigue como objetivo a

largo plazo en la ciudad. En consecuencia, elaborar un criterio sólido de distinción competencial que permita el adecuado cumplimiento de las funciones de las instituciones que administran la gestión pública es necesario, además de evaluar la vigencia de los instrumentos legales que rigen la actualidad jurídica arequipeña, incorporando el dinamismo que la coyuntura social requiere.

Referencias

- Abarca Zea, Carolina. *Conservación del patrimonio arquitectónico, restauración, diseño arquitectónico educativo e identidad cultural arequipeña*. Tesis de grado, Universidad Nacional de San Agustín, 2024. <https://hdl.handle.net/20.500.12773/19339>.
- Achahue Suarez, Jaqueline Rocío. *Proceso de urbanización no planificado y deterioro del paisaje natural de la campiña del distrito de Jacobo Hunter, Arequipa*. Tesis de licenciatura, Universidad Continental, 2023. <https://repositorio.continental.edu.pe/handle/20.500.12394/17181>.
- Araujo-Aguirre, Will. "Factores de la política de vivienda y desarrollo urbano sostenible del Perú al 2030." *Quipukamayoc* 30, n.º 64 (2022): 53–61. <https://doi.org/10.15381/quipu.v30i64.24076>.
- Arista, Adriana. *La UNESCO y el patrimonio cultural*. Lima: Ministerio de Cultura del Perú, 2013.
- Arroyo Condori, Mauricio. *Arequipa: Identidad y percepción del patrimonio inmaterial*. Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2019. <https://repositorio.unsa.edu.pe/server/api/core/bitstreams/0896a152-a425-4855-b9f9-2b5f99ba4360/content>.
- Barriga, Oscar, y Tony Retamozo. *Centro histórico de Arequipa y sus potencialidades como distrito cultural - ciudad creativa*. Tesis de maestría, 2021. <http://repositorio.sfx.edu.pe/handle/SFX/82>.
- Calderón Cockburn, Julio. "Las ciudades peruanas y la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible." *Derecho & Sociedad* 59 (diciembre 2022): 1–22. <https://doi.org/10.18800/dys.202202.009>.
- Cárdenas, Carolina. "Importancia de la protección del patrimonio cultural." *Investigaciones Sociales* 16, n.º 29 (2012): 257–265. <https://core.ac.uk/download/pdf/304897671.pdf>.
- Castillo-García, Rodolfo. "La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, la renovación urbana y la regeneración urbana en el Perú: reflexiones y aportes." *Paideia XXI* 14, n.º 1 (2024): 205–233. <https://doi.org/10.31381/paideiaxxi.v14i1.6444>.
- Corte Superior de Justicia de Arequipa. *Expediente 04576-2017-84-0401-JR-PE-03. Auto de Vista N.º 314-2017*. Arequipa, 11 de octubre de 2017.
- De la Puente Brunke, Juan. "Conservación del patrimonio histórico inmueble: consideraciones históricas respecto de las autorizaciones de obra." *Derecho & Sociedad* 59 (2022): 1–26. <https://doi.org/10.18800/dys.202202.010>.
- De la Puente Brunke, Luis, y Diana Tacuri. "Análisis crítico del régimen de responsabilidad de la Ley General del Ambiente." *Revista de Derecho Administrativo* 15 (2015): 97–113.
- Del Castillo, Juan, y Marianela Castro. "La estrategia de integración de espacios abiertos y patrimonio en el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano Lima-Callao 2035." *Devenir* 2, n.º 4 (2015): 1–20. <https://doi.org/10.21754/devenir.v2i4.276>.
- Facho Cipirán, Pamela. *La defensa del patrimonio cultural frente al auge del boom inmobiliario*. Tesis de licenciatura. Trujillo: Universidad César Vallejo, 2014.

- Francia Acuña, Laura. "Consideraciones generales y alcances de la fiscalización ambiental en el Perú." *Revista de Derecho Administrativo* 6 (2008): 280–292. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14070>.
- García Belaunde, Domingo. "La descentralización en el Perú actual (antecedentes, desarrollo y perspectivas)." *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 9 (2008): 737–751. <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/45101>.
- Guardia, Sara. "Cátedras UNESCO. Conservación del patrimonio cultural y desarrollo sostenible." *Turismo y Patrimonio* 12 (septiembre 2018): 11–37. <https://doi.org/10.24265/turpatrim.2018.n12.02>.
- Gutierrez Pinto, Darci, y Crayla Alfaro. "Deconstrucción, fragmentación y ruptura de las fachadas como envolventes en los centros históricos de Arequipa y Cusco." *Ge-conservación* 26 (2024): 44–67. <https://ge-iic.com/ojs/index.php/revista/article/view/1334>.
- Hanampa, Robert, y Elard Mamani. *La vivienda como patrimonio histórico del contexto de Arequipa del siglo XIX y XX*. Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2018. <https://repositorio.unsa.edu.pe/server/api/core/bitstreams/a2900e8a-2fe8-4ffd-8520-2c60257d8215/content>.
- Instituto Municipal de Planeamiento de Arequipa (IMPLA). *Informe técnico sobre la expansión urbana y pérdida de suelos agrícolas en Arequipa (2002–2023)*. Arequipa: Municipalidad Provincial de Arequipa, 2023.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Estado de la población peruana 2020*. Lima: INEI y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2020. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1743/Libro.pdf.
- Landa Arroyo, César. "El principio de subsidiariedad en el marco de la Constitución económica del Perú." *Forseti. Revista de Derecho* 4, n.º 6 (2019): 146–158. <https://doi.org/10.21678/forseti.v0i6.1125>.
- López-Hurtado, Enrique. "Las Convenciones UNESCO para la protección y salvaguarda del patrimonio cultural." *Turismo y Patrimonio* 12 (septiembre 2018): 77–90. <https://doi.org/10.24265/turpatrim.2018.n12.04>.
- Manrique, María, Rey Araujo, y David Huamán. "Trascendencia social del patrimonio cultural en la ciudad de Arequipa." *Revista Agustina de Educación* 2, n.º 1 (2023): 41–50. <https://doi.org/10.71727/rae.v2i1.109>.
- Morán Valdez, Marcos, y José Vásquez. "El medio ambiente: alcances desde la jurisprudencia." *Giuristi: Revista de Derecho Corporativo* 4, n.º 7 (2023): 106–129. <https://doi.org/10.46631/Giuristi.2023.v4n7.05>.
- Ojeda, James, Lucía Hinojosa, Carmen Franco, María Maceda y Fredy Morán. "Análisis del turismo cultural en entornos naturales en visitantes a la localidad de Arequipa, Perú." *Universidad, Ciencia y Tecnología* 29, n.º 127 (2025): 140–148. <https://doi.org/10.47460/uct.v29i127.975>.
- Ormeño Román, Carlos, Carlos Soto, y Danny Domínguez. "Gestión de políticas públicas de gobierno local para desarrollo urbano." *Revista InveCom* 5, n.º 1 (2025): 205–220. <https://doi.org/10.5281/zenodo.11377935>.
- Ortiz Sánchez, Iván, José Fernández, y Andrés Devoto. "Derecho y planificación urbana. Problemas actuales de la planificación de Lima Metropolitana." *IUS ET VERITAS* 61 (2020): 246–262. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202002.015>.
- Perú. *Constitución Política del Perú*. Diario Oficial *El Peruano*, 31 de diciembre de 1993.
- Perú. Congreso de la República. *Ley General del Ambiente, Ley N.º 28611*. Diario Oficial *El Peruano*, 13 de octubre de 2005.

- Perú. *Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental*, Ley N.º 28245. Diario Oficial *El Peruano*, 8 de julio de 2004.
- Perú. *Ley Orgánica de Municipalidades*, Ley N.º 27972. Diario Oficial *El Peruano*, 26 de mayo de 2003.
- Rivera, Andrea. “Conservación del patrimonio cultural: el valor social en Perú.” *Arquitek* 23 (2023): 1–15. <https://doi.org/10.47796/ra.2023i23.735>.
- Rubio Correa, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. 2.ª ed. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005.
- Seki, Yuji, y Daniel Saucedo. “Relacionando el patrimonio cultural material e inmaterial para su uso y protección en la sierra norte del Perú.” *Acta Hispanica* II (2020): 737–746. <https://doi.org/10.14232/actahisp.2020.0.737-746>.
- Tribunal Constitucional del Perú. *Expediente 00003-2021-PCC/TC. Auto 2 – Medida Cautelar*. Lima: Tribunal Constitucional del Perú, 3 de agosto de 2021.
- Tribunal Constitucional del Perú. *Expediente 04038-2022-PA/TC. Sentencia 490/2025*. Lima: Tribunal Constitucional del Perú, 13 de mayo de 2025.
- Varona-Castillo, Luis, y Jorge Gonzales-Castillo. “Crecimiento económico y distribución del ingreso en Perú.” *Problemas del Desarrollo* 52, n.º 205 (2021): 1–25. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2021.205.69636>.
- Villalobos, Vicente. “El desarrollo urbano sostenible en el bicentenario del Perú independiente.” *THEMIS: Revista de Derecho* 80 (2021): 155–192. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8613418>.
- Zapana, Luis, Hug March, y David Sauri. “Las desigualdades en el acceso al agua en ciudades latinoamericanas de rápido crecimiento: el caso de Arequipa, Perú.” *Revista de Geografía Norte Grande* 80 (2021): 369–389. <https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n80/0718-3402-rgeong-80-369.pdf>.
- Zea Concha, Juan Sebastián. “La importancia de los principios del Derecho Ambiental en la política ambiental municipal.” *Revista de Derecho: Universidad Nacional del Altiplano de Puno* 7, n.º 1 (2022): 153–164. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8360645>.
- Zeballos Velarde, Carlos. “Estrategias de planeamiento para incrementar la resiliencia urbana. El Plan de Desarrollo Metropolitano de Arequipa.” Comunicación presentada en el *XIII Congreso Mundial de las Ciudades del Patrimonio Mundial*, Arequipa, 3–6 de noviembre de 2015. https://www.researchgate.net/profile/Carlos-zeballos/publication/303114637_estategias_de_planeamiento_para_incrementar_la_resiliencia_urbana_el_plan_de_desarrollo_metropolitano_de_arequipa/links/5737887b08ae298602e1a6b9/estategias-de-planeamiento-para-incrementar-la-resiliencia-urbana-el-plan-de-desarrollo-metropolitano-de-arequipa.pdf.
- Zeballos Velarde, Carlos. “Los barrios de Arequipa: crónica de una ciudad fragmentada.” *Ensayo: Revista de Arquitectura, Urbanismo y Territorio* 3 (2023): 67–81. <https://doi.org/10.18800/ensayo.202303.004>

Desplazamiento forzado por la actividad de empresas en la Guajira colombiana

Forced displacement caused by corporations in La Guajira, Colombia

LAURA ARENAS PERALTA*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 354-379.

Fecha de recepción: 19/11/2025. Fecha de aprobación: 15/06/2026

ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10615>. ORCID: 0000-0001-7179-060X

Resumen

En este artículo se buscará mostrar cómo históricamente las empresas han sido causantes de violaciones a los derechos humanos y de desplazamientos forzados de población en la Guajira colombiana al norte de Colombia. Esta región se ha caracterizado por ser una de las más pobres y desiguales del país. Para ello, se analizará en primer lugar la industria del carbón analizando el caso de la mina del Cerrejón en Colombia para posteriormente analizar cómo, hoy en día, la construcción de parques eólicos y fotovoltaicos en este lugar, con el objetivo de buscar una energía más limpia para la transición justa, también está causando desplazamientos forzados y violaciones a los derechos humanos. Para este trabajo se utilizará la metodología de la dogmática jurídica mediante una revisión de fuentes académicas, informes institucionales, decisiones judiciales y documentos de organizaciones internacionales.

Palabras clave: desplazamiento forzado, empresas, minería, derechos humanos, transición justa

* Estudiante del doctorado en Estudios Avanzados en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid. Correo electrónico: l.arenas@alumnos.uc3m.es. Trabajo realizado en el marco del proyecto nacional de investigación "Vacíos normativos y desarrollo progresivo de la Agenda 2030 y del principio de sostenibilidad. Especial relevancia para España" (PID2022-1383339OB-I00) financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033/FEDER/UE)

Abstract

This article seeks to show how throughout history businesses have been responsible for human rights violations and the forced displacement of communities in La Guajira, in northern Colombia. This region has long been characterized as one of the poorest and most unequal in the country. In order to do this, this article will first examine the coal industry by analyzing the case of the Cerrejón mine in Colombia, and will then explore how, today, the construction of wind and solar farms in this area, aimed at providing cleaner energy for a just transition, is also causing forced displacement and human rights violations. For this article, the methodology of legal dogmatics will be used through a review of academic sources, institutional reports, judicial decisions, and documents from international organizations.

Keywords: Forced displacement, business, mining, human rights, just transition

Sumario

Introducción; I. Debita diligencia en empresas y derechos humanos y consulta previa; II. La minería de carbón en el Cerrejón; III. La transición energética en la Guajira; Conclusiones; Bibliografía.

Introducción

El departamento de la Guajira se encuentra en el norte de Colombia y fue creado mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1965, antes de esto pertenecía al departamento del Magdalena junto con los departamentos del Magdalena y el Cesar¹. La Guajira se caracteriza por ser un territorio desértico y semidesértico en la mayor parte de su superficie, especialmente en la Alta y la Media Guajira². Este departamento también se caracteriza por ser uno de los departamentos más pobres de Colombia y que cuenta con altos niveles de corrupción. En el 2022, según las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Guajira contaba con un 42.9% de índice de pobreza multidimensional siendo el cuarto departamento más pobre del país³.

A su vez, la Guajira ha sido un lugar con un gran potencial de explotación de recursos naturales desde el descubrimiento del carbón en los años setenta del siglo pasado. De hecho, la actividad minera de la Guajira representa un 11,6% del valor agregado nacional⁴. La mina más importante es la mina del Cerrejón. La minería de carbón en esta región se ha desarrollado sin tener en cuenta los derechos humanos de las personas que habitan estos territorios y se han evidenciado diversos casos de desplazamiento forzado debido a la actividad empresarial. Sin embargo, la industria del carbón ha ido perdiendo fuerza en los últimos años para dar paso a la búsqueda de energías menos contaminantes y en esta búsqueda, las empresas han visto en la Guajira un territorio con potencial de explotación de recursos como el sol y el viento. La construcción de parques eólicos y fotovoltaicos también está afectando los modos de vida de las comunidades a las que históricamente ha pertenecido el territorio.

Esta región se ha caracterizado a su vez por ser un territorio en donde habitan diversas comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. Las comunidades que habitan en esta región tienen una relación especial con el territorio y los recursos que allí se encuentran ya que consideran que los seres humanos están estrechamente relacionados con los otros seres del universo y que una alteración del hábitat constituye una violación de sus derechos humanos⁵.

1 Centro Nacional de Memoria Histórica, *Tierra y carbón en la vorágine del Gran Magdalena: los casos de las parcelaciones del Toco, el Platanal y Santa Fe*, (2018), p. 17

2 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-698/17, 28 de noviembre de 2017, MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

3 Infobae, "El índice de pobreza multidimensional en la Guajira es más alto que el de Colombia", 30 de junio de 2023, disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2023/06/30/el-indice-de-pobreza-multidimensional-en-la-guajira-es-mas-alto-que-el-de-colombia/>

4 Revista Semana, "¿Por qué la minería es clave para el desarrollo de las regiones? Esto dicen desde las universidades", 16 de febrero de 2024, Disponible en: <https://www.semana.com/mejor-colombia/articulo/por-que-la-mineria-es-clave-para-el-desarrollo-de-las-regiones-esto-dicen-desde-las-universidades/202400/>

5 Flor Ávila Hernández, Miriam Sepúlveda López y otros, "Reflexiones sociojurídicas sobre migración forzada y cambio climático. Miradas desde el Cerrejón-Colombia", en *Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, Universidad de Zulia, Año 38, regular No. 99, (2022), p. 262

Una de estas comunidades es la del pueblo indígena Wayúu. Los Wayúu son un pueblo indígena que se encuentra en la península norte de Colombia en el departamento de la Guajira y en el estado de Zulia y el mar caribe del nororiente de Venezuela, se trata de la comunidad indígena más grandes de Colombia siendo su población del 20.2% de todas las comunidades indígenas del país⁶. Las personas pertenecientes a este pueblo viven en rancherías cuya organización está basada en matriarcados⁷. El punto de reunión de este pueblo suelen ser los molinos de viento que extraen agua del suelo⁸. Los Wayuu viven en territorios que se caracterizan por tener un clima caliente y seco y en los que se identifican dos temporadas: una temporada de sequía (de diciembre a abril) y una temporada de lluvias (de septiembre a diciembre)⁹. Por lo tanto, la movilidad de este grupo tiene mucho que ver con estas temporadas. Aunque las personas pertenecientes a este pueblo se muevan de acuerdo con las lluvias o las sequías, tienen un arraigo especial con el lugar en donde construyen sus cementerios, territorio que consideran como el lugar ancestral que representa sus orígenes¹⁰. Aparte de los Wayuu, otras de las comunidades indígenas que se encuentran en la Guajira son los Yupka, los Wiwa, los Kogi, los Arhuaco y los Kankuamo¹¹.

Las preguntas que guían este artículo son ¿cómo la actividad empresarial en sectores extractivos y energéticos ha causado desplazamientos forzados en la Guajira colombiana y cuáles han sido las implicaciones de esos procesos en el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos? Para tratar de dar una respuesta se utilizará la metodología de la dogmática jurídica mediante el análisis de dos casos concretos que se analizarán a través de una revisión de fuentes académicas, informes institucionales, decisiones judiciales y documentos de organizaciones internacionales.

En su visita a Colombia en el año 2022, la Relatora Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifestó que:

6 Astrid Ulloa, "Aesthetics of green dispossession: from coal to wind extraction in La Guajira, Colombia", en *Journal of Political Ecology*, vol 30, (2023), p. 748

7 Mikel Berraondo y Fuerza de Mujeres Wayuu, "The difficult challenge of redressing and mitigating impacts in La Guajira Colombia: The Wayuu people and its relationship with el Cerrejón mine" en *Business and Human Rights Indigenous people's experience with access to remedy: case studies from Africa, Asia and Latin America*, M. Doyle Cathal (Ed.), (2015), p. 78

8 Hora Benedikt, "Mining-induced displacement and resettlement in Colombia: Socio-economic and cultural consequences of resettlements of campesinos and indigenous people-The case of the Cerrejón open-pit mine in la Guajira", (Master thesis, University of Innsbruck, 2014), p. 45

9 Berraondo y Fuerza de Mujeres Wayuu, "The difficult challenge of redressing and mitigating..." p. 78

10 Julián Gutiérrez-Martínez, Luisa Fernanda Guerra-Carrera, Ivonne Elena Díaz-García, Jhonatan Malagón Palacios & Diana Guarino-Peralta, *Transición energética justa para La Guajira*, Dejusticia, (2025), p. 41

11 Hora Benedikt, "Mining-induced displacement and resettlement in Colombia: Socio-economic and cultural..." p. 46

“El departamento Colombiano de la Guajira, pese a ser una tierra llena de riquezas naturales y culturales, enfrenta una situación generalizada de falta de acceso a derechos humanos básicos producto de la pobreza, la desigualdad y la discriminación estructural, la cual se ve agravada por hechos de corrupción y falta de articulación institucional. Dicha situación tiene un impacto diferenciado y desproporcionado sobre el Pueblo Wayuu, así como sobre personas afrocolombianas, otros pueblos indígenas, personas afro-wayuu y personas en situación de movilidad humana”¹².

Según los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de 2011, el Estado tiene el deber de proteger contra los abusos a los derechos humanos y las empresas tienen el deber de respetar los derechos humanos en el marco de sus operaciones. El deber de la empresa se materializa a través de la realización de una debida diligencia adecuada, dentro de la que se incluye la consulta previa con pueblos indígenas y comunidades étnicas. Sin embargo, parece que en la Guajira ni el Estado ha cumplido con su deber de proteger, ni las empresas han realizado una debida diligencia adecuada y continua.

El artículo empieza con una conceptualización sobre la debida diligencia en empresas y derechos humanos y el derecho a una consulta previa, libre e informada. Luego, se hará un recuento sobre el desarrollo de la minería de carbón en la Guajira y la llegada de la empresa el Cerrejón al territorio para dar paso a un análisis sobre el desplazamiento forzado de población por la explotación de este combustible fósil. Esto se hará a través de varios ejemplos en donde se profundiza sobre el caso del corregimiento de Tabaco. Posteriormente, se dará paso a la evolución hacia la búsqueda de energías menos contaminantes que se ha hecho sin una adecuada consulta previa y que ha generado nuevos conflictos socioambientales. Aquí se analiza el caso del parque eólico Windpeshi. Finalmente se da paso a las conclusiones.

I. Debida diligencia en empresas y derechos humanos y consulta previa

Los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos constituyen hoy en día el principal instrumento por medio del cual se busca que las empresas tengan una responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos que puedan causar durante el desarrollo de sus operaciones. Sin embargo, se trata de un instrumento de *soft law*, es decir, no cuentan con fuerza vinculante. Estos Principios, desarrollados

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, “Visita a Colombia; REDESCA observa serios desafíos para la garantía de los DESCAs en Colombia”, 30 de noviembre de 2022, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/265.asp>

por el profesor John Ruggie en el año 2011 se basan en tres pilares: el deber del Estado de proteger, la responsabilidad de las empresas de respetar y el acceso a mecanismos de reparación¹³.

El primer pilar debe cumplirse mediante la adopción de medidas políticas, legislativas y de sometimiento a la justicia, el segundo mediante la debida diligencia que deben tener las empresas para evitar infringir los derechos humanos y el tercer pilar trata de que las víctimas tengan acceso a mecanismos de reparación eficaces, tanto judiciales como no judiciales¹⁴. Por lo tanto, la forma de hacer efectiva la responsabilidad de las empresas es a través de la debida diligencia que es un proceso continuo que aborda todos los abusos a los derechos humanos, reales o potenciales causados por las empresas o vinculados a ella a través de las cadenas de suministro o de valor¹⁵.

Este proceso implica cuatro pasos:

1. Identificar y evaluar los impactos reales y potenciales sobre los derechos humanos (Principio 18)
2. Integrar los resultados y actuar en consecuencia (Principio 19)
3. Seguir y verificar la eficacia de las respuestas (Principio 20)
4. Comunicar y dar cuenta de cómo se abordan los impactos y los resultados (Principio 21).

En el proceso de debida diligencia sobre los derechos humanos, las empresas deben prestar una atención especial a los grupos vulnerables y a los riesgos particulares que podrían enfrentar los titulares de derechos¹⁶. Por su parte, la OCDE ha definido el proceso de debida diligencia como: “el proceso que deben llevar a cabo las empresas para identificar, prevenir, mitigar y explicar cómo abordan estos impactos negativos reales y potenciales en sus propias actividades, su cadena de suministro y otras relaciones comerciales, tal como se recomienda en las Líneas Directrices de la OCDE para EMN¹⁷”.

Por otra parte, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas o tribales reconoce el derecho a la participación de los pueblos indígenas y tribales por medio

13 Naciones Unidas, Informe del Representante Especial del secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas John Ruggie, *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*, A/HCR/17/31, 21 de marzo de 2011

14 María Prandi Chevalier, “Los principios rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: significado y alcance” en *Revista Tiempo de Paz*, No. 122, 2016. p. 17

15 Carmen Márquez Carrasco, “Todos los ojos puestos en Bruselas: las claves de la futura directiva sobre diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial”, *Revista Española de Empresas y Derechos Humanos*, No. 1, 2023, p. 19

16 Comentario al Principio Rector número 18.

17 OCDE, *Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial responsable*, 2018

de la consulta previa que hace parte del derecho a la libre determinación¹⁸. Se trata del derecho que tienen las comunidades indígenas, tribales y afrocolombianas a ser consultadas sobre cualquier decisión que pueda afectarlas¹⁹. De acuerdo con los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, la consulta previa es parte del proceso de debida diligencia que deben realizar las empresas cuando sus actividades puedan afectar los derechos humanos de personas o comunidades²⁰. Este instrumento ha sido complementado por la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada en el año 2007. El Estado es el encargado de llevar a cabo el proceso de consulta previa y aunque las empresas pueden participar de buena fe, no se debe derogar en ellas su gestión²¹. En Colombia, el Convenio 169 de la OIT fue incorporado al ordenamiento jurídico mediante la ley 21 de 1991 y se encuentra reglamentado en el Decreto 1320 de 1998. Este convenio hace parte del bloque de constitucionalidad. A su vez, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establece en su artículo 10 que los pueblos indígenas no pueden ser desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios y por lo tanto se requiere de su consentimiento libre, previo e informado antes de que se inicie un proyecto.

A continuación, se analizarán dos casos en los que la explotación de recursos ha sido causante del desplazamiento de población en la Guajira colombiana al no haberse hecho con una debida diligencia adecuada ni una verdadera consulta previa con las comunidades afectadas.

II. La minería de carbón en el Cerrejón

La minería en la Guajira empezó en los años setenta cuando el gobierno colombiano inició a las primeras licitaciones en lo que hoy es la zona Norte de la mina el Cerrejón²². En 1976 se firmó un contrato con una duración de 33 años con Carbones de Colombia (Carbocol) y con Intercor (filial de Exxon)²³. A estas compañías se les otorgó una

18 Laurence Klein, María Jesús Muñoz-Torres, María Ángeles Fernández Izquierdo, "El consentimiento, libre, previo e informado para la gestión sostenible y basada en los derechos humanos de los proyectos de desarrollo", en *Empresas Transnacionales, derechos humanos y cadenas de valor: nuevos desafíos*, Marullo Maria Chiara, Sales Pallarés Lorena, Zamora Cabot Francisco Javier (directores), Colex 2023, p. 402

19 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-329 de 2017, 15 de mayo de 2017, MP: Aquiles Arrieta Gómez, párr. 5.1

20 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU 123 de 2018, MP: Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes

21 Asier Tapia Gutiérrez, "La consulta previa y la debida diligencia: similitudes y diferencias de dos instrumentos para un modelo de desarrollo y la defensa de los derechos humanos", en *Derechos y Libertades*, Número 34, Época II, enero de 2016, p. 247

22 Berraondo Mikel y Fuerza de Mujeres Wayuu, "The difficult challenge of redressing and mitigating impacts in La Guajira Colombia... p. 80

23 Ibid.

licencia mediante Resolución 797 de 1983 por parte del Instituto Nacional de Recursos Naturales y Renovables del Ambiente (INDERENA)²⁴. El contrato se dividiría en tres fases: una de exploración de 1977 a 1980, una de construcción de 1981 a 1986, y una de producción de 1986 a 2009²⁵. En 1999, se firmó un nuevo acuerdo que extendía la fase de producción por 25 años más hasta 2034²⁶.

La mina el Cerrejón tiene aproximadamente 69000 hectáreas de tierra²⁷ y está ubicada entre los municipios de Albania, Hatonuevo, Maicao y Barrancas en el nororiente del país. El proyecto genera alrededor del 60% del carbón producido en Colombia y es exportado a otros países como Dinamarca, Finlandia, Estados Unidos, España, Puerto Rico y Brasil²⁸. La mina cuenta con cinco zonas: la Zona Norte, Patilla, Oreganal, la Zona Sur y la Zona Central²⁹. El Cerrejón es considerada como uno de los motores de la economía colombiana y de la economía del departamento de la Guajira, ya que aporta en concepto de regalías³⁰.

La llegada de la mina el Cerrejón hizo que habitantes de toda Colombia llegaran a trabajar en la región y esto hizo que se urbanizara un territorio que era rural en su mayor parte³¹. La narrativa de la época era que había llegado el progreso a una región abandonada. Las principales vías fueron pavimentadas y se creó toda una infraestructura para el correcto funcionamiento de la mina³². También se creó una urbanización llamada Mushaisa para los trabajadores del Cerrejón³³. Para la explotación del carbón, a partir del año 1983, se construyó una línea de tren de más de 150km, que atraviesa el territorio Wayuu y un puerto (Puerto Bolívar) con un canal de dragado de cuatro kilómetros que se convertiría en uno de los puertos más grandes de exportación de carbón en Latinoamérica³⁴. Llama la atención, de forma particular, el hecho de que exista una amplia red férrea para el transporte de carbón y que no exista una para el transporte de personas.

24 Colectivo de Abogados Jose Alvear Restrepo-Cajar, "Consejo de Estado estudiará demanda contra licencia ambiental de carbones del Cerrejón", agosto 6 de 2019, disponible en: <https://www.colectivodeabogados.org/consejo-de-estado-estudiara-demanda-contra-la-licencia-ambiental-de-carbones-del-cerrejon/> Consultado el 26 de septiembre de 2024

25 Berraondo y Fuerza de Mujeres Wayuu, "The difficult challenge of redressing and mitigating impacts..." p. 80

26 Ibid.

27 Global Legal Action Network, *Incumplimiento de las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales por la empresa que tiene la propiedad y explotación de la mina el Cerrejón*, 19 de enero de 2021

28 Berraondo Mikel y Fuerza de Mujeres Wayuu, "The difficult challenge of redressing and mitigating impacts..."

29 Ibid,

30 Ibid, p. 80

31 Hora Benedikt, *Mining-induced displacement and resettlement in Colombia...* p. 41

32 Hora Benedikt, *"Mining-induced displacement and resettlement in Colombia..."* p. 41

33 Ibid. Ver también: *Sintracarbón*, "Mushaisa, el nombre guajiro para los privilegios", 14 de octubre de 2020, disponible en: <https://sintracarbon.org/negociacion-colectiva-2020/boletines-de-prensa-negociacion-colectiva-2020/mushaisa-el-nombre-guajiro-para-los-privilegios/>

34 Hora Benedikt, *"Mining-induced displacement and resettlement in Colombia..."*, p. 60

La mayor parte del territorio que ocupa la mina del Cerrejón ha sido manejada por empresas multinacionales extranjeras. La mina en un primer momento fue propiedad de Intercor, filial de Exxon Corporation. Luego, se realizó una fusión entre Intercor y Carbones del Cerrejón cambiando la razón social a Carbones del Cerrejón LLC³⁵. A principios de la década de los 2000, la mina fue compartida por Anglo American (Reino Unido), BHP Billiton (Australia) y Xstrata (Suiza). Xstrata fue adquirida por Glencore en el año 2013 y la mina del Cerrejón fue adquirida en su totalidad por Glencore en el año 2022³⁶.

Según un informe de la empresa Vattenfall existen en esta región cuatro áreas que generan impactos sobre los derechos humanos relacionadas con la extracción de carbón: los derechos de los trabajadores, el desplazamiento y la restitución de tierras en el conflicto armado interno, los reasentamientos forzados y el medio ambiente y las comunidades³⁷. A continuación, nos centraremos en el desplazamiento forzado.

a. Desplazamiento forzado por la extracción de carbón en el Cerrejón

Cuando las compañías Intercor y Carbocol llegaron al territorio para iniciar la exploración y explotación de la mina, se consideró que los terrenos en los que se iba a desarrollar la actividad eran terrenos baldíos³⁸ ya que las comunidades que allí habitaban no tenían un título formal sobre esas tierras³⁹. En contraste con las altas expectativas de los trabajadores que llegaron a trabajar en la mina, estas comunidades vieron su cultura y sus territorios amenazados con la instalación de la misma⁴⁰.

Con la llegada de la mina y toda la infraestructura que se construyó para la extracción de carbón, muchas de las personas que habitaban esos lugares fueron desplazadas. El desplazamiento de las comunidades ha continuado para que la mina pueda expandirse y las comunidades han tenido que ser reubicadas. Se dice que alrededor de 60.000 personas han sido desplazadas debido a la actividad minera⁴¹.

En un primer momento, la táctica que fue utilizada era que los empleados de la empresa buscaban ganarse la confianza de las comunidades para luego quedarse con

35 *El Cerrejón*, "Cerca de 50 años haciendo historia en Colombia", disponible en: <https://www.cerrejon.com/nosotros/historia> Consultado el 16 de abril de 2024

36 *Valora Analitik*, "Glencore será único dueño de Cerrejón tras adquirir acciones de BHP y Anglo American", 28 de junio de 2021, disponible en: <https://www.valoraanalitik.com/2021/06/28/glencore-sera-unico-dueno-de-cerrejon-tras-adquirir-acciones-de-bhp-y-anglo-american/>

37 Flor Ávila Hernández, Miriam Sepúlveda López y otros, "Reflexiones sociojurídicas sobre migración...", p.268

38 "Son baldíos todos los predios rurales situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de un dueño particular, y que, por este motivo, le pertenecen a la Nación. Igualmente son terrenos baldíos los predios que, habiendo sido adjudicados por la autoridad de tierras, deben volver al dominio del Estado". Gobierno de Colombia, El régimen de baldíos un asunto de todos, 2023, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/cartilla_regimen_baldio_un_asunto_de_todos.pdf

39 Jespersgaard Jakobsen Line, "The case of Colombia...", p. 5

40 Ibid., p. 7

41 Cindy Paola García Martínez, "Responsabilidad Social de la empresa Cerrejón en el departamento de la Guajira", *Revista Interdisciplinaria de estudios en ciencias básicas e ingenierías*, (2020), Vol 7, Num 2, p. 45

sus territorios⁴², ni siquiera se pensó en la posibilidad de que se dieran reubicaciones, sino que la empresa compraba las tierras y las personas se tenían que ir⁴³. Este sistema funcionó así hasta el año 2000⁴⁴. De hecho, a los guajiros de la región se les dijo que el proyecto minero iba a ser temporal y que les iba a traer una gran cantidad de beneficios⁴⁵, pero el proyecto lleva más de 30 años y las personas siguen sin ver los beneficios, los que las hace sentir engañadas.

Otra de las tácticas que se han implementado para forzar a las comunidades a vender sus tierras ha sido la de comprar predios aledaños en los que se instalan fuerzas de seguridad que impiden el acceso de las comunidades a estos territorios privándolas de la posibilidad de cultivar o cazar⁴⁶. A esto se suma la instalación de maquinaria, el cierre de vías de acceso y la suspensión del acceso a servicios públicos⁴⁷. Las comunidades también han visto afectado su derecho a la seguridad alimentaria⁴⁸.

Las primeras comunidades que tuvieron que desplazarse con la llegada de la mina al territorio fueron las de Manantial, Caracol y el Espinal⁴⁹. La Corte Constitucional en sentencia T-528 de 1992 se pronunció sobre el derecho a la salud de estas comunidades que se estaba viendo afectado por la actividad minera⁵⁰. Otras comunidades Wayuu e indígenas que han sido reubicadas son las de Nuevo Espinal, 4 de noviembre, Horqueta, Palmarito, Tamaquito II, Campo Alegre, Manantial, Roche, Tabaco, Las Casitas, Chancleta, Oreganal y Patilla⁵¹. Algunas personas consideran que al menos 35 comunidades fueron desplazadas por la actividad minera⁵².

Estas comunidades al ser reubicadas han tenido dificultades en el reconocimiento de sus tierras como resguardos y para poder seguir ejerciendo sus modos de vida tradicionales⁵³. Muchas personas también consideran que fueron víctimas de engaños

42 Jespersgaard Jakobsen Line, "The case of Colombia...", p. 14

43 Hora Benedikt, "Mining-induced displacement and resettlement in Colombia...", p. 68

44 Ibid.

45 Jespersgaard Jakobsen Line, "The case of Colombia..." p.12

46 Berraondo y Fuerza de Mujeres Wayuu, "The difficult challenge of redressing and mitigating impacts in La Guajira Colombia..." p. 85

47 Ibid.

48 Ibid. p. 86

49 García Martínez, "Responsabilidad Social de la empresa Cerrejón en el departamento de la Guajira..." p. 46

50 Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, *Cuando la impunidad se vuelve paisaje: 12 ejemplos de impunidad corporativa de las multinacionales de carbón en la Guajira*, (2022), p. 55

51 Berraondo Mikel y Fuerza de Mujeres Wayuu, "The difficult challenge of redressing and mitigating impacts in La Guajira Colombia" ... p. 88-89

52 Jespersgaard Jakobsen Line, "The case of Colombia...", p. 17

53 Berraondo Mikel y Fuerza de Mujeres Wayuu, "The difficult challenge of redressing and mitigating impacts in La Guajira Colombia..." p. 88-89. En el caso del corregimiento de Roche se vieron afectados los modos de vida tradicionales porque las comunidades no pudieron volver a cazar, pescar o cultivar en los territorios que tuvieron que dejar.

y que la compensación que se les dio por sus tierras fue mínima⁵⁴. A esto se suma que la corrupción hizo que el dinero destinado al reasentamiento de estas poblaciones por regalías no fuera invertido como se esperaba⁵⁵. Además, no todas las familias han sido reubicadas como les fue prometido y muchas han tenido que desplazarse a otros municipios o ciudades sin tener un lugar al que llegar⁵⁶.

Las personas que han sido reubicadas en otros lugares han sufrido deterioro en su calidad de vida, ya que han tenido que desplazarse de regiones en las que podían vivir de manera autónoma a regiones más calientes y con una mayor escasez de recursos y en las que el acceso a los recursos depende de otros, incluyendo a la compañía⁵⁷. En los nuevos lugares ya no tienen los mismos terrenos cultivables a los que estaban acostumbrados y no pueden criar animales. Los desplazamientos y reubicaciones también han causado quiebres en las relaciones entre las diversas comunidades indígenas y afrodescendientes llevando incluso a algunas a la desaparición⁵⁸. Muchos sitios sagrados, como son los cementerios para la comunidad Wayuu, han sido destruidos sin ningún tipo de reparación⁵⁹.

Algunas comunidades han aceptado ser reubicadas ya que consideran que quedarse en el mismo lugar ya no era posible debido al deterioro de la tierra y a la contaminación, así como a amenazas recibidas, sin embargo, tampoco se han podido adaptar a los nuevos lugares y el acceso a los servicios públicos es más costoso⁶⁰. Además, muchas de las propiedades que les fueron otorgadas se dieron en la modalidad de comodato, lo que quiere decir que son de propiedad de la compañía y a las personas reubicadas no se les otorgaron títulos de propiedad sobre las mismas⁶¹. El derecho a la educación también se ha visto afectado al no garantizárseles una educación adecuada en sus lenguas maternas⁶². Algunos líderes que se han opuesto al funcionamiento de la mina del Cerrejón han sufrido amenazas, hostigamientos e incluso detenciones⁶³.

El proyecto minero también ha disminuido las fuentes de agua potable y se ha identificado la presencia de metales pesados en las fuentes hídricas⁶⁴. En su visita a

54 Ibid.

55 Hora Benedikt, "Mining-induced displacement and resettlement in Colombia...", p.56

56 Berraondo Mikel y Fuerza de Mujeres Wayuu, "The difficult challenge of redressing and mitigating impacts in La Guajira Colombia..." 89

57 Ibid p. 82

58 Ibid.

59 Ibid.

60 Ibid.

61 Jespersgaard Jakobsen Line, "The case of Colombia...", p. 18

62 Berraondo Mikel y Fuerza de Mujeres Wayuu, "The difficult challenge of redressing and mitigating impacts in La Guajira Colombia....", p. 82

63 Ibid, p. 83

64 Censat Agua Viva y CINEP, *¿Cerrejón siempre gana? Entre la impunidad corporativa por la violación de derechos humanos y la búsqueda de reparación integral en tiempos de transición*, (noviembre de 2023), p. 34

Colombia en el año 2024, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas también recibió información sobre como las comunidades wayuu se ven afectadas por la falta de acceso a agua potable y saneamiento⁶⁵.

La Corte constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre los derechos de las comunidades indígenas y afrodescendientes⁶⁶ y ha mencionado el deber de debida diligencia que debe llevar a cabo la empresa en relación con los derechos a la salud y al medio ambiente de estas comunidades⁶⁷. La compañía ha adoptado el lenguaje de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos y ha buscado contar con una licencia social para operar⁶⁸, pero las partes afectadas (principalmente la comunidad Wayuu) consideran que hasta que no sean reparadas y sea reconocido que hubo una vulneración de sus derechos humanos, esto se quedará en un simple discurso⁶⁹. Como hemos visto, la debida diligencia no solo implica un deber de prevención sino también un deber de reparación cuando el daño no ha podido ser evitado. Las comunidades indígenas y afrodescendientes consideran que no han sido consultadas sobre la actividad de la mina ni sobre las afectaciones que la actividad minera ha tenido en su calidad de vida y que el gobierno colombiano tampoco ha hecho un esfuerzo por garantizar sus derechos⁷⁰. En la siguiente sección se analizará el caso del corregimiento de Tabaco.

i. *El caso del corregimiento de Tabaco*

Uno de los casos de desplazamiento más conocidos es del corregimiento de Tabaco. Tabaco era un corregimiento en el que habitaban principalmente comunidades afrodescendientes y algunas comunidades indígenas⁷¹. En 1997, la mina del Cerrejón se empezó a expandir alrededor de este corregimiento y la compañía ofreció a sus habitantes la compra de sus tierras⁷². La mitad de la población aceptó la oferta y se fueron a algunos centros urbanos, mientras que otros se negaron y decidieron

⁶⁵ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, visita a Colombia, A/HCR/58/53 Add.1, (25 de abril de 2025), párr. 55

⁶⁶ Como en la sentencia T-614 de 2019 en la que se pronunció sobre el derecho a la salud de una bebé de 9 meses que murió por problemas pulmonares y de la salud de los niños y niñas que se estaba viendo afectada por la mina. A su vez, la sentencia T-704 de 2016 trata sobre el derecho a la consulta de la comunidad de Media Luna. Para más ejemplos ver: Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, *Cuando la impunidad se vuelve paisaje: 12 ejemplos de impunidad corporativa de las multinacionales de carbón en la Guajira*, (2022)

⁶⁷ Fundación Ideas para la Paz y Zuleta Abogados, *Las decisiones judiciales en Colombia y la debida diligencia empresarial en derechos humanos: cinco estudios de casos*, Bogotá, Colombia, (octubre de 2021), p. 28

⁶⁸ Jespersgaard Jakobsen Line, "The case of Colombia..." p. 26

⁶⁹ Ibid. p. 77

⁷⁰ Berraondo Mikel y Fuerza de Mujeres Wayuu, "The difficult challenge of redressing and mitigating impacts in La Guajira Colombia...", p. 85

⁷¹ Hora Benedikt, "Mining-induced displacement and resettlement in Colombia...", p. 68

⁷² Ibid. p. 69

permanecer en el territorio⁷³. La actividad minera empezó a causar contaminación por las partículas de polvo en el ambiente y en 1999 el Estado colombiano determinó que el corregimiento debía ser expropiado al considerarlo un terreno baldío de utilidad pública⁷⁴ y cortó el acceso a los servicios públicos⁷⁵.

La población se resistió a abandonar el territorio y el 9 de agosto de 2001 entraron al corregimiento retroexcavadoras acompañadas por la policía nacional y el escuadrón móvil antidisturbios (ESMAD) que destruyeron las casas que quedaban en el pueblo⁷⁶. No hubo ninguna política de reubicación para las familias que se tuvieron que ir a casas de familiares en otros lugares⁷⁷. La comunidad desplazada se organizó en una Junta Social Pro-Reubicación de Tabaco que buscó ejercer acciones legales con miras a una reubicación y el 7 de mayo del 2002 lograron que la Corte Suprema de Justicia se pronunciara sobre los derechos de la comunidad a la vivienda digna, la salud y la educación y que ordenara a la alcaldía de Hatonuevo la construcción de viviendas y la reubicación de esta población⁷⁸. En diciembre del 2008, la Junta Pro-Reubicación y la empresa Carbones del Cerrejón firmaron un acuerdo en el que la empresa se comprometía a otorgar una indemnización y a reconstruir el pueblo⁷⁹. Luego, al cambiar la mina de propietarios, los nuevos propietarios se negaron a aceptar cualquier tipo de responsabilidad por estos hechos haciendo que las familias quedaran desprotegidas sin ningún tipo de compensación⁸⁰.

La comunidad de Tabaco fue reconocida por la Corte Constitucional de Colombia como víctima del desplazamiento inducido por el desarrollo mediante sentencia T-329 de 2017. Según los Principios y Directrices sobre los desalojos y desplazamientos generados por el desarrollo de 2007 “los desplazamientos forzosos constituyen graves violaciones de una serie de derechos humanos internacionalmente reconocidos, en particular los derechos humanos a una vivienda adecuada, a la alimentación, al agua, a la salud, a la educación, al trabajo, a la seguridad de la persona, a la seguridad del hogar, a la libertad de tratos crueles, inhumanos y degradantes y a la libertad de circulación”⁸¹. Por lo general, los grandes proyectos de desarrollo “pueden significar

73 Ibid.

74 Edwin Hernández, “Minería y desplazamiento: el caso de la multinacional Cerrejón en Hatonuevo, la Guajira, Colombia (2000-2010), nuestra tierra es nuestra vida”, *Ciencia Política*, Vol, 13, No. 26, (2018), p.103

75 Hora Benedikt, “Mining-induced displacement and resettlement in Colombia...”, p. 69

76 Ibid.

77 Ibid.

78 Hernández, “Minería y desplazamiento: el caso de la multinacional Cerrejón en Hatonuevo, la Guajira, Colombia” ... p. 106

79 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-329 de 2017, 15 de mayo de 2017, MP: Aquiles Arrieta Gómez, párr. 1.8

80 Hora Benedikt, “Mining-induced displacement and resettlement in Colombia...”, p. 70

81 Naciones Unidas, Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, A/HCR/4/18, párr. 6

grandes beneficios para la economía del país y para el bienestar de los colombianos, pero a la vez generan costos desproporcionados para poblaciones que no se benefician de estos proyectos, y que en muchas ocasiones no tienen la posibilidad de participar en las decisiones que llevan a su realización”⁸².

En esta ocasión, la comunidad consideraba que se había vulnerado su derecho a la consulta previa al no ser considerados como una población afrodescendiente al momento de la reubicación⁸³. Para la Corte, “cuando la decisión de reubicar a una comunidad no está debidamente justificada, ésta se cataloga como un desplazamiento forzado” y en este caso el Cerrejón no demostró que su proyecto de expansión en este corregimiento fuera de interés público superior o primordial⁸⁴. Además, en estos casos deben establecerse deberes de compensación a la comunidad local⁸⁵. A su vez, en la sentencia se citan los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos según los cuales la consulta previa “debe ser adelantada de buena fe, realizada con carácter previo, debe ser adecuada y accesible, contar con un estudio de impacto ambiental y social, y debe tener la finalidad de llegar a un acuerdo con las comunidades presuntamente afectadas”⁸⁶.

La Corte Constitucional de Colombia reconoce que la empresa ha tomado algunas acciones para tratar de mejorar la situación de las personas desplazadas de Tabaco, aunque persiste una vulneración a los derechos humanos de esta población⁸⁷. Para esta entidad, el estándar de protección que existía en el momento en que se dieron los hechos del desalojo de la comunidad eran muy bajos⁸⁸. En la sentencia, la Corte reconoce los derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital, reubicación física y social, igualdad, debido proceso, identidad cultural, autonomía étnica y desarrollo sostenible de la comunidad de Tabaco⁸⁹. Después de algunas batallas legales la compañía tuvo que adoptar políticas sobre reasentamientos.

Algunos miembros de la comunidad de Tabaco llevaron el caso del Cerrejón ante el Punto Nacional de Contacto de la OCDE de Australia en julio del 2007 (por la participación de BHP Billiton)⁹⁰. En octubre del mismo año fue llevado ante el PNC de Suiza. En una reunión en Londres en la que también estuvo presente el PNC de Reino Unido, los tres PNC coordinaron y se decidió que el líder del caso iba a ser el PNC australiano (ANCP). En esta reunión también se propuso la intervención de

82 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-329 de 2017, 15 de mayo de 2017, MP: Aquiles Arrieta Gómez, párr. 4.6

83 Ibid.

84 Ibid. párr. 4.4 y 4.5

85 Ibid.

86 Ibid. párr. 5.5.3

87 Ibid. párr. 6.4 y 6.5

88 Ibid.

89 Ibid. párr. 7

90 Censat Agua Viva y CINEP, *¿Cerrejón siempre gana? Entre la impunidad corporativa...*, p. 25

una tercera parte para que mediara y el caso fue suspendido hasta que esta parte no presentó su informe en marzo del 2008.

En el documento presentado ante el PNC de Australia se alegaba que la empresa había incumplido con las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales por no respetar los derechos humanos. Específicamente, las partes consideraban que los dueños y operadores de la mina el Cerrejón buscaban despojar un área de la Guajira, destruyendo el pueblo de Tabaco a través de la expulsión de su población. Otras cinco comunidades de la región se han visto afectadas por el desplazamiento.

En julio del 2008, el PNC australiano envió un borrador de declaración final para que las partes hicieran sus comentarios. BHP Billiton y Xstrata consideraron que la empresa el Cerrejón tenía la suficiente capacidad para llevar a cabo un proceso de reasentamiento de las poblaciones y que por lo tanto la mediación de una tercera parte ya no sería necesaria. El reasentamiento de la población se empezó en el papel, pero sin contar con el visto bueno de las comunidades afectadas. En diciembre del 2008, el Cerrejón logró llegar a un acuerdo con la población de Tabaco en el que se acordó una suma inicial de 1,8 millones de dólares de indemnización y otros 1,3 millones para proyectos sostenibles en la comunidad. Sin embargo, no se logró llegar a ningún acuerdo con las otras comunidades afectadas⁹¹ y se ha denunciado que fueron pocos los líderes que firmaron este acuerdo y que incluso se vieron beneficiadas personas ajenas a la comunidad de Tabaco⁹². El 12 de junio del 2009, el PNC australiano publicó su declaración final⁹³.

La parte demandante pidió entonces al PNC que realizará una visita al terreno o que a través de las embajadas enviara a alguien para que constatar la realidad, pero el PNC suizo respondió que los PNC no tienen la capacidad humana ni financiera para realizar visitas a terreno y que si lo hiciera sería una violación de la soberanía nacional. El PNC suizo también argumentó que hacerlo por la vía diplomática no era factible porque las embajadas no pueden llevar a cabo las labores de los PNC. El PNC suizo consideró que la declaración final del PNC australiano era motivo suficiente para cerrar el caso sin tener en cuenta que los reclamos de las demás comunidades no habían sido resueltos.

En enero de 2021, Global Legal Action Network presentó una nueva reclamación contra cinco compañías vinculadas al Cerrejón en los PNC de Irlanda, Reino Unido, Australia y Suiza. La parte demandante considera que las compañías han causado impactos adversos a los derechos humanos al desplazar a comunidades afrodescendientes e indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado y que la mina ha contaminado el aire y el agua próximos a la mina. Además, las actividades de

⁹¹ OECD Watch, Colombian communities vs. Xstrata, disponible en: <https://www.oecdwatch.org/complaint/colombian-communities-vs-xstrata/>

⁹² Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Cuando la impunidad se vuelve paisaje... p. 60-61

⁹³ Ibid., p. 60

extracción de carbón han afectado de forma particular a grupos vulnerables como pueblos étnicos, mujeres, niños y niñas, entre otros⁹⁴.

III. La transición energética en la Guajira

En los últimos años, Colombia ha buscado disminuir su dependencia del carbón para buscar otras fuentes de energía menos contaminante. De hecho, Colombia se adhirió en el año 2023 a la iniciativa de un tratado de no proliferación de combustibles fósiles⁹⁵, una alianza de naciones para frenar el uso de combustibles fósiles y así evitar el omnicidio del planeta⁹⁶. Además, en el país hay una propuesta para la reforma de la regulación minera con un Proyecto de Ley denominado “Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida” por parte del actual gobierno que fue presentado en febrero del 2024 en la que se busca “transformar con una perspectiva de justicia social y ambiental, el sector minero”⁹⁷. El proyecto contó con un largo proceso de consulta con comunidades étnicas⁹⁸ y sus 255 artículos fueron radicados en el Congreso el 1 de octubre de 2025⁹⁹.

Muchos de los proyectos de energía renovable se encuentran en el departamento de la Guajira, principalmente con la construcción de parques eólicos y fotovoltaicos. De hecho, hoy en día hay 17 proyectos eólicos en la región¹⁰⁰ y se prevé que en 2031

⁹⁴ Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Cuando la impunidad se vuelve paisaje: 12 ejemplos de impunidad corporativa de las multinacionales de carbón en la Guajira, 2022, p. 62

⁹⁵ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, visita a Colombia, A/HCR/58/53 Add.1, 25 de abril de 2025, párr. 52

⁹⁶ Esta expresión hace referencia a la muerte de todo lo vivo, a la posibilidad de una extinción total de la vida. *El País*, “Gustavo Petro: El mundo sufre un omnicidio”, 13 de julio de 2024, disponible en: https://elpais.bo/internacional/20240713_gustavo-petro-el-mundo-sufre-un-omicidio.html Ver también: *The Guardian*, “Colombia joins international alliance calling for treaty to end use of fossil fuels”, diciembre 2 de 2023, disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2023/dec/02/colombia-joins-international-alliance-calling-for-treaty-to-end-use-of-fossil-fuels>

⁹⁷ *El Tiempo*, “Gobierno propone minería artesanal sin licencia y fin del carbón térmico”, 21 de febrero de 2024, disponible en: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/con-nueva-ley-minera-gobierno-dara-mas-apoyo-a-barequeros-y-a-comunidades-etnicas-857019>

⁹⁸ Manuel José Ocampo, “¿Qué ha pasado con la nueva “Ley Minera”?”, *Asuntos Legales*, 5 de septiembre de 2024, disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/manuel-jose-ocampo-herandez-3459930/que-ha-pasado-con-la-nueva-ley-minera-3944923>

⁹⁹ Gobierno radica ante el Congreso la nueva Ley Minera para la transición energética y la reindustrialización del país, 1 de octubre de 2025, disponible en: <https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/gobierno-radica-ante-congreso-nueva-ley-minera-para-transicion-energetica-y-reindustrializacion-del-pais/>

¹⁰⁰ Presidencia de la República, “El viento de la Guajira impulsa la transición energética con 17 proyectos eólicos”, 16 de enero de 2025, disponible en: <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/El-viento-de-La-Guajira-impulsa-la-transicion-energetica-con-17-proyectos-eolicos-250116.aspx>

esta cifra podría aumentar a 65 parques en la Alta y Media Guajira¹⁰¹. La mayoría de estos proyectos coinciden con los territorios del pueblo Wayúu. Las comunidades del pueblo Wayúu consideran que los procesos de consulta previa, libre e informada de los proyectos de energía eólica no se han hecho de manera adecuada y que esto está generando nuevos conflictos en el territorio entre las mismas comunidades y entre las comunidades y las empresas que buscan implementar estos proyectos.

Paradójicamente, la cobertura de energía eléctrica en este departamento es la más baja del país y la energía que producen las empresas de energías renovables no llega a las comunidades porque estas no se encuentran conectadas al Sistema Interconectado Nacional que es el que distribuye la energía a través de redes de transmisión¹⁰². Como manifestaba un líder wayúu: “con estos proyectos hay luz para el mundo y oscuridad para el pueblo wayuu”¹⁰³.

a. El viento Wayúu, la consulta previa y nuevos conflictos socioambientales

Durante el gobierno del presidente Iván Duque Márquez (2018-2022), se consideró que los proyectos eólicos eran una prioridad nacional al tratarse de un asunto de interés público e interés social¹⁰⁴. En este período se expidió la Ley 2099 de 2021 que otorgaba beneficios fiscales y de tarifas a las empresas que desarrollaran proyectos de energías renovables (Artículos 8 al 11)¹⁰⁵.

Para la construcción de cualquier parque eólico en territorios indígenas se requiere que se dé la consulta previa con las comunidades a las que pertenecen los territorios y que se respeten los derechos humanos para que las energías renovables no se conviertan en una nueva forma de extractivismo verde. Sin embargo, aunque la ley reconoce el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, los Wayúu consideran que esta se ha hecho de forma inadecuada ya que no reconoce su forma de organización tradicional y es el Ministerio del Interior el que designa y decide quiénes son las autoridades tradicionales que pueden participar en las consultas¹⁰⁶. La Corte Constitucional colombiana en sentencia T-172 de 2019 reconoció

¹⁰¹ Camilo González Posso y Joanna Barney, *El viento del este llega con revoluciones multinacionales y transición con energía eólica en territorio Wayúu*, Indepaz, (marzo de 2019), p. 23

¹⁰² María Fernanda Padilla, “¿Adiós a Jepirachi?: Tres lecciones que deja el primer parque eólico de Colombia”, *Consonante*, (3 de agosto de 2023), disponible en: <https://consonante.org/noticia/adios-a-jepirachi-tres-lecciones-que-deja-el-primer-parque-eolico-de-colombia/>

¹⁰³ Umpe y Pares, *La revolución del viento en la Guajira Monografía sobre el caso de conflictividad social generada por la construcción del parque eólico Windpeshi por parte de Enel en jurisdicción de los municipios de Uribia y Maicao en la Guajira*, p. 6

¹⁰⁴ Artículo 4, Ley 2099 de 2021 “por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y de dictan otras disposiciones”, julio 10 de 2021

¹⁰⁵ Ulloa, “Aesthetics of green dispossession: from coal to wind extraction in La Guajira...”, p. 749

¹⁰⁶ Gutiérrez-Martínez, Guerra-Carrera, Díaz-García,

Malagón Palacios & Guarnizo-Peralta, *Transición energética justa para La Guajira...*, p. 46-48

que hay un problema en la forma en que se determina a las autoridades Wayúu por parte del Estado y ordenó al Ministerio del Interior hacer un estudio etnológico del pueblo Wayúu en el que se determinen los elementos de organización política, social y cultural de este pueblo, la construcción de un procedimiento para su registro y el desarrollo de un proceso de consulta¹⁰⁷.

Como mencionamos en la introducción, este pueblo considera que el lugar en el que tienen sus cementerios representa el lugar de sus ancestros y su lugar de precedencia. Para los Wayúu, la tierra no tiene un valor comercial y “la materialización de sus escrituras sobre la tierra la representa el cementerio”¹⁰⁸. Para este pueblo “el territorio es el escenario biocultural donde transcurre y se desarrolla la vida: de allí brota la biodiversidad de la que se obtienen alimentos para la sobrevivencia y el intercambio económico, se profesan los ritos y se manifiesta toda la simbología que funde lo humano con lo sagrado”¹⁰⁹.

Una de las consecuencias que tiene el desplazamiento forzado es que algunos clanes se tengan que mover de los lugares en los que habitan para llegar a otros lugares donde otros clanes o familias tienen sus cementerios. Las personas que han sido desplazadas son recibidas en estos territorios, pero sin reconocerlos como parte de estos clanes, los problemas surgen cuando las familias receptoras se dan cuenta de que son estas personas que llevan poco tiempo en un territorio las que empiezan a negociar sobre los usos de las tierras con las empresas o el Estado y que buscan recibir beneficios¹¹⁰. Por lo tanto, se genera un conflicto entre las mismas comunidades que puede llevar a peleas y a que se den hechos violentos entre ellas. Las empresas, por su parte, argumentan que los conflictos entre las comunidades no les incumben y que se rigen por los parámetros del Ministerio del Interior para determinar a quién deben consultar y cuáles territorios pertenecen o no al pueblo indígena¹¹¹.

La consulta se convierte entonces en un requisito que se debe cumplir, pero no en un verdadero diálogo con las comunidades¹¹². Además, según la sentencia SU 123 de 2018, el consentimiento previo, libre e informado solo es obligatorio cuando la actividad afecta a la comunidad de forma directa e intensa¹¹³. Es importante mencionar que para la concesión de una licencia ambiental para un proyecto se utilizan dos términos que determinan el nivel de consulta que se debe hacer: área de influencia o área de impacto directo. El área de influencia “se refiere a un requisito estrictamente técnico que delimita las afectaciones de un proyecto sobre una extensión geográfica, mientras que la afectación directa es un término esencial para determinar la activación de otros mecanismos

107 Ibid. p. 49

108 Ibid. p. 71

109 Ibid. p. 73

110 Ibid. p. 51

111 Ibid. p. 53

112 Ibid. p. 55

113 Ibid. p. 57

y derechos como la consulta previa, así como las alteraciones o vulneraciones que se producen sobre los derechos de las comunidades en sus dimensiones territorial, ambiental, de salud y de estructuras sociales y culturales¹¹⁴. El área de impacto directo o afectación directa implica que las medidas que se toman afectan a los pueblos indígenas en sus derechos e intereses desde el punto de vista territorial, cultural, social, espiritual o económico¹¹⁵. Muchas veces en los proyectos se determina que una comunidad específica es área de influencia y por lo tanto se decide no consultarla.

Las consultas, por lo tanto, deben hacerse de buena fe y ser un diálogo constante, pero las comunidades consideran que estos requisitos no se cumplen¹¹⁶. Los Wayúu ven que existe una falta de transparencia por parte de las empresas ya que no les informan de manera adecuada sobre los proyectos y una vez la consulta esta hecha tampoco saben en dónde quedaron los acuerdos o documentos¹¹⁷. Sumado a esto, no hay un interlocutor que permita un diálogo permanente con las empresas porque estas cambian con frecuencia a la persona que desempeña el rol de interlocutor¹¹⁸. Según Pablo Jaramillo y Valeria Tafurt, el problema no es tanto la falta de información sino el exceso de esta y el hecho de que se encuentra dispersa en diferentes entidades y que se utiliza un lenguaje técnico de difícil comprensión¹¹⁹. Otro problema que se evidencia en los proyectos de energías renovables es que muchas veces las empresas que diseñan el proyecto y realizan las consultas no son las que finalmente ejecutan los proyectos ya que estos son vendidos a otras empresas¹²⁰.

A continuación, se analizará el caso del parque eólico Windpeshi en el que se han evidenciado algunas de las problemáticas a las que nos hemos referido.

i. *El caso del proyecto eólico Windpeshi*

El parque eólico Windpeshi era un proyecto que pertenecía al Grupo Enel (Italia) cuya licencia ambiental fue aprobada mediante resolución 261 del 13 de febrero de 2020 por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) luego de surtirse la consulta con las comunidades¹²¹. El proyecto se desarrollaría en el departamento de la Guajira entre los municipios de Uribia y Maicao, territorios pertenecientes en su mayor parte al pueblo indígena Wayúu. Se proyectaba entonces la construcción de 45 torres eólicas con una capacidad de entre 5,3 y 5,6 MW para

¹¹⁴ Ibid. p. 68

¹¹⁵ Ibid. p. 71

¹¹⁶ Gutiérrez-Martínez Julián y otros, *Transición energética justa para La Guajira...* p. 56

¹¹⁷ Ibid. p. 59

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Pablo Jaramillo Pablo y Valeria Tafurt, "Are energy transitions suffering from archive fever?" en *Environment and Planning D: Society and Space*, 0(0), (2025), doi: <https://doi.org/10.1177/02637758251364064>

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Barney Joanna, *Por el mar y la tierra guajiros vuela el viento Wayuu*, Indepaz, (febrero de 2023), p. 105

una capacidad instalada de 200 MW¹²². En la licencia se aprobó la construcción de torres de 106 metros de altura, sin embargo, en el año 2021, la empresa manifestó que las torres que finalmente se iban a instalar para los aerogeneradores era de una marca cuyas torres tienen una altura de 164 metros¹²³. Este cambio supondría un nuevo análisis de la licencia ambiental que debería ser enmendada o cambiada, sin embargo, este proceso no fue realizado¹²⁴.

Un problema que se encontraba era que había una superposición de proyectos entre la empresa Enel, con el proyecto Windpeshi, y el grupo Isagen, con el proyecto Guajira II, en un área en la que ambas empresas querían instalar sus aerogeneradores¹²⁵. Las comunidades consideraban que la empresa Isagen debía tener prevalencia debido a que llevaba más tiempo en el territorio, sin embargo, la ANLA concedió el área a la empresa Enel con el argumento de que esta empresa ya había protocolizado sus acuerdos con las comunidades, lo anterior dejó a las comunidades preguntándose cuál era entonces su rol en el manejo del territorio si su visión no iba a ser tenida en cuenta luego de que se protocolizara un acuerdo¹²⁶. El proyecto también se superponía con el proyecto Beta perteneciente a la empresa EDP. Tanto con la empresa Isagen como con la empresa EDP se firmó un acuerdo de coexistencia¹²⁷.

Muchas veces para la instalación de aerogeneradores o infraestructura para los proyectos eólicos se requiere el desplazamiento de las comunidades que viven en esas zonas quienes deben trasladar sus ranchos, rebaños, jagüeyes y cementerios¹²⁸. Para esto es necesario que se lleve a cabo una negociación con las distintas autoridades de las comunidades a quienes pertenece el territorio y por eso es importante que se determine de forma adecuada quiénes son las verdaderas autoridades de acuerdo con las cosmovisiones de este pueblo indígena¹²⁹. En este caso, de 74 comunidades indígenas que se encontraban cerca al proyecto, solo se realizó el proceso de consulta con 35¹³⁰. Los wayúu manifiestan que, aunque los líderes ancestrales son las personas con las que se debe negociar, estos se encargan de transmitir la información a la comunidad y de llegar a un acuerdo con esta. Para algunos, también surgen problemas cuando en el proceso se involucran asesores externos¹³¹. Además, los procesos de consulta se deberían hacer garantizando el

122 Ibid.

123 Ibid. p. 106

124 Ibid.

125 Ibid. p. 111

126 Ibid.

127 Ibid. p. 112

128 Gutiérrez-Martínez Julián y otros, *Transición energética justa para La Guajira...* p. 72

129 Ibid.

130 *El Tiempo*, "Suspensión del parque eólico Windpeshi en la Guajira desata crisis social", 26 de mayo de 2023, disponible en: <https://www.proquest.com/docview/2819846050?pq-origsite=primo&sourcetype=Wire%20Feeds>

131 Umpe y Pares, *La revolución del viento en la Guajira...* p. 19-20

acceso a la información de todas las personas y en el idioma de este pueblo indígena ya que no todos hablan el español¹³².

En este caso, una empresa subcontratista de Enel llamada Operaciones y Montajes de la Guajira empezó a construir una carretera y a sacar material de un territorio llamado Ipapure o Ipapüle¹³³. Este territorio, según los documentos, no se encontraba dentro del área de influencia directa de la empresa que construía el parque Windepshi, sin embargo, las comunidades denunciaron que las acciones de la empresa subcontratista los estaban afectando en sus formas de vida¹³⁴. Según la denuncia de la comunidad Ipapüle, la empresa Operaciones y Montajes de la Guajira no realizó las consultas con los líderes ancestrales de esta comunidad a los que se limitó a comunicar por una llamada telefónica las obras que quería hacer, además de afectar un arroyo y tomar agua de fuentes pertenecientes a la comunidad sin contar con un permiso por parte de la autoridad ambiental Corpoguajira¹³⁵.

La comunidad denunció que la empresa “hizo negociaciones con personas, que, en forma inescrupulosa, se hacen pasar por herederos del territorio ancestral Ipapüle” que “en un tiempo se asentaron en ese lugar y hoy se autoproclamaron líderes y dueños de una porción de tierras que está dentro del territorio Ipapüle”¹³⁶. Esto se hizo además con la ayuda de la Secretaría de Asuntos Indígenas de Uribia que no tiene claro cuáles corregimientos pertenecen a su territorio, siendo que el territorio Ipapüle pertenece al municipio de Maicao¹³⁷. Las personas que se hicieron pasar por líderes recibieron beneficios económicos por permitir a la empresa desarrollar las actividades mientras que con los verdaderos líderes nunca se llevó a cabo la consulta previa ni se realizó un verdadero diálogo¹³⁸. La empresa construyó un terraplén para el paso de sus vehículos, pero según la denuncia, esto ha generado inundaciones en el territorio y afectaciones a la salud de las personas que viven cerca de la carretera por el polvo que levantan al pasar además de otros problemas medioambientales como la descontrolada quema de árboles o la remoción de capa vegetal¹³⁹.

Como hemos visto, la falta de determinación adecuada de quiénes son las verdaderas autoridades a quiénes se deben consultar o la misma falta de consulta previa genera a su vez conflictos entre las mismas comunidades y entre las comunidades y las empresas. La inconformidad de las comunidades en este aspecto llevó a que se manifestaran en contra de la construcción del parque eólico Windepshi haciendo que las

¹³² Ibid. p. 23

¹³³ Barney Joanna, *Por el mar y la tierra guajiros vuela el viento Wayuu...* p. 118

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Ibid. p. 119-123

¹³⁶ Ibid. p. 120

¹³⁷ Ibid. p. 119-123

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibid.

obras estuvieran detenidas en largos períodos durante los años 2021, 2022 y 2023¹⁴⁰. Lo anterior llevó a que la empresa Enel tomará la decisión de suspender indefinidamente la construcción del parque eólico en el año 2023 argumentando que el proyecto no seguiría debido a los retrasos en el cronograma de las obras y en el mayor coste que esto había generado¹⁴¹. Para las comunidades indígenas, los procesos de consulta de este proyecto y el licenciamiento ambiental no tuvieron verdaderamente en cuenta a sus autoridades y desconocieron la cadena de mando¹⁴². La empresa a su vez consideró que el acompañamiento del Estado había sido mínimo¹⁴³. La misma Oficina de Asuntos Indígenas argumentaba que su poca capacidad presupuestaria le impide asistir a los procesos de consulta a los que es citada¹⁴⁴. Lo anterior demuestra que una debida diligencia adecuada tampoco fue realizada por la compañía.

Finalmente, el proyecto del parque Windpeshi fue vendido a Ecopetrol en julio de 2025 por aproximadamente 50 millones de dólares¹⁴⁵. Ahora esta empresa debe comenzar de nuevo un diálogo con las comunidades y nuevos procesos de consulta para lograr que el proyecto sea viable¹⁴⁶. Además, la empresa debe realizar un proceso de debida diligencia en el que se tenga en cuenta a todas las partes interesadas y el contexto en el que se van a desarrollar las operaciones. Se prevé entonces que el parque entre en operación en el año 2028¹⁴⁷.

Conclusiones

Como hemos visto a lo largo del texto, en el departamento de la Guajira confluyen dos realidades opuestas: la riqueza de sus recursos naturales y la pobreza de su población. Este departamento se ve como un lugar con una meteorología privilegiada y con un potencial de explotación, tanto de combustibles fósiles, como el carbón, como de recursos como el viento para la generación de energías renovables. Pero, de manera general quienes ven este lugar como uno de gran potencial para la generación de

¹⁴⁰ Umpe y Pares, La revolución del viento en la Guajira ...p.15

¹⁴¹ Enel Colombia, "Enel Colombia suspende indefinidamente la construcción del parque eólico Windpeshi en la Guajira", 25 de mayo de 2023, disponible en: <https://www.enelgreenpower.com/es/medios/press/2023/05/enel-colombia-suspende-indefinidamente-la-construccion-del-parque>

¹⁴² Umpe y Pares, La revolución del viento en la Guajira...

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ibid. p. 16

¹⁴⁵ Review Energy, "Ecopetrol toma control del parque eólico Windpeshi tras acuerdo con Enel Colombia", 11 de julio de 2025, disponible en: <https://www.review-energy.com/eolico/ecopetrol-toma-control-del-parque-eolico-windpeshi-tras-acuerdo-con-enel-colombia>

¹⁴⁶ Daniella, Mazo González, "Ecopetrol intenta reactivar el megaproyecto eólico en la Guajira", *Infobae*, (25 de septiembre de 2025), disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/09/24/ecopetrol-intenta-reactivar-el-megaproyecto-eolico-en-la-guajira/>

¹⁴⁷ Ibid.

energías olvidan a quién pertenece el territorio. De esta forma, los proyectos que se han llevado a cabo en la Guajira reportan pocos beneficios para las personas que allí habitan.

Sumado a esto, las empresas llegan y en su afán por explotar los recursos causan desplazamientos de personas u olvidan consultarlas de manera adecuada antes de iniciar sus actividades. Tampoco realizan un proceso de debida diligencia que esté conforme con los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos ni establecen medidas adecuadas de reparación para las poblaciones afectadas. Según el Índice de Energías Renovables y Derechos Humanos del Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, los derechos humanos más afectados por proyectos de energías renovables son los derechos de los pueblos indígenas y derechos sobre la tierra¹⁴⁸. Esto se evidencia, como hemos visto, con el pueblo wayúu que es a quien en mayor medida pertenece el territorio y esto a su vez causa conflictos dentro de las mismas comunidades o entre las comunidades, el Estado y las empresas.

Luego de analizar los casos, podemos decir que sin tener en cuenta a quienes habitan en el territorio, sus necesidades y sus diferentes cosmovisiones, la transición energética que tanto se impulsa en la Guajira corre el riesgo de convertirse en una nueva forma de extractivismo y esto puede hacer que las desigualdades que históricamente se han visto en el territorio perduren. Ahora corresponde al Estado garantizar que no se cometan abusos a los derechos humanos, a Ecopetrol hacer una debida diligencia adecuada para el parque eólico Windpeshi que no reproduzca los errores del pasado y al Cerrejón, si deja de extraer carbón, le corresponde hacer una salida responsable que no afecte más a las comunidades.

Bibliografía

- Ávila Hernández, Flor, Miriam Sepúlveda López y otros. "Reflexiones sociojurídicas sobre migración forzada y cambio climático. Miradas desde el Cerrejón-Colombia", *Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, Universidad de Zulia, año 38, n.º 99, (2022), 258–282.
- Barney, Joanna, *Por el mar y la tierra guajiros vuela el viento Wayuu*. Indepaz, (2023)
- Berraondo, Mikel, y Fuerza de Mujeres Wayuu, "The Difficult Challenge of Redressing and Mitigating Impacts in La Guajira Colombia: The Wayuu People and its Relationship with El Cerrejón Mine", En *Business and Human Rights Indigenous People's Experience with Access to Remedy: Case Studies from Africa, Asia and Latin America*, editado por Cathal M. Doyle, (2015), Londres: Routledge.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, *Tierra y carbón en la vorágine del Gran Magdalena: los casos de las parcelaciones del Toco, el Platanal y Santa Fe*, Bogotá: CNMH, (2018).
- Censat Agua Viva y CINEP, *¿Cerrejón*

¹⁴⁸ William Gallo Aponte, Enrique Díaz Bravo y Daniel Wunder Hachem, "Empresas de energías renovables y derechos humanos en América Latina", en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XIV, núm. 2, (2023), p. 14

- siempre gana? Entre la impunidad corporativa por la violación de derechos humanos y la búsqueda de reparación integral en tiempos de transición*, (2023).
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, *Cuando la impunidad se vuelve paisaje: 12 ejemplos de impunidad corporativa de las multinacionales de carbón en la Guajira*, (2022)
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, “Consejo de Estado estudiará demanda contra licencia ambiental de Carbones del Cerrejón”. (6 de agosto de 2019), <https://www.colectivodeabogados.org/consejo-de-estado-estudiara-demanda-contra-la-licencia-ambiental-de-carbones-del-cerrejon/>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos – REDESCA, “Visita a Colombia; REDESCA observa serios desafíos para la garantía de los DESCAs en Colombia”. (30 de noviembre de 2022), <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/265.asp>.
- Congreso de la República, *Ley 2099 de 2021 por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones*, (10 de julio de 2021).
- Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas: Visita a Colombia*. A/HCR/58/53 Add.1, (25 de abril de 2025).
- Padilla, María Fernanda, “¿Adiós a Jepirachi?: Tres lecciones que deja el primer parque eólico de Colombia”, *Consonante*, (3 de agosto de 2023), <https://consonante.org/noticia/adios-a-jepirachi-tres-lecciones-que-deja-el-primer-parque-eolico-de-colombia/>.
- Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia SU-698/17*. 28 de noviembre de 2017, MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-329/17*, 15 de mayo de 2017, MP: Aquiles Arrieta Gómez.
- Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia SU-123/18*. 15 de noviembre de 2018, MP: Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.
- El Cerrejón, “Cerca de 50 años haciendo historia en Colombia”, (2024), Consultado el 16 de abril de 2025, <https://www.cerrejon.com/nosotros/historia>.
- El Tiempo, “Gobierno propone minería artesanal sin licencia y fin del carbón térmico”, (21 de febrero de 2024), <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/con-nueva-ley-minera-gobierno-dara-mas-apoyo-a-barequeros-y-a-comunidades-etnicas-857019>.
- El Tiempo, “Suspensión del parque eólico Windpeshi en la Guajira desata crisis social”. (26 de mayo de 2023), <https://www.proquest.com/docview/2819846050>.
- El País, “Gustavo Petro: El mundo sufre un omnicidio”. (13 de julio de 2024), https://elpais.bo/internacional/20240713_gustavo-petro-el-mundo-sufre-un-omnicidio.html.
- Enel Colombia, “Enel Colombia suspende indefinidamente la construcción del parque eólico Windpeshi en la Guajira”. (25 de mayo de 2023), disponible en: <https://www.enelgreenpower.com/es/medios/press/2023/05/enel-colombia-suspende-indefinidamente-la-construccion-del-parque>
- Fundación Ideas para la Paz y Zuleta Abogados, *Las decisiones judiciales en Colombia y la debida diligencia empresarial en derechos humanos: cinco estudios de casos*, 2021, Bogotá, Colombia.
- Gallo Aponte, William, Díaz Bravo, Enrique y Wunder Hachem, Daniel, “Empresas de energías renovables y derechos humanos en América Latina”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XIV, núm. 2, (2023)
- García Martínez, Cindy Paola, “Responsabilidad social de la empresa Cerrejón en

- el departamento de La Guajira”. *Revista Interdisciplinar de Estudios en Ciencias Básicas e Ingenierías* 7 (2), (2020).
- Gobierno de Colombia, *El régimen de baldíos: un asunto de todos*, (2023), https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/cartilla_regimen_baldio_un_asunto_de_todos.pdf
- Gobierno de Colombia – Ministerio de Minas y Energía, “Gobierno radica ante el Congreso la nueva Ley Minera para la transición energética y la reindustrialización del país”, 1 de octubre de 2025, <https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/gobierno-radica-ante-congreso-nueva-ley-minera-para-transicion-energetica-y-reindustrializacion-del-pais/>.
- González Posso, Camilo, y Joanna Barney, *El viento del este llega con revoluciones multinacionales y transición con energía eólica en territorio Wayúu*, Indepaz, (2019)
- Gutiérrez-Martínez, Julián, Luisa Fernanda Guerra-Carrera, Ivonne Elena Díaz-García, Jhonatan Malagón Palacios, y Diana Guarnizo-Peralta, *Transición energética justa para La Guajira*, Dejusticia, (2025).
- Global Legal Action Network, *Incumplimiento de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales por la empresa que tiene la propiedad y explotación de la mina el Cerrejón*, (19 de enero de 2021).
- Heinrich Böll Stiftung, “Análisis del modelo institucional de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) en el seguimiento y control del licenciamiento ambiental en Colombia”. (16 de mayo de 2023), disponible en: <https://co.boell.org/es/2023/05/16/analisis-del-modelo-institucional-de-la-autoridad-nacional-de-licencias-ambientales-anla#-top-of-page>
- Hernández, Edwin, “Minería y desplazamiento: el caso de la multinacional Cerrejón en Hatonuevo, La Guajira, Colombia (2000–2010). Nuestra tierra es nuestra vida”, *Ciencia Política*, 13 (26), (2018).
- Hora, Benedikt, *Mining-Induced Displacement and Resettlement in Colombia: Socio-Economic and Cultural Consequences of Resettlements of Campesinos and Indigenous People—The Case of the Cerrejón Open-Pit Mine in La Guajira*, Master thesis, University of Innsbruck, (2014).
- Infobae, “El índice de pobreza multidimensional en La Guajira es más alto que el de Colombia”, (30 de junio de 2023), disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2023/06/30/el-indice-de-pobreza-multidimensional-en-la-guajira-es-mas-alto-que-el-de-colombia/>
- Jaramillo, Pablo, y Valeria Tafurt, “Are Energy Transitions Suffering from Archive Fever?”, *Environment and Planning D: Society and Space*, (2025), <https://doi.org/10.1177/02637758251364064>.
- Jespersgaard Jakobsen, Line, *The Case of Colombia: The Becoming of Coal Mining and the Security Around It*, Danish Institute of International Studies, Working Paper 2020:07, (2020).
- Klein Laurence, Muñoz-Torres María Jesús, Fernández Izquierdo María Ángeles. “El consentimiento, libre, previo e informado para la gestión sostenible y basada en los derechos humanos de los proyectos de desarrollo”, en *Empresas Transnacionales, derechos humanos y cadenas de valor: nuevos desafíos*, Marullo Maria Chiara, Sales Pallarés Lorena, Zamora Cabot Francisco Javier (directores), Colex, (2023).
- Márquez Carrasco, Carmen, “Todos los ojos puestos en Bruselas: las claves de la futura directiva sobre diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial”, *Revista Española de Empresas y Derechos Humanos*, No. 1, (2023).
- Mazo González, Daniella, “Ecopetrol intenta reactivar el megaproyecto eólico en La Guajira”, *Infobae*, 24 de septiembre de 2025, disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/09/24/ecopetrol-intenta-reactivar-el-megaproyecto-eolico-en-la-guajira/>

- infobae.com/colombia/2025/09/24/ecopetrol-intenta-reactivar-el-megaproyecto-eolico-en-la-guajira/
- Naciones Unidas, Informe del Representante Especial del secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas John Ruggie, *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*, A/HCR/17/31, (21 de marzo de 2011).
- OCDE, *Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial responsable*, (2018).
- OECD Watch, "Colombian Communities vs. Xstrata". <https://www.oecdwatch.org/complaint/colombian-communities-vs-xstrata/>.
- Ocampo, Manuel José, "¿Qué ha pasado con la nueva 'Ley Minera'?" *Asuntos Legales*, (5 de septiembre de 2024), disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/manuel-jose-ocampo-hernandez-3459930/que-ha-pasado-con-la-nueva-ley-minera-3944923>
- Prandi Chevalier, María, "Los principios rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: significado y alcance" en *Revista Tiempo de Paz*, No. 122, (2016).
- Presidencia de la República, "El viento de la Guajira impulsa la transición energética con 17 proyectos eólicos", (16 de enero de 2025), disponible en: <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/El-viento-de-La-Guajira-impulsa-la-transicion-energetica-con-17-proyectos-eolicos-250116.aspx>
- Revista Semana "¿Por qué la minería es clave para el desarrollo de las regiones? Esto dicen desde las universidades", (16 de febrero de 2024), disponible en: <https://www.semana.com/mejor-colombia/articulo/por-que-la-mineria-es-clave-para-el-desarrollo-de-las-regiones-esto-dicen-desde-las-universidades/202400/>
- Review Energy, "Ecopetrol toma control del parque eólico Windpeshi tras acuerdo con Enel Colombia", (11 de julio de 2025), disponible en: <https://www.review-energy.com/eolico/ecopetrol-toma-control-del-parque-eolico-windpeshi-tras-acuerdo-con-enel-colombia>
- Sintracarbón, "Mushaisa, el nombre guajiro para los privilegios", (14 de octubre de 2020), disponible en: <https://sintracarbon.org/negociacion-colectiva-2020/boletines-de-prensa-negociacion-colectiva-2020/mushaisa-el-nombre-guajiro-para-los-privilegios/>
- Tapia Gutiérrez Asier, "La consulta previa y la debida diligencia: similitudes y diferencias de dos instrumentos para un modelo de desarrollo y la defensa de los derechos humanos", en *Derechos y Libertades*, Número 34, Época II, (enero de 2016).
- The Guardian, "Colombia Joins International Alliance Calling for Treaty to End Use of Fossil Fuels", (2 de diciembre de 2023), disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2023/dec/02/colombia-joins-international-alliance-calling-for-treaty-to-end-use-of-fossil-fuels>
- Ulloa, Astrid, "Aesthetics of Green Disposition: From Coal to Wind Extraction in La Guajira, Colombia". *Journal of Political Ecology* 30, (2023).
- Umpe y Pares, *La revolución del viento en la Guajira: Monografía sobre el caso de conflictividad social generada por la construcción del parque eólico Windpeshi por parte de Enel en jurisdicción de Uribia y Maicao en la Guajira*.
- Valora Analitik, "Glencore será único dueño de Cerrejón tras adquirir acciones de BHP y Anglo American", (28 de junio de 2021), disponible en: <https://www.valoraanalitik.com/2021/06/28/glencore-sera-unico-dueno-de-cerrejon-tras-adquirir-acciones-de-bhp-y-anglo-american/>

Empoderamiento de los consumidores y sostenibilidad. El ecodiseño

Consumer empowerment and sustainability. Ecodesign

MARÍA ISABEL CANDELARIO MACÍAS*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 380-400.

Fecha de recepción: 19/10/2025. Fecha de aprobación: 20/06/2026

ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10617>. ORCID: 0000-0002-8646-9242

Resumen

La Unión Europea persigue en sus diferentes acciones estratégicas, planes y políticas legales la transición digital y ecológica, en especial, sobre esta última sustentada en la sostenibilidad (ambiental, social y de gobernanza) adquiere cada vez más relevancia en las diferentes actividades económicas y productivas, y dónde pueden concurrir diferentes amenazas como son las prácticas del *greenwashing*, que entorpecen tanto la transparencia como la información rigurosa, que deben guiar a los mercados y sus agentes, así como a los consumidores. Bajo este contexto, se examina el encaje del ‘ecodiseño’ que atrae y consigue la sostenibilidad perseguida ofreciendo empoderamiento al consumidor y coadyuvando a la economía circular y, por ende, lograr la sostenibilidad o transición ecológica tan querida por el legislador europeo. Mediante esta contribución se analiza qué se entiende por empoderamiento del consumidor y cuál es su reglamentación, así como reflexionar sobre las conexiones con la transformación sostenible desde la mirada y la óptica que nos ofrece el ecodiseño y su puesta en marcha.

* Catedrática Acreditada de Derecho Mercantil, Universidad Carlos III de Madrid. Correo electrónico: icandela@der-pr.uc3m.es. Esta contribución es resultado del Proyecto de Investigación “Vacíos normativos y desarrollo progresivo de la Agenda 2030” (PID2022-138339OB-I00) financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033/FEDER/UE.

Palabras Clave: Sostenibilidad, empoderamiento del consumidor, ecodiseño, greenwashing.

Summary

The European Union pursues the digital and ecological transition in its various strategic actions, plans, and legal policies. In particular, the latter, based on sustainability (environmental, social, and governance), is becoming increasingly relevant in various economic and productive activities. This approach may present various threats, such as greenwashing practices, which hinder both transparency and the rigorous information that should guide markets and their stakeholders, as well as consumers. Within this context, we examine the relevance of “ecodesign,” which attracts and achieves the desired sustainability by offering consumer empowerment and contributing to the circular economy, thereby achieving the sustainability or ecological transition so desired by the European legislator. This contribution analyzes what is meant by consumer empowerment and its regulations, as well as reflects on the connections with sustainable transformation from the perspective and perspective offered by ecodesign and its implementation.

Keywords: Sustainability, consumer empowerment, ecodesign, greenwashing.

Sumario

Introducción. I. Empoderamiento de los consumidores y transición ecológica. II. El Ecodiseño (ESPR) como herramienta del empoderamiento del consumidor. 2.1. El precedente legal inmediato del actual ecodiseño. 2.2. La reglamentación vigente sobre el ecodiseño en la Unión Europea. 2.3. Acercamiento al Pasaporte Digital de Producto (DPP). A modo de Conclusión. Bibliografía destacada.

Introducción

En la Unión Europea¹ se han venido adoptando en estos últimos tiempos y bajo la fórmula de paquete legislativo diferentes reglas destinadas a fomentar una economía circular² y sostenible con la intención de provocar los mínimos impactos en el medio ambiente³ y, vinculado a ello, que el consumidor se encuentre protegido frente a la desinformación y falsedad apoyada en la sostenibilidad. Y, para nuestra atención, cabe analizar y relatar dichas normativas desde el prisma que nos ofrece como catalizador el ecodiseño⁴.

Focalizándonos en el ámbito de la Unión Europea, nos encontramos con un instrumento de *soft law* como es el Pacto Verde Europeo⁵, destinado a integrar las diferentes herramientas y políticas para alcanzar una economía circular⁶ y sostenible.

Partiendo de la hipótesis anterior, que sigue reforzando el Pacto Verde Europeo aludido, cuya estrategia se ilustra en el crecimiento y transformación de Europa hacia una sociedad más justa y próspera, con una economía moderna, competitiva, climáticamente neutra y circular. Pretende como fin último situar a la UE en el camino hacia una transición ecológica, con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática para 2050.

- 1 Cfr., Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de abril de 2022, *relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030*, DOUE L 114/22, 12 de abril de 2022, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0591&from=ES> (consultado el 7 de marzo de 2023).
- 2 Vid., Vence, X. y Pereira, A., "Eco-innovation and Circular Business Models as drivers for a circular economy", *Contaduría y Administración*, nº 64 (1), Especial Innovación, (2019): 1-19. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/fca.24488410e.2019.1806> En el ámbito nacional se recogen las acciones en torno a la Economía Circular en la Unión Europea en <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/comision-europea/> (consultado el 22 de octubre de 2022).
- 3 *In totum*, vid., Sanz Larruga, Fco. J., "Aspectos jurídicos sobre la eco-innovación y el diseño ecológico", en *Libre mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, dir. por Sanz Larruga, Fco. J., García Pérez, M., Pernas García, J., Rodríguez-Arana, J. (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2013), 421-461. Mora Ruiz, M., "La responsabilidad social corporativa de contenido ambiental: marco jurídico y principales instrumentos", en *Economía Circular y Responsabilidad Social*, dir. por Pérez, M^a.J. y Ochoa Mönzon, J., (Cizur Menor: Aranzadi, 2022) 17-48.
- 4 Comunicación de la Comisión *Plan de Trabajo sobre Diseño Ecológico y Etiquetado Energético*, 2022-2024. DOUE L 182 de 4.5.2022, en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022XC0504\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022XC0504(01)) (consultado el 14 de octubre de 2022).
- 5 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, 11 de diciembre de 2019: *El Pacto Verde Europeo* [COM (2019) 640 final], en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=ES> (consultado el 11 de febrero de 2022).
- 6 Alenza García, J.Frco., "La economía circular en el Derecho ambiental". *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 102, 2, Ejemplar dedicado a Congreso Homenaje al Prof. Ramón MARTÍN MATEO "VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)", (2020): 225-249.

En esta línea de actuación, hemos de investigar acerca del denominado ecodiseño⁷ -como variante del diseño industrial como modalidad de la propiedad industrial- y (su) reglamentación que lo define, así como el pasaporte digital de producto, que va inherente.

El antecedente más cercano de la reglamentación del ecodiseño venía decretado en la Directiva 2009/125/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de octubre de 2009, *por la que se instaure un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía*, que se mencionará *infra*. Con el paso del tiempo y dentro de las pretensiones y recorrido expuesto nos encontramos de reciente vigencia un instrumento de especial calado: Reglamento (UE) 2024/1781 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, *por el que se instaure un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles, se modifican la Directiva (UE) 2020/1828 y el Reglamento (UE) 2023/1542 y se deroga la Directiva 2009/125/CE*⁸, conocido como Reglamento ESPR. Como bien puede intuirse, esta disciplina legal es la clave de actuación protagonista de qué sea el diseño ecológico en el presente y en el futuro más cercano.

La pretensión de esta norma europea se dirige en atribuir el concepto de diseño ecológico a una gama muy amplia de productos y permitir que establezca un amplio abanico de requisitos específicos aplicables a los productos, también este Reglamento se propone abordar los impactos ambientales más perjudiciales de los productos. Fija, por ende, unas pautas para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico con base en los aspectos de sostenibilidad y circularidad recogidos en el *Plan de Acción para la Economía Circular*⁹, como la durabilidad, reutilizabilidad, actualizabilidad y reparabilidad de los productos. Y, en especial, se hace hincapié en la necesidad de informar de forma rigurosa a través de un pasaporte digital asociado al producto, que sirva como acicate de garantía para el consumidor y usuario del ecodiseño en aras que estos puedan adoptar las mejores decisiones en torno al producto que están

7 En lo tocante al diseño ecológico para productos sostenibles, cfr., https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/sustainable-products/ecodesign-sustainable-products_es (consultado el 1 de noviembre de 2022) También, la Comunicación de la Comisión- *Hacer que los productos sostenibles sean la norma*, COM (2022) 140 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022DC0140> (consultado el 3 de abril de 2023). Incluso, asociaciones reunidas en orden a potenciar el diseño industrial europeo <https://www.beda.org/membership/> Atendiendo al informe de la Oficina Europea del Medio Ambiente, *Circular economy opportunities in the furniture sector*, 24 de septiembre de 2017, en <https://eeb.org/library/circular-economy-opportunities-in-the-furniture-sector/> (consultado el 1 de noviembre de 2022).

8 DOUE N°. 1781, de 28 de junio de 2024. Véase, también, como elemento de interpretación la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se instaure un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles y se deroga la Directiva 2009/125/CE, viene a instaurar un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles y se deroga la Directiva 2009/125/CE (COM (2022) 142 final 2022/0095 (COD), 30 de marzo de 2022).

9 Más información y la trayectoria durante diferentes años en: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/comision-europea.html> (consultado el 7 de octubre de 2024).

adquiriendo o usando, sirviendo de este modo a la querencia de empoderar a los consumidores y usuarios.

I. Empoderamiento de los consumidores y transición ecológica

Como es sabido, los consumidores reciben un acopio relevante de protección legal, si bien ahora nos encontramos en una fase del proceso más avanzada, es decir, el uso del término empoderamiento se refiere a la información (durabilidad, origen, reparabilidad, trazabilidad...) a recibir por estos en cuanto que sea contrastada con pruebas y veraz cuándo se consumen bienes y productos, que van acompañados de diferentes calificativos concernientes a la sostenibilidad¹⁰.

Hemos de partir de la noción que nos proporciona el Diccionario de la Real Academia de la lengua española en torno a la palabra 'empoderamiento'¹¹: *Acción y efecto de empoderar*. Deriva del verbo inglés *empower*, que se usa con la finalidad de 'otorgar poder [a un colectivo desfavorecido socioeconómicamente] para que, mediante su autogestión, mejore sus condiciones de vida'. Trasladado al consumidor como agente u operador vulnerable, el empoderamiento es un proceso mediante el cual se estudian y detectan las necesidades de una persona o grupo desfavorecido social y económicamente, a fin de dotarles de las herramientas necesarias para que puedan conseguir su autonomía y superar alguna condición de vulnerabilidad.

Al encontrarnos ante una sociedad cada vez más ecológica deben apreciarse todos aquellos elementos que caben bajo la terminología ecológico, verde, sostenible, entre otros. Y, a tal fin, se ha de amparar a los consumidores contra las alegaciones «ecológicas» engañosas o impostadas. Bajo este panorama¹², nace la Directiva (UE) 2024/825¹³ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2024, por la que se modifican las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al *empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y mediante una mejor información*, que entrará en vigor el 26 de marzo de 2026 ya que los Estados miembros deberán adoptar y publicar las disposiciones necesarias para su cumplimiento el 27 de marzo de 2026, y para su aplicación a partir del 27 de septiembre de ese año (*ex art. 4 relativo a la transposición*).

¹⁰ Bajo esta línea de actuación se enmarca el *Anteproyecto de Ley de Consumo Sostenible* española. Trámite de información pública N-25-051-DCA. <https://www.dsca.gob.es/es/comunicacion/notas-prensa/ley-consumo-sostenible-prohibe-publicidad-vuelos-cortos-combustibles>

¹¹ Cfr., <https://dle.rae.es/empoderamiento>

¹² Se ha de estar a la Nueva Agenda del Consumidor de 2020 y el Plan de Acción para la Economía Circular de 2020 de la Comisión, y da seguimiento al Pacto Verde Europeo. Forma parte de un paquete de cuatro propuestas, junto con el Reglamento sobre Diseño Ecológico, la propuesta de Directiva sobre Alegaciones Medioambientales y la propuesta de Directiva sobre el Derecho a Reparar.

¹³ DOUE núm. 825, de 6 de marzo de 2024.

Los propósitos de esta Directiva se ilustran a grandes rasgos en delimitar la responsabilidad de los comerciantes y operadores económicos en orden a informar (o de no informar) sobre la obsolescencia prematura, las actualizaciones innecesarias de programas informáticos o la obligación injustificada de comprar piezas de recambio al fabricante original. La norma busca mejorar toda la información que se pone a disposición de los consumidores para contribuir a la adopción de toma de decisiones circulares y ecológicas. El ejemplo para examinar y, a nuestro interés en esta contribución es, cabalmente, el ecodiseño como coadyuvante a una economía circular y, por ende, sostenible y, a la par, el pasaporte digital de producto vinculado que proporcionará información armonizada sobre la garantía comercial de durabilidad, de origen y de trazabilidad del producto.

La comprensión certera de la Directiva (UE) 2024/825 viene relatada en su considerando (1) al declarar: “Con el fin de contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior, sobre la base de un elevado nivel de protección de los consumidores y de protección del medio ambiente, y avanzar en la transición ecológica, es esencial que los consumidores puedan tomar decisiones de compra informadas y contribuir así a patrones de consumo más sostenibles. Ello implica que los comerciantes tienen la responsabilidad de proporcionar información clara, pertinente y fiable. Por consiguiente, deben introducirse normas específicas en el Derecho de la Unión en materia de protección de los consumidores para hacer frente a las prácticas comerciales desleales que inducen a error a los consumidores y les impiden tomar decisiones de consumo sostenibles, como las prácticas asociadas a la obsolescencia temprana de los bienes, las afirmaciones medioambientales engañosas («ecoimpostura»), la información engañosa sobre las características sociales de los productos o las empresas de los comerciantes, o los distintivos de sostenibilidad poco transparentes y poco creíbles. Estas normas van a permitir a los organismos nacionales competentes abordar eficazmente tales prácticas. Garantizar que las afirmaciones medioambientales sean veraces, comprensibles y fiables va a permitir a los comerciantes operar en igualdad de condiciones y, a los consumidores, elegir productos que sean realmente mejores para el medio ambiente que los productos competidores. Esto fomentará la competencia orientada hacia productos más sostenibles desde el punto de vista medioambiental, reduciendo con ello el impacto negativo en el medio ambiente”.

Complementándose lo precedente con lo disciplinado en el Considerando (3), al decir: “Para que los consumidores puedan tomar decisiones mejor informados y estimular así la demanda y la oferta de bienes más sostenibles, no deben ser inducidos a error sobre las características medioambientales o sociales o los aspectos de circularidad de un producto, como su durabilidad, reparabilidad o reciclabilidad, a través de la presentación general del producto (...)”. Y, (4): “Las afirmaciones medioambientales, en particular las relacionadas con el clima, están cada vez más relacionadas con el comportamiento futuro en forma de transición hacia la neutralidad en carbono o la neutralidad climática, u otro objetivo similar, antes de una fecha determinada (...)”.

Los consumidores deben ser conscientes y encontrarse informados sobre términos que pueden inducirle a error o engaño, pero también se ha de observar con detenimiento y sancionar aquellas conductas de los operadores económicos que inducen

a aquella situación. Como bien se precisa en el Considerando (7): “Los distintivos de sostenibilidad pueden referirse a muchas características de un producto, proceso o empresa, y es esencial garantizar su transparencia y credibilidad. Por tanto, debe prohibirse la exhibición de distintivos de sostenibilidad que no se basen en un sistema de certificación o que no hayan sido establecidos por las autoridades públicas (...)”. Se ha de tener especial cautela y precaución, tal y como nos señala de forma ejemplificativa el Considerando (9): “(...) Entre los ejemplos de afirmaciones medioambientales genéricas se incluyen: «respetuoso con el medio ambiente», «amigo del medio ambiente», «verde», «bueno para la naturaleza», «ecológico», «inocuo para el medio ambiente», «respetuoso con el clima», «delicado con el medio ambiente», «inocuo en términos de carbono», «eficiente desde el punto de vista energético», «biodegradable», «de origen biológico» o declaraciones similares que sugieren o crean la impresión de un comportamiento medioambiental excelente. Estas afirmaciones medioambientales genéricas deben prohibirse cuando no pueda demostrarse ningún comportamiento medioambiental excelente reconocido. Cuando la especificación de la afirmación medioambiental se proporcione en términos claros y visibles en el mismo soporte, como, por ejemplo, en el mismo anuncio publicitario, el mismo envase del producto o la misma interfaz de venta en línea, la afirmación medioambiental no se considera una afirmación medioambiental genérica.(...)”.

Como puede desprenderse del tenor legal de la Directiva de empoderamiento del consumidor no se puede jugar con términos, que no conducen a la sostenibilidad. Además, se han de respetar en todo momento que la información que se proporciona al consumidor sea veraz y transparente. Se ha de observar lo estipulado en el Considerando (40): “Dado que los objetivos de la presente Directiva, a saber, hacer que los consumidores puedan tomar decisiones sobre transacciones mejor informados, para promover el consumo sostenible, eliminar las prácticas que dañan la economía sostenible e impiden a los consumidores hacer elecciones de consumo sostenibles, y garantizar una aplicación mejor y coherente del marco jurídico de la Unión en materia de protección de los consumidores, (...)”.

En el articulado se viene a definir una serie de conceptos para la correcta comprensión y no falseamiento por parte de los consumidores, tales como ‘afirmación medioambiental’; ‘distintivo de sostenibilidad’; ‘sistema de certificación’; ‘durabilidad’, entre otras y, en consonancia con legislación europea destinada a salvaguardar los derechos de los consumidores (*vgr.* futura *Ley de equidad digital*).

II. El Ecodiseño (ESPR) como herramienta del empoderamiento del consumidor

El ecodiseño es un instrumento basado en el diseño industrial al que se le agrega el prefijo eco como medio para identificar que el mismo se ha creado atendiendo a las implicaciones de mejora respecto al medio ambiente, formando parte inclusiva de

lo que se conoce como eco innovación¹⁴, que es una noción más amplia. En otras palabras, cabe señalar que nos encontramos ante un diseño que persigue la mejora continua del producto, es decir, una mejora progresiva del producto (recuérdese aquí el valor añadido que se asocia al diseño industrial), que puede venir proporcionada por un uso menor de la materia prima o de la sustitución de ésta por otras alternativas, así como la posibilidad de rediseñar el producto, teniendo como referencia el producto ya preexistente y, teniendo como guía el *ciclo de vida* del producto.

2.1. El precedente legal inmediato del actual ecodiseño

Para entender, cabalmente, el diseño ecológico hemos de estar a lo que se estipulaba en la Directiva 2009/125/CE¹⁵ del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de octubre de 2009 *por la que se instaure un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía*. En esta norma europea ya se nos disciplinaba el diseño ecológico, si bien como su título indicaba se centraba en un sector económico vital para la economía y, también para el medio ambiente como es la energía. Luego, la dicción legal nos deja claro el carácter específico de productos y sector a los que se destinaba esta norma europea.

Pero, ya aquí el diseño ecológico contemplado va mucho más allá en ámbito de actuación y, por tanto, en consecuencias, en concreto, en la información que ha de recibir el consumidor de los productos bajo la etiqueta de diseño ecológico (*cfr.*, art. 14 de la Directiva), o mejor emplear la terminología para no confundir de etiqueta ecológica¹⁶, puesto que se complementan e interrelacionan¹⁷, pero son dos concepciones diferentes.

La normativa comentada ha sido legislación vigente hasta hace muy poco tiempo, si bien con el deterioro cada vez más profundo del planeta y la consiguiente reacción hacía fabricar, producir y ser sostenibles, a lo largo de estos últimos años, se han redoblado y volcado los esfuerzos por regular tanto esta materia como aquellas conexas que palien la situación.

¹⁴ Manifiesta diferentes posiciones doctrinales en torno a la conceptualización de la eco-innovación en Sanz Larruga, Fco. J., "Aspectos jurídicos sobre la eco-innovación y el diseño ecológico", *op. ult. cit.*, 422, 423 y 441.

¹⁵ DOUE L 285/10, 31 de octubre de 2009.

¹⁶ Reglamento (CE) N° 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009 relativo a la *etiqueta ecológica de la UE*, DOUE L 27, 30 de enero de 2010. Para más información, *vid.*, https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/compliance/ecodesign/index_es.htm (consultado el 1 de noviembre de 2022).

¹⁷ *Vid.*, lo manifestado en los Considerandos del Reglamento (CE) 66/2010, que disciplina en su Considerando (4): *Es necesario garantizar la coordinación entre el sistema de etiqueta ecológica de la UE y el establecimiento de requisitos en el contexto de la Directiva 2009/125/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se instaure un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía*.

2.2. La reglamentación vigente sobre el ecodiseño en la Unión Europea

Echemos la vista, especialmente, hacia nuestro presente y futuro y, en concreto, a varias normativas de reciente aprobación y que se conectan con nuestro objeto de interés con amplias repercusiones en el entorno¹⁸. De un lado, cabe mencionar la Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre *diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859*¹⁹. Esta Directiva²⁰ viene a ofrecer la razón de ser del instrumento legal de la siguiente forma: *El comportamiento de las empresas de todos los sectores de la economía es fundamental para tener éxito en la transición de la Unión hacia una economía climáticamente neutra y ecológica en consonancia con el Pacto Verde Europeo y para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, incluidos sus objetivos relacionados con los derechos humanos y con el medio ambiente. Esto requiere la aplicación de amplios procesos de mitigación de los efectos adversos sobre los derechos humanos y el medio ambiente en sus cadenas de valor, la integración de la sostenibilidad en los sistemas de gestión y gobernanza empresarial, y la definición de las decisiones empresariales en términos de derechos humanos, impacto climático y medioambiental, así como en términos de resiliencia de la empresa a largo plazo*²¹.

Se deduce de estas intenciones que el confeccionar y promocionar diseños ecológicos se convierta así en un eslabón fundamental del engranaje por cuanto que va a permitir lograr los principales objetivos buscados mediante la disciplina legal, que se quiere implementar en los diferentes Estados Miembros de la Unión Europea, una vez aprobada la Directiva (UE) 2024/1760 de la *diligencia debida*²² y, todo ello con el fin

18 Candelario Macías, M^a.I., "Repensar el diseño industrial: ¿ecodiseño o diseño ecológico-sostenible?", en *Oportunidades y Retos de la Propiedad Industrial en el entorno de cambio climático*, dir. por Candelario Macías (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2023), 173-223.

19 DOUE N° 1760, de 5 de julio de 2024. Cfr., también la Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo, sobre *diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937*, COM (2022) 71 final, de 23 de febrero de 2022. Vid., Guamán, A., "La Unión Europea y la diligencia debida: contexto, propuestas y razones para el paso del *soft al hard law*", en *La lucha en clave judicial frente al cambio climático*, dir. por Zamora Cabot, Frco. J., Sales Pallarés, L. y Chiara Marullo, M^a. (Cizur Menor: Aranzadi, 2021) 93-113.

20 Más en AA.VV., "Comentario del sobre el Proyecto de Directiva del Parlamento Europeo sobre la Diligencia Debida y la Responsabilidad de las Empresas Grupo de Expertos en Derecho de Sociedades Europeo", *Revista de derecho de sociedades* 62, (2021). Cohen Benchetrit, A., "Primera aproximación a la Propuesta de Directiva sobre gobierno corporativo sostenible y diligencia debida", *Diario La Ley* 10031, (2022).

21 Véase, además, los propósitos ilustrados en el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 *por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n° 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»)*. DOUE N° 243, de 9 de julio de 2021.

22 Cfr., Viera González, J., "Fines (sostenibilidad) y medios (deber de diligencia) en la propuesta de Directiva sobre diligencia debida", *Actualidad jurídica Aranzadi* 991 (2022). Peinado Gracia, J.I., "La sostenibilidad y el deber de diligencia de los administradores. Una primera reflexión sobre la sostenibilidad de la sociedad mercantil y la responsabilidad por falta de diligencia de los administradores", *Revista de derecho mercantil* 311 (2019), 1 y ss.

de alcanzar el Pacto Verde Europeo. Normativa²³ que se acompañará y complementará con otras reglas²⁴, que colaboran en tener productos cada vez más sostenibles²⁵ y dar buena cuenta de ello, a modo de ejemplo, nos encontramos con el Reglamento (UE) 2019/2088²⁶ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, *sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros*. Y, la Directiva (UE) 2022/2464 de 14 de diciembre de 2022²⁷, en lo concerniente a la *presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas*, que incorpora otro concepto a estimar y respetar como es la biodiversidad. Sin descuidar tampoco bajo esta panoplia legislativa y con carácter más genérico la pretérita Directiva 2004/35/CE *sobre responsabilidad medioambiental*²⁸.

De otro lado y, para nuestro interés, siguiendo con nuestra hoja de ruta y cuyo faro es el diseño ecológico, hay un instrumento de especial calado ilustrado en el Reglamento (UE) 2024/1781, de 13 de junio de 2024 *por el que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles, se modifican la Directiva (UE) 2020/1828 y el Reglamento (UE) 2023/1542 y se deroga la Directiva 2009/125/CE*; estamos ante el Reglamento sobre ecodiseño de productos sostenibles (en inglés, conocido con las abreviaturas ESPR Reglamento - *Ecodesign for Sustainable Products Regulation*).

La estructura a grandes rasgos del ESPR se sustenta en un preámbulo de 122 Considerandos; 80 preceptos y 8 anexos. Se comprende que, en respuesta a la apremiante necesidad de ofrecer prácticas sostenibles y ambientalmente conscientes, el Reglamento de Ecodiseño para Productos Sostenibles (ESPR) se ha convertido en un

²³ Bajo este escenario, *cfr.*, otras herramientas complementarias: «Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”» («Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos humanos»), las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y la Guía de la OCDE de Devida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable. <https://www.aedcr.com/recurso/publicaciones/guia-de-la-ocde-de-debida-diligencia-para-una-conducta-empresarial#:~:text=El%20objetivo%20de%20la%20Gu%C3%ADa%20de%20la%20OCDE,materia%20de%20debida%20diligencia%20y%20sus%20disposiciones%20asociadas> (consultado el 20 de diciembre de 2022).

²⁴ *Cfr.*, Marín, S. y Ortiz, E., “Claves Europeas para la armonización de la Información no Financiera o en materia de Sostenibilidad”, *Revista de contabilidad y dirección*, 33, Ejemplar dedicado a Información y gestión ESG, (2022): 69-83.

²⁵ Val Talens, P., “Información no financiera y responsabilidad social corporativa”, en *Responsabilidad social corporativa (RSC): economía colaborativa y cumplimiento normativo*, dir. por De La Vega Justribó, B. y Ruiz Muñoz. (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019), 171-191.

²⁶ DO L 317 de 9 de diciembre de 2019.

²⁷ Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 por la que se modifican el Reglamento (UE) n.º 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, *por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas*. DOUE n.º 322, de 16 de diciembre de 2022.

²⁸ *Cfr.*, Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, *sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales* DO L 143 de 30.4.2004, p. 56.

hito importante²⁹. Este Reglamento, que surge de las bases sentadas por la Directiva de Ecodiseño inicial del año 2009, ya aludida, representa un paso adelante vital en la configuración de un futuro más verde. La Directiva sobre diseño ecológico asentó las bases al introducir normas y etiquetas relacionadas con la energía para una gama de productos, fomentando la eficiencia energética y ahorros sustanciales para los consumidores, tal y como hemos manifestado. Sin embargo, con la llegada del ESPR, el enfoque se amplía, el ámbito material es más extenso, abarcando una gama más amplia de bienes y trazando un camino hacia una mayor sostenibilidad ambiental mediante la mejora de la circularidad, el rendimiento energético y otros aspectos vinculados a la sostenibilidad ambiental. A medida que navegamos por las diferentes facetas del ESPR, desde sus objetivos generales hasta el innovador Pasaporte Digital de Productos³⁰, obtenemos información sobre sus implicaciones para las industrias, las empresas y los consumidores por igual. El marco regulador ESPR puede contribuir a los objetivos ambientales, climáticos y energéticos de la UE en orden a alcanzar la neutralidad climática en el año 2050, ya referida.

La pretensión central de este Reglamento ESPR se focaliza en atribuir *el concepto de diseño ecológico a una gama muy amplia de productos y permitir que establezca un amplio abanico de requisitos específicos aplicables a los productos, este Reglamento se propone abordar los impactos ambientales más perjudiciales de los productos. Fija por ende un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico con base en los aspectos de sostenibilidad y circularidad recogidos en el Plan de Acción para la Economía Circular³¹, como la durabilidad, reutilizabilidad, actualizabilidad y reparabilidad de los productos; la presencia de sustancias preocupantes en los productos; la eficiencia de los productos en cuanto al uso de energía y de recursos; el contenido reciclado de los productos; la refabricación y el reciclado de alta calidad de los productos; y la reducción de la huella de carbono y la huella ambiental de los productos. De este modo, contribuirá al logro de los objetivos globales de la UE en materia de clima, medioambiente y energía, y apoyará el crecimiento económico, la creación de empleo y la inclusión social. Al aumentar la durabilidad de los materiales, garantizar la conservación de su valor durante el mayor tiempo posible e impulsar el uso de contenido reciclado en los productos, promoverá la desvinculación del desarrollo económico del uso de recursos naturales, así como la reducción de la dependencia de los materiales —y fomentará por tanto la autonomía estratégica abierta y la resiliencia de la UE—³².*

29 Cfr., Ruiz Rodríguez, A., "Novedades en el marco europeo de diseño ecológico para productos sostenibles", en *Los nuevos horizontes y metas de la propiedad industrial*, dir. por Candelario Macías (Cizur Menor: Aranzadi, 2024) 219-238.

30 El Pasaporte Digital de Producto ofrecerá información completa sobre la sostenibilidad ambiental de los productos a los participantes de la cadena de suministro, los reguladores y los consumidores. Accesible a través del escaneo de soportes de datos, abarcará atributos como durabilidad, reparabilidad, contenido reciclado y disponibilidad de repuestos, con el objetivo de capacitar a los consumidores y empresas con decisiones de compra informadas, agilizar las reparaciones y el reciclaje, y mejorar la transparencia con respecto al impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida de un producto.

31 COM (2020) 98 final.

32 Cfr., los Considerandos 1 a 6 del ESPR.

Se desliza del preámbulo y del tenor legal del Reglamento ESPR, que va a incidir de forma transversal y horizontal sobre todos los productos, si bien convivirá con aquellas legislaciones³³ especiales dictadas para determinados productos o sectores de actividad económica, que incorporen diseños ecológicos³⁴.

Igualmente, se pone el énfasis en la cadena-ciclo vital y la trazabilidad del diseño³⁵ en aras de implementarse en una economía circular: durabilidad, reciclado, reducción, refabricación, reparabilidad y reutilizabilidad. Como puede inferirse son varias las 'r' a considerar en el diseño, pero a estas les podríamos, perfectamente, añadir la 'r' de *rights*, de derechos que deben disciplinar y mirar de forma detenida a los diseños ecológicos. Ciertamente es que las normas serán el acicate obligatorio, pero también será especialmente relevante confeccionar una cultura o filosofía derivada de los cambios legislativos tanto a nivel nacional como europeo en orden a provocar la tan querida reciclabilidad y circularidad de los productos con el menor de los impactos en el medio ambiente. Sin olvidar aquí el papel que tienen los consumidores³⁶ tanto en sus derechos como información y los cambios culturales y estratégicos hacia el cambio climático.

Este Reglamento se incardina dentro del Pacto Verde Europeo, -ya anotado-, en torno al modelo de industria para Europa de 2020 de la Comisión Europea y, se incluye dentro de un Plan de Acción para la Economía Circular por una Europa más limpia y competitiva³⁷ y Plan de Acción de 'Contaminación Cero'³⁸, con el objetivo de que el marco regulador se adapte a un futuro sostenible. Es decir, la Unión Europea en mor de un mercado interior armonizado, se ocupa y preocupa por el cambio climático y, a tal efecto, ha adoptado diferentes estrategias y políticas reforzadas en normativas vigentes y proyectadas para adecuarse a las circunstancias³⁹ y en aras de lograr una economía circular (nótese lo disciplinado en el Considerando 6º del Reglamento ESPR y lo estipulado en el Considerando 7º).

³³ Cfr., lo declarado en el Considerando (20) ESPR.

³⁴ Wagnsonner, Th., (ponente), Dictamen del Comité Económico y Social Europeo a la *Iniciativa sobre productos sostenibles, incluida una revisión de la Directiva de diseño ecológico* al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Hacer que los productos sostenibles sean la norma* [COM(2022) 140 final], en <https://www.ccoo.es/300d939ca8a55c63b0cbd36d7ae6faf8000001.pdf> (consultado el 20 de diciembre de 2022).

³⁵ Dopazo Fraguío, P., "El diseño de productos sostenibles como paradigma preceptivo: evolución normativa y régimen jurídico propuesto en la Unión Europea", *Actualidad Jurídica Ambiental* 132 (2023): 7-63. doi: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00122>

³⁶ Vid., los relevantes Considerandos 117 y 118 del ESPR.

³⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva* [COM (2020) 98 final].

³⁸ Plan de Acción «Contaminación Cero», COM (2021) 400 final.

³⁹ Cfr., Informe Especial del Tribunal de Cuentas europeo 01/2020: *Medidas de la UE en el diseño ecológico y el etiquetado energético: una contribución importante al aumento de la eficiencia energética frenada por retrasos significativos y el incumplimiento de las normas*. <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=52828>

Se desgrana que este Reglamento ESPR se ubica dentro del marco y paquetes de actuación de la UE preocupada por fomentar la economía circular y, con ello, adoptar medidas anti-*greenwashing*⁴⁰ y, a su vez, se ha observado también con el fomento de la mejor protección del diseño industrial, inclusive, incide dentro de la estrategia relacionada con lograr textiles sostenibles y empoderar a los consumidores (vgr., Directiva 825/2024) para realizar una transición verde en la economía⁴¹. La muestra más significativa del planteamiento descrito viene en la disciplina por parte del Reglamento ESPR de un nuevo 'pasaporte digital de productos'⁴² (en adelante DPP, acrónimo en inglés) con información actualizada y pertinente, que incrementará la transparencia y permitirá a los consumidores tomar decisiones de compra informadas. En efecto, una de las medidas claves del nuevo Reglamento ESPR: el pasaporte digital de productos, que contiene toda la información precisa para que consumidores y empresas puedan tomar decisiones informadas en el momento de la compra en cuanto al impacto ambiental y, sobre todo, la sencillez y los costes de reparación del producto. El Reglamento ESPR pretende crear una plataforma en línea que permita a los consumidores comparar diferentes pasaportes.

En la práctica observamos como cada vez es más frecuente que los consumidores adquieran y observen la sostenibilidad en los productos de uso diario al punto que estos puedan tener mayor duración, así como una segunda vida al poder ser reparados⁴³ o reutilizados. Precisamente, esto supone emplear productos dentro de la economía circular. Sabiendo que, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la

40 Se prohibirán las afirmaciones ambientales genéricas y sin fundamento, como "respetuoso con el medio ambiente" y "natural", a menos que vayan acompañadas de pruebas detalladas. Además, el uso indebido de términos como "biodegradable", "climáticamente neutro" o "ecológico" sin el respaldo adecuado también enfrentará restricciones estrictas. Además de esto, los consumidores recibirán información vital sobre las limitaciones de reparación antes de la compra, y un nuevo sello de garantía resaltarán no solo el período de cobertura legalmente requerido sino también cualquier extensión de garantía ofrecida por el fabricante, incentivando a las empresas a priorizar la durabilidad del producto. Estas medidas integrales son un paso significativo hacia un mercado más transparente y consciente del medio ambiente, que permite a los consumidores tomar decisiones genuinamente sostenibles y al mismo tiempo anima a las empresas a ofrecer productos duraderos y ambientalmente responsables tanto con las nuevas normas sobre productos sostenibles de la UE como con estas estrictas regulaciones anti-*greenwashing*. Europa está liderando el camino hacia un futuro más verde y sostenible.

41 Al respecto, Miranda Anguita, A., "Principales novedades de las iniciativas regulatorias del *greenwashing* de carácter armonizador en la Unión Europea", en *Nuevas Tendencias en el Derecho de la Competencia y de la Propiedad Industrial e Intelectual IV*, dir. por Tato Plaza, A., Costas Comesaña, J., Fernández Carballo-Calero, P., Torres Pérez, Frco., Louredo Casado, S. (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2024), 489-531.

42 A imagen y semejanza de lo que se usa en el sector de la moda, véase, el Pasaporte Digital de Producto (DPP - Digital Product Passport) es un tipo de etiqueta técnica que proporciona al cliente toda la información sobre la composición, flexibilidad, disponibilidad y distribución de una parte del documento. "Una carta di identità per i vestiti: il DPP", 18/08/2022, <https://pulsee.it/news-media/wellbeing/carta-identita-vestiti-dpp-passaporto-digitale> (consultado el 7 de diciembre de 2023).

43 Un coadyuvante a la economía circular es el derecho a reparar, a tal efecto, hay que estar a estos nuevos planteamientos y cómo afecta a los derechos derivados de la propiedad industrial. Rosborough A., Wiseman, L., Philajarinne, T., "Achieving a (copy) right to repair for the EU's green economy", *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, Vol. 18, Issue 5 (2023): 344-352. doi: <https://doi.org/10.1093/jiplp/jpad034>

economía circular no se recoge, pero implícitamente pueden perfectamente ubicarse, piénsese en la aminoración de la explotación industrial, mano de obra, recursos ambientales y sujeción del gasto energético como de producción de residuos, entre otros.

Atendamos al ámbito y objeto de este Reglamento ESPR, se establece en el art. 1.1: *El presente Reglamento establece un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico que deben cumplir los productos para su introducción en el mercado o su puesta en servicio, con el objetivo de mejorar la sostenibilidad medioambiental de los productos para hacer de los productos sostenibles la norma y reducir la huella de carbono y la huella medioambiental global de los productos a lo largo de su ciclo de vida, y de garantizar su libre circulación en el mercado interior. El presente Reglamento establece además un pasaporte digital del producto, dispone el establecimiento de requisitos obligatorios de contratación pública ecológica y crea un marco para prevenir la destrucción de productos de consumo no vendidos.*

Asimismo, este precepto contempla en su apartado 2º, aquellos bienes que estarían excluidos de aplicársele esta normativa por tener su propia legislación específica. Así se decreta en el art. 1.2º: *El presente Reglamento es aplicable a todo bien físico que se introduzca en el mercado o se ponga en servicio, incluidos los componentes y los productos intermedios. Sin embargo, no se aplica a: a) los alimentos, tal como se definen en el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 178/2002; b) los piensos, tal como se definen en el artículo 3, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 178/2002; c) los medicamentos, tal como se definen en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2001/83/CE; d) los medicamentos veterinarios, tal como se definen en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (UE) 2019/6; e) las plantas, animales y microorganismos vivos; f) los productos de origen humano; g) los productos de origen vegetal y animal directamente relacionados con su futura reproducción; h) los vehículos a que se refieren el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 167/2013, el artículo 2, apartado 1, del 168/2013 y el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (UE) 2018/858, en lo que respecta a los aspectos de dichos productos para los que se establezcan requisitos en la legislación sectorial de la Unión aplicable a dichos vehículos.*

El Reglamento ESPR viene a excluir expresamente en su tenor legal a productos que normalmente vienen a ser tutelados por otras modalidades de la propiedad industrial y no por el diseño, como son patentes, modelos de utilidad (alimentos, piensos, medicamentos...).

La filosofía que subyace en el fondo del ESPR es reducir la huella de carbono de los productos diseñados, de esta manera, dejar menos residuos y cerrar el ciclo de vida contribuyendo con ello a fomentar la economía circular. En otros términos, que el impacto medioambiental del producto durante toda su vida tenga que minimizarse desde su concepción por el diseñador, hasta el uso de materias primas, fabricación, embalaje, transporte, utilización y término de existencia. De tal suerte que se propicie la reparación, la reutilización y el reciclaje de numerosos bienes/productos de consumo, reduciendo así la producción de nuevos residuos y el impacto medioambiental general. La intención perseguida es que los productos deban diseñarse desde el principio para que resulten fáciles de reparar y utilizar incluso por parte del consumidor individual, consultando los manuales de instrucciones.

Por su parte, el artículo 2 del Reglamento ESPR, estipula una serie de definiciones y que, a nuestro interés, nos detenemos en qué entiende por: 6) «*diseño ecológico*»: *la integración de consideraciones de sostenibilidad medioambiental en las características de un producto y los procesos que tienen lugar a lo largo de la cadena de valor del producto*; 7) «*requisito de diseño ecológico*»: *un requisito de rendimiento o un requisito de información destinado a hacer un producto más sostenible desde el punto de vista medioambiental*; 8) «*requisito de rendimiento*»: *un requisito cuantitativo o no cuantitativo aplicable a un producto o en relación con este para lograr un nivel de rendimiento determinado en relación con un parámetro del producto contemplado en el anexo I*; 9) «*requisito de información*»: *la obligación de que un producto vaya acompañado de información tal como se especifica en el artículo 7, apartado 2*.

Aquí se nos proporciona una definición de diseño ecológico fundamentado en las características del producto a similitud del diseño industrial y, se agregan los procesos a lo largo de la cadena de valor del producto. Es remarcable que el Reglamento ESPR incida en diferentes definiciones atendiendo a la sostenibilidad que deben tener los productos para venderse en la UE. No se esconde que son variopintas las definiciones, así como extenso el mandato en lo concerniente a las diferentes definiciones que se disciplinan en este ESPR y, que hay que tener muy presentes e ir implementándolas en las legislaciones especiales.

Los dos condicionantes a observar para ser considerado diseño ecológico son:

- El requisito de rendimiento *ex art. 6⁴⁴* del ESPR.
- El requisito de información *ex art. 7⁴⁵* del ESPR.

Sea como fuere, para entender el diseño ecológico, se ha de calibrar y ponderar la relevancia de contar con un pasaporte digital con la finalidad de registrar, procesar y compartir información relativa a la sostenibilidad de estos entre los grupos de interés, según se desprende del ESPR. También, se ha de llamar la atención de la preponderancia que adopta el consumidor en esta materia, puesto que el consumidor se convierte en una pieza básica dentro de la evolución o transición ecológica. El propósito es asegurar y tutelar que los consumidores cuentan con información fiable acerca de la sostenibilidad de los productos, *vgr.*, estos tendrán derecho a obtener información sobre la duración y reparación de un producto.

⁴⁴ El artículo 6 ofrece más detalles sobre los requisitos de rendimiento, por ejemplo, que pueden expresarse como un nivel cuantitativo o un requisito no cuantitativo, establecidos para mejorar un aspecto de un producto, sobre la base del parámetro o los parámetros del producto seleccionado (cuyo listado figura en el anexo I). Más información en Considerandos 20 a 27.

⁴⁵ El artículo 7 se centra en los requisitos de información. Dispone que dichos requisitos siempre incluirán requisitos relativos al pasaporte del producto y a las sustancias preocupantes. Detalla asimismo otro tipo de información que puede suministrarse, por ejemplo, información sobre el rendimiento de un producto o información dirigida a los consumidores sobre el modo de instalar o utilizar un producto. La información puede expresarse como «clases de rendimiento», por ejemplo, de la A a la G, para facilitar la comparación entre productos. Por último, este artículo especifica las distintas vías a través de las que se puede suministrar la información (por ejemplo, en el pasaporte, en un sitio web, en una etiqueta, etc.). Considerandos 28 a 37, si bien también se debería incluir todo lo relacionado con el pasaporte digital del producto.

Nótese que el alcance del cumplimiento del ESPR se extiende a todos los productos introducidos en el mercado de la UE, independientemente de su origen dentro o fuera de la UE. Las partes destinatarias en el marco del ESPR comprenden entidades económicas a lo largo de la cadena de valor, que incluyen fabricantes de productos, importadores, distribuidores, minoristas, vendedores y proveedores de servicios de cumplimiento de la UE. Lo descrito nos da una idea de la dificultad del alcance y la eficaz puesta en práctica de esta legislación y de ahí la conveniencia de crear foros de expertos⁴⁶ sobre esta temática.

El ecodiseño sólo es factible cuando los diseñadores tienen datos sobre la sostenibilidad de su producto, pero también sobre su cumplimiento, criterios de costes, medioambientales, de salud y de seguridad. Adviértase que la implementación del ESPR se realiza desde el año 2024 de forma sucesiva y prolongada en el tiempo.

Queda claro, a su vez, de la lectura del ESPR, que estamos ante una norma ambiciosa en sus intenciones y pretensiones y, por tal motivo, en igualdad de condiciones que se establecía en la Directiva de diseño ecológico, se apuesta también por la adopción de medidas de autorregulación *ex art.* 21 del ESPR. De igual forma, se busca involucrar a las PYMES en la mecánica de la adopción de diseños ecológicos, tal y como se reglamenta en el art. 22 del ESPR.

Otra de las cuestiones de interés, -pero que se aleja de nuestro objeto de investigación-, es la necesidad que va a imponer la normativa europea del ecodiseño, por cuanto que los compradores públicos (Administración pública) tendrán que incluir criterios de sostenibilidad en sus licitaciones al igual de lo que sucede en otros países de nuestro entorno como Francia e Italia⁴⁷. Luego, la contratación pública deberá observar la norma, pero también ser sostenible e impulsar a la industria. Téngase en cuenta que lo referido está íntimamente conectado con otras propuestas legales en orden a desarrollar los nuevos requisitos de presentación de informes de sostenibilidad para permitir a los consumidores privados y compradores institucionales tomar decisiones más sostenibles⁴⁸. Los legisladores quieren mejorar la disponibilidad de información sobre el desempeño en sostenibilidad y las ventajas ecosostenibles de los productos vendidos en el mercado europeo. En definitiva, nos encontramos ante propuestas legales que “van de la mano” y, que se complementan para, precisamente, arribar a la transición ecológica en la UE.

⁴⁶ Decisión (UE) 2024/2779 de la Comisión, de 24 de octubre de 2024, *por la que se crea el grupo de expertos en materia de diseño ecológico para productos sostenibles y etiquetado energético (Foro de Diseño Ecológico)*. DOUE 29.10.2024.

⁴⁷ Cfr., Maltoni, A., “Contratti pubblici e sostenibilità ambientale: da un approccio “mandatory-rigido” ad uno di tipo “funzionale”?”, 12 de julio (2023). doi: 10.13130/2723-9195/2023-3-5, <https://ceridap.eu/contratti-pubblici-e-sostenibilita-ambientale-da-un-approccio-mandatory-rigido-ad-uno-di-tipo-funzionale/?lng=en> (consultado el 7 de diciembre de 2023).

⁴⁸ Finn, B., “L’évolution de la législation européenne permet aux acheteurs de faire des choix plus durables”, 23 de octubre (2023), en <https://tcocertified.com/fr/blog/changes-in-eu-legislation-empowers-buyers-to-make-more-sustainable-choices/> (consultado el 7 de diciembre de 2023).

Por último y, con carácter genérico en este análisis del ESPR, hemos de quedarnos en los artículos 27, 28, 29 y 30 al establecer obligaciones concernientes a los fabricantes, representantes autorizados, importadores y distribuidores, respectivamente. Estas están basadas en disposiciones estándar de la Decisión 768/2008/CE. El artículo 31 prevé obligaciones relativas a los comerciantes, que suelen ser minoristas o vendedores, en particular, en relación con la exposición de las etiquetas y el acceso al pasaporte del producto, también en el caso de la venta a distancia (en línea).

Agregado a todo lo descrito, reténgase que se busca frenar la destrucción de productos no vendidos, promover la contratación pública ecológica y ofrecer incentivos, como vales ecológicos o impuestos verdes, para animar e incentivar a las personas a comprar productos respetuosos con el medio ambiente e impulsar los mercados de segunda mano⁴⁹. De conformidad a todo lo expresado, estaremos de acuerdo que son muchos los aspectos que restan para examinar con detenimiento en torno a la arquitectura de lo que sea el diseño ecológico y su activación y desarrollo dentro de la economía circular⁵⁰ y, que son ‘mayúsculos’ los retos a los que nos veremos sometidos en un futuro próximo, dónde las acciones y herramientas que implemente el sector público será también de primera magnitud en aras de lograr el cambio climático.

2.3. Acercamiento al Pasaporte Digital de Producto (DPP)

Ya se ha anticipado a lo largo de la explicación, que una de las novedades más significativas del Reglamento de ecodiseño (ESPR) se focaliza en la confección de un pasaporte digital de producto (DPP)⁵¹. Las ventajas asociadas a su aplicación pueden afectar a todas las partes interesadas e involucradas en el ciclo de vida de los productos, desde los operadores económicos hasta consumidores, además de los responsables políticos, las autoridades aduaneras y las autoridades de vigilancia del mercado.

Las características del DPP pueden resumirse en: interoperabilidad dentro de una cadena de valor y entre cadenas de valor; información específica del grupo de productos; enfoque descentralizado sustentado, en la medida de lo posible, en información disponible e incluida en otras bases de datos (EPREL, SCIP, etc.); ofrece distintos derechos de acceso a la información, dependiendo del papel de cada agente del proceso en la cadena de valor del producto.

⁴⁹ Véase el Considerando (17) del ESPR.

⁵⁰ Es destacable en esta materia las acciones e incentivos públicos, donde el sector público apoye la implementación del ecodiseño, así lo ponen de manifiesto en su estudio: Horn, S., Salo, H. y Nissinen, A., "Promoting ecodesign implementation: The role and development areas of national public policy", *Environmental Policy and Governance*, vol. 33, october (2023): 474-488, <https://doi.org/10.1002/eet.2044>, en <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/eet.2044> (consultado el 12 de diciembre de 2023).

⁵¹ Véase la opinión de Francisco, V., "Um novo Passaporte (Digital) para Produtos", en <https://www.asbeiras.pt/2023/11/opinioao-um-novo-passaporte-digital-para-produtos/> (consultado el 11 de diciembre de 2023), "(...) la implementación de un "Pasaporte Digital de Producto", una recopilación de datos sobre el impacto ambiental, recopilados a lo largo de todo el ciclo de vida del producto, que debe tener un identificador único y ser accesible a través de, por ejemplo, un código QR (...)".

La estructura sobre la que se fundamenta el DPP es la siguiente:

- Registro del DPP: a) permitir la posibilidad de realizar análisis estadísticos sobre cualquier información incorporada en los productos DPP disciplinados a través de los actos delegados del ESPR; b) apoyar la labor de las autoridades aduaneras y de vigilancia del mercado⁵².
- Arquitectura descentralizada⁵³: seguridad de datos⁵⁴; propiedad de datos; compartición de datos; cantidad de datos; actualización y costes.

Desde la óptica legal, se recoge de forma explícita en el Considerando (32) del ESPR y el Considerando (37) del ESPR: *La información digitalizada sobre el producto y su ciclo de vida o, en su caso, su pasaporte debe ser de fácil acceso mediante el escaneo de un soporte de datos, como una marca de agua o un código de respuesta rápida (QR). En la medida de lo posible, el soporte de datos debe figurar en el propio producto a los fines de garantizar que los datos permanezcan accesibles durante todo su ciclo de vida. No obstante, pueden contemplarse excepciones dependiendo de la naturaleza, el tamaño o el uso de los productos de que se trate.*

El planteamiento expuesto se disciplina y se manifiesta legalmente en los arts. 9 a 15 del ESPR. Se destaca lo que decreta el artículo 10 respecto a los *requisitos aplicables al pasaporte digital del producto*. Por su parte, nos encontramos con el artículo 11, relativo al *Diseño técnico y funcionamiento del pasaporte digital del producto*; artículo 13 *Registro de pasaportes digitales de productos* y artículo 15 sobre *Controles aduaneros relativos al pasaporte digital del producto*.

Para el eficaz funcionamiento del DPP se ha de contar con un portal web que centralice la información contenida en el mismo y, es por ello, que se nos dice se va a crear un *Portal web sobre los datos del pasaporte digital del producto* ex art. 14. Además, remárquese que el pasaporte digital de producto⁵⁵ inherente al ecodiseño se complementa en orden a promocionar y lograr los objetivos pretendidos con la Directiva (UE) 2024/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2024, por la que se modifican las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al *empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y mediante una mejor información*⁵⁶, normativa ya anotada. En otras palabras, el ecodiseño y el pasaporte digital del producto van íntimamente unidos y se convierten en dos aliados y herramientas de primer calado para hacer posible el empoderamiento del consumidor a través del acceso a la información y la veracidad en el uso de términos asociados a

⁵² Cfr., Considerandos (44) y (45) ESPR.

⁵³ Cfr., el Considerando (41) ESPR.

⁵⁴ Vid., Considerandos (42) y (43) ESPR.

⁵⁵ Vid., Guarano, L., "Passaporto digitale, tracciamento e informazioni condivise per prodotti più green", 18 agosto (2023), en <https://economiecirocolare.com/passaporto-digitale-prodotti-informazioni-condivise/> (consultado el 7 de diciembre de 2023).

⁵⁶ DOUE n°. 825, de 6 de marzo de 2024. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/825/oj>, 6 de marzo de 2024.

la sostenibilidad, *vgr.*, ‘menor uso de agua’, ‘biodegradables’, ‘menos contaminantes’, entre otros.

Vinculado a lo anterior, tampoco se puede desconocer hoy en día que, para entender de forma acabada el DPP, se han de apreciar las diferentes propuestas legislativas habidas en torno a la información y transparencia que tiene que recibir el consumidor. De un lado, reténgase la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo *relativa a la justificación y comunicación de alegaciones medioambientales explícitas (Directiva sobre alegaciones ecológicas)*⁵⁷. El objetivo principal de esta legislación proyectada estriba en subrayar el papel de los consumidores en la aceleración de la transición ecológica y auspiciar *el compromiso de hacer frente a las falsas alegaciones medioambientales garantizando que los compradores reciban información fiable, comparable y verificable que les permita tomar decisiones más sostenibles y reducir el riesgo de «blanqueo ecológico»*.

Y, de otro lado, se ha de atender también a lo estipulado en la Directiva (UE) 2024/1799 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, *por la que se establecen normas comunes para promover la reparación de bienes y se modifican el Reglamento (UE) 2017/2394 y las Directivas (UE) 2019/771 y (UE) 2020/1828*⁵⁸. Pretende alcanzar un elevado nivel de protección de los consumidores, así como una mayor circularidad dentro de la economía y transición ecológica y el DPP cumple aquí un rol primordial, véase el Considerando (25) de esta Directiva (UE) 2024/1799, toda vez que el consumidor tiene que poder acceder a toda la información relativa a la posibilidad de reparar los productos que consume.

A modo de conclusión

Se ha expuesto la tendencia perseguida por el acopio con carácter reciente de las diferentes acciones legislativas y políticas de la UE destinadas a alcanzar la transición digital y neutralidad climática; convirtiéndose el ecodiseño o diseño ecológico en una herramienta crucial y de primera dimensión. A tal efecto, se ha puesto de relieve la panoplia normativa conectada alrededor del ecodiseño de los productos, así como la relevancia de controlar los impactos medioambientales y la fiabilidad de la información que llega a los consumidores y, en este sentido, promover la necesidad de identificar y propiciar estrategias destinadas a sensibilizar hacia los cambios climáticos, convirtiéndose el consumidor en un eje gravitatorio del éxito de las herramientas examinadas.

Bajo este contexto, nos hemos detenido especialmente en el complejo y técnico Reglamento (UE) 2024/1781, ESPR, cuyas principales novedades se sustentan en la ampliación del ámbito de productos regulados respecto a su precedente legislación.

⁵⁷ COM/2023/166 final. 2023/0085(COD), 22 de marzo de 2023. En <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023PC0166>

⁵⁸ DOUE Nº. 1799, de 10 de julio de 2024.

Se incorporan requisitos adicionales y normas mínimas en materia de durabilidad, reparabilidad, eficiencia energética y reciclado y, sobre todo, se establece la creación y desarrollo de un Pasaporte Digital de Productos (DPP).

Estamos ante una normativa ambiciosa, extensa y prolija y de ahí la necesidad de tener grupos de expertos y foros para implementarla, ya prevista, sin olvidar el papel que han de protagonizar los poderes públicos: el ‘encaje de bolillos’ no es fácil a nivel legislativo, aunque tengamos como faro de atención el ESPR.

Luego, no puede obviarse que el ecodiseño y el pasaporte digital del producto serán instrumentos imprescindibles para aquellos operadores que quieran apostar por obtener rentabilidad a largo plazo y liderar la implementación de estrategias que persigan tanto la competitividad como el compromiso social y medioambiental. En especial, atendiendo al empoderamiento del consumidor dentro del fomento y del trayecto de la economía circular. El camino es sinuoso, pero hay que recorrerlo.

Bibliografía destacada

- Candelario Macías, M^a.I., “Repensar el diseño industrial: ¿ecodiseño o diseño ecológico-sostenible?”, en *Oportunidades y Retos de la Propiedad Industrial en el entorno de cambio climático*, dirigido por Candelario Macías, M^a. I., 173-223. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2023.
- Dopazo Fraguío, Pilar, “El diseño de productos sostenibles como paradigma preceptivo: evolución normativa y régimen jurídico propuesto en la Unión Europea”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n^o 132, (2023): 7-63. doi: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00122>
- Finn, B., “L’évolution de la législation européenne permet aux acheteurs de faire des choix plus durables”, 23 de octubre 2023, en <https://tcocertified.com/fr/blog/changes-in-eu-legislation-em-powers-buyers-to-make-more-sustainable-choices/> (consultado el 7 de diciembre de 2023).
- Francisco, V., “Um novo Passaporte (Digital) para Produtos”, en <https://www.asbeiras.pt/2023/11/opiniao-um-novo-passaporte-digital-para-produtos/> (consultado el 11 de diciembre de 2023).
- Guarano, L., “Passaporto digitale, tracciamento e informazioni condivise per prodotti più green”, 18 agosto 2023, en <https://economiecircolare.com/passaporto-digitale-prodotti-informazioni-condivise/> (consultado el 7 de diciembre de 2023).
- Horn, S., Salo, H. y Nissinen, A., “Promoting ecodesign implementation: The role and development areas of national public policy”, *Environmental Policy and Governance*, vol. 33, october (2023): 474-488. doi: <https://doi.org/10.1002/eet.2044>, en <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/eet.2044> (consultado el 12 de diciembre de 2023).
- Miranda Anguita, A., “Principales novedades de las iniciativas regulatorias del *greenwashing* de carácter armonizador en la Unión Europea”. En *Nuevas Tendencias en el Derecho de la Competencia y de la Propiedad Industrial e Intelectual IV* dirigido por Tato Plaza, A., Costas Comesaña, J., Fernández Carballo-Calero, P., Torres Pérez, Frco., Louredo Casado, S., 489-531. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2024.
- Mora Ruiz, M., “La responsabilidad social corporativa de contenido ambiental: marco jurídico y principales instrumentos”. En *Economía Circular y*

- Responsabilidad Social*, dirigido por Pérez M^a.J. y Ochoa Monzón, J., 17-48. Cizur Menor: Aranzadi, 2022.
- Rosborough, A., Wiseman, L., Pihlajarinne, T., “Achieving a (copy) right to repair for the EU’s green economy”, *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, Vol. 18, Issue 5, (2023): 344–352. doi: <https://doi.org/10.1093/jiplp/jpad034>
- Ruíz Rodríguez, A., “Novedades en el marco europeo de diseño ecológico para productos sostenibles”. En *Los nuevos horizontes y metas de la propiedad industrial*, dirigido por Candelario Macías, M^a. I., 219-238. Cizur Menor: Aranzadi, 2024.
- Sanz Larruga, Fco. J., “Aspectos jurídicos sobre la eco-innovación y el diseño ecológico”. En *Libre mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, dirigido por Sanz Larruga Fco. J., García Pérez, M., Pernas García, J., Rodríguez-Arana, J., 421-461. Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.
- Vence, X. y Pereira, A., “Eco-innovation and Circular Business Models as drivers for a circular economy”, *Contaduría y Administración*, 64 (1), Especial Innovación, (2019): 1-19.
- Wagnsonner, Th., (ponente), Dictamen del Comité Económico y Social Europeo a la Iniciativa sobre productos sostenibles, incluida una revisión de la Directiva de diseño ecológico al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - *Hacer que los productos sostenibles sean la norma* [COM (2022) 140 final], en <https://www.ccoo.es/300d939ca8a-55c63b0cbd36d7ae6faf8000001.pdf> (consultado el 20 de diciembre de 2022).

La responsabilidad del Estado frente al crimen organizado y la minería ilegal en la Amazonía. Especial atención al Sistema Interamericano de Derechos Humanos

State responsibility in relation to organized crime and illegal mining in the Amazon. Particular attention to the Inter-American Human Rights System

ANDRÉS RAMÓN TORRES RANGEL*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 401-433.

Fecha de recepción: 20/11/2025. Fecha de aprobación: 02/06/2026

ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10619>. ORCID: 0009-0005-9312-8197

Resumen

La minería ilegal en la Amazonía se ha convertido en una de las principales fuentes de enriquecimiento ilícito del crimen organizado. Este fenómeno no solo desafía la soberanía que ejercen los Estados sobre sus recursos naturales y zonas protegidas, sino que también genera violaciones sistemáticas de derechos humanos, en particular contra

* Graduado en Derecho por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (Ecuador). Máster en Derecho Internacional con especialidad en Derecho Internacional Público por la Universidad Complutense de Madrid. Doctorando en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Correo: 100480766@alumnos.uc3m.es. Trabajo realizado en el marco del proyecto nacional de investigación “Vacíos normativos y desarrollo progresivo de la Agenda 2030 y del principio de sostenibilidad. Especial relevancia para España” (PID 2022-13833390B-I00). Financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033/FEDER/UE.

pueblos indígenas y comunidades locales. Este artículo analiza en qué medida la falta de acción o las respuestas deficientes de los Estados amazónicos ante la delincuencia organizada pueden generar responsabilidad internacional. El análisis se centra en el incumplimiento del principio de prevención y del deber de debida diligencia desde un enfoque de Derechos Humanos.

Este trabajo adopta un enfoque jurídico-analítico, basado en el examen de fuentes doctrinales e informes de organismos internacionales y de Organizaciones No Gubernamentales que describen la situación, siempre a la luz de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en concordancia con otros instrumentos relacionados.

Palabras clave: minería ilegal, derechos humanos, crimen organizado, responsabilidad estatal, debida diligencia, Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Abstract

Illegal mining in the Amazon has become a major source of illicit profits for organized crime. It now poses a clear and serious threat, not only to the sovereign control that States exercise over their natural resources and protected areas, but also to the human rights of those living there, particularly Indigenous peoples and local communities. This article explores how the failure of Amazonian States to act, or to respond adequately, to organized criminal activity may trigger international responsibility for breaching the duty to prevent harm and the obligation to exercise due diligence.

Using a legal-analytical framework, the study draws on doctrinal sources and reports from international bodies and non-governmental organizations that document the current situation, interpreting them in light of the jurisprudence of the Inter-American Human Rights System and other relevant instruments.

Keywords: Illegal mining, human rights, organized crime, due diligence, State international responsibility, Inter-American Human Rights System

Sumario

Introducción. I. El fenómeno de la minería ilegal y las respuestas estatales frente al crimen organizado en la Amazonía. 1.1. La minería ilegal en la Amazonía. 1.1.1. Brasil y los garimpeiros. 1.1.2. Bolivia: el cooperativismo criminal. 1.1.3. Colombia: entre la guerrilla y el narcotráfico. 1.1.4. Ecuador y un negocio en crecimiento. 1.1.5. Perú y la compleja situación en Madre de Dios. 1.1.6. Venezuela y el colapso del Arco Minero del Orinoco. 1.2. Consecuencias medioambientales y violencia generalizada. 1.2.1. Consecuencias medioambientales. 1.2.2. Violencia generalizada. 1.3. Respuestas estatales. 1.3.1. El primer pilar: la tipificación penal. 1.3.2. El segundo pilar: la normativa de protección medioambiental. 1.3.3. El tercer pilar: normas administrativas. II. El marco jurídico internacional y regional aplicable. 2.1. La Convención de Palermo y las obligaciones estatales frente a la delincuencia organizada. 2.2. El Tratado de Cooperación Amazónica y la minería ilegal. 2.3. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la protección de los pueblos indígenas. 2.4. Complementariedad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. III. Responsabilidad Internacional del Estado en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en relación a la minería ilegal. 3.1. El deber de garantía y la responsabilidad por omisión frente a actos de particulares. 3.2. El deber de prevención. 3.3. La debida diligencia en contextos de alto riesgo ambiental (y criminal). Reflexiones.

Introducción

La Amazonía es una de las regiones más biodiversas del mundo, con una extensión de aproximadamente 7,50 millones de km². Su territorio abarca ocho Estados sudamericanos, en particular: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela¹. Incomparable por su flora, fauna silvestre y recursos naturales, tanto renovables como no renovables, la Amazonía representa un espacio fundamental para el equilibrio ecológico del planeta. Destaca, además, por su diversidad cultural y sus saberes ancestrales, ya que es el hogar de distintos pueblos indígenas y comunidades locales. Según el *Science Panel for the Amazon*, estos pueblos están repartidos en más de 400 grupos humanos, de los cuales 80 han optado por permanecer en aislamiento voluntario —los llamados “pueblos no contactados”—, con 300 lenguas o dialectos distintos².

A pesar de esta riqueza, los ecosistemas que componen la región son frágiles y es responsabilidad de los Estados involucrados garantizar su conservación y, asimismo, respetar y proteger los derechos humanos (DDHH) de los pueblos indígenas. Esta responsabilidad presupone que las actividades de extracción de los recursos naturales en las áreas autorizadas se realicen de manera controlada y con el menor impacto ambiental. Sin embargo, en las últimas décadas, la región ha sido el ambiente propicio para el crecimiento sostenido de actividades ilícitas, entre ellas, la minería ilegal, que consiste en la extracción de minerales sin contar con las autorizaciones correspondientes o, contando con estas, es practicada en zonas prohibidas. Ha llegado a convertirse en una de las principales fuentes de enriquecimiento del crimen organizado transnacional (COT).

La expansión de este *modus operandi* revela las deficiencias de la respuesta estatal. Los esfuerzos de los Estados amazónicos se ven neutralizados por múltiples factores, entre ellos, la dificultad propia del terreno, la corrupción de autoridades locales y la convergencia de varios actores privados que forman parte del entramado, eliminando toda frontera física y política. Al ser una actividad que se realiza al margen del Derecho, no mide la gravedad de la devastación ambiental resultante, ni la escalada de la violencia estructural que atenta directamente al modo de vida de los pueblos indígenas y que pone en riesgo su propia subsistencia. Esta inacción o respuesta deficiente de los Estados plantea interrogantes en torno a la posible responsabilidad internacional de los Estados por las violaciones a los DDHH que se cometen en la región.

El presente estudio analiza este fenómeno desde un enfoque jurídico-analítico, siendo una investigación cualitativa de tipo descriptivo dirigida a examinar las obligaciones estatales frente al COT y la minería ilegal en la Amazonía. Sobre la base de

1 La región amazónica también abarca la Guyana Francesa, un territorio de ultramar bajo la administración del Estado francés.

2 Science Panel for the Amazon, “Resumen Ejecutivo: Informe de evaluación sobre la Amazonía”, 2021, [https://esp-ar21.sp-amazon.org/220717%20SPA%20Executive%20Summary%202021%20\(Spanish\).pdf](https://esp-ar21.sp-amazon.org/220717%20SPA%20Executive%20Summary%202021%20(Spanish).pdf)

fuentes doctrinales, normativas y jurisprudenciales, el trabajo se desarrolla a partir de una revisión documental y análisis comparado que permite cohesionar el estudio empírico del fenómeno con las implicaciones jurídicas correspondientes.

Profundizando en el aspecto metodológico, la investigación se basa en una revisión documental sistemática de tres tipos de fuentes. En primer lugar, los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y de Derecho Internacional general aplicable al combate contra la delincuencia organizada transnacional y la protección del medio ambiente amazónico. En segundo lugar, la jurisprudencia desarrollada por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con especial relevancia en las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionadas con el deber de garantía, el deber de prevención y el estándar de debida diligencia frente a actos cometidos por actores no estatales. Por último, se propone una revisión de la literatura académica especializada y de ciertos informes levantados por órganos internacionales y organizaciones de la sociedad civil que documentan el verdadero impacto de la minería ilegal en la Amazonía.

La selección de fuentes se realizó atendiendo a criterios tales como la relevancia temática, atención institucional y la actualidad de la información. Se priorizaron aquellos estudios y documentos que analizan más profundamente la relación entre crimen organizado, explotación ilegal de recursos y violaciones de derechos humanos. Se incorpora, asimismo, un análisis comparado de distintos Estados amazónicos —entre ellos, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela— para identificar patrones comunes en las respuestas estatales. No se pretende ofrecer una revisión profunda de cada normativa interna, sino contextualizar su relevancia desde una perspectiva que permita observar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados.

Sobre esta base, el trabajo se estructura en tres partes principales. Primero, se realiza una aproximación a la dinámica del crimen organizado y la minería ilegal en la Amazonía, profundizando en las consecuencias que tiene esta actividad ilícita y los remedios estatales intentados. Segundo, el trabajo revisa el marco jurídico internacional y regional aplicable, con especial consideración en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), el Tratado de Cooperación Amazónica en concordancia con el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT) y la complementariedad de estos instrumentos con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Y como tercer punto, se aborda la presunta responsabilidad internacional de los Estados amazónicos en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, examinando la jurisprudencia desarrollada sobre los deberes de garantía, el deber de prevención y la debida diligencia frente a violaciones cometidas por actores no estatales.

Con todo este análisis se plantean algunas reflexiones sobre los desafíos jurídicos que supone la minería ilegal en la Amazonía y la importancia que pueden desempeñar los estándares fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

I. El fenómeno de la minería ilegal y las respuestas estatales frente al crimen organizado en la Amazonía

Los fenómenos sociales tienen como característica intrínseca su constante transformación al ser constructos humanos adaptables a las distintas coyunturas; el COT no es ajeno a esta realidad. El crimen organizado es una actividad que persigue una finalidad económica, no política³. La fragmentación constante de la delincuencia organizada ha dado como resultado una mayor diversificación de sus operaciones. En este escenario, la naturaleza y el medio ambiente se han convertido en otra fuente permanente de financiación para las economías criminales⁴. La diversificación de las operaciones desafía la actuación de los Estados, ya que encuentran dificultades para abordar todos los frentes simultáneamente. Esto pone en vulnerabilidad a la población civil que es la que finalmente sufre los estragos de la violencia que se genera.

En un reporte publicado por *The Global Initiative Against Transnational Organized Crime*, el continente americano es, después de Asia y África, el que mayor criminalidad refleja. Entre las principales actividades ilícitas se encuentran el tráfico de drogas, el tráfico y la trata de personas, la extorsión, el tráfico de armas, los crímenes financieros —como el lavado de activos— y la explotación ilícita de recursos naturales no renovables. Además, el reporte indica que América del Sur ocupa el segundo lugar a nivel mundial en delitos ambientales, destacando principalmente la extracción ilegal de oro en los Estados amazónicos⁵. Estas referencias permiten introducir el carácter sistémico del COT y su capacidad de adaptación en escenarios de débil gobernanza estatal. Comprender esta dinámica es clave para analizar cómo los Estados amazónicos enfrentan —o no— la expansión de estas estructuras en sus territorios.

1.1. La minería ilegal en la Amazonía

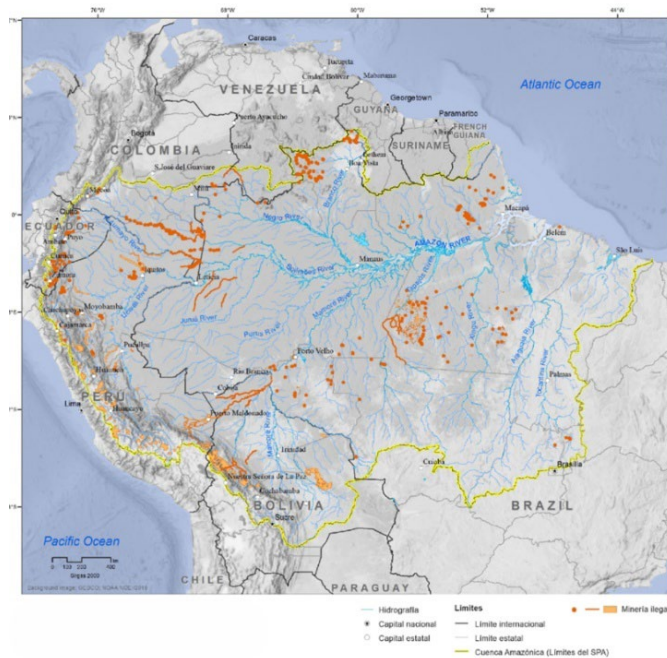
Si existe un mineral abundante pero agotable en la Amazonía que llama la atención de las economías criminales, ese es el oro. La alta rentabilidad de este mineral, junto con la presunta facilidad para blanquearlo en los mercados nacionales, impulsa otras

3 Jorge Chabat, "El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales", *Istor: Revista de historia internacional* 11 (2010): 3-14.

4 Según Dammert y Sampó, las economías criminales generan ganancias millonarias anualmente, encabezadas por las falsificaciones que generan un estimado de entre 923 mil y 1,13 billones de dólares; le sigue el narcotráfico con ganancias anuales de entre 426 mil y 652 mil millones de dólares. Con respecto a los delitos de explotación ilícita de recursos, la tala ilegal genera entre 52 mil y 157 mil millones de dólares; la minería ilegal deja ganancias de entre 12 mil y 48 mil millones de dólares comparable con la pesca ilegal; y, el comercio ilícito de fauna silvestre genera entre 5 mil y 23 mil millones de dólares. Lucía Dammert y Carolina Sampó, "Paz y Seguridad: la evolución del crimen organizado en América Latina", enero de 2025, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/21834.pdf>

5 Global Initiative Against Transnational Organized Crime, "Índice global de crimen organizado 2023", 2023, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/09/19%CC%81ndice-global-de-crimen-organizado-2023.pdf>

economías criminales, especialmente la del narcotráfico⁶. Esta actividad requiere establecer una cadena de valor que va desde el contrabando de mercurio, necesario para su extracción, hasta la venta de los insumos obtenidos. La figura 1 revela los puntos donde se desarrolla la minería ilegal en 2023, aunque se estima que los puntos de extracción han aumentado en 2025.



(Figura 1) Fuente: Science Panel for the Amazon (2023)

El siguiente estudio evidencia los patrones comunes de la actividad aurífera en la mayoría de los Estados amazónicos.

1.1.1. Brasil y los *garimpeiros*

Brasil es el Estado que abarca la mayor parte del territorio amazónico de América del Sur. La extracción ilegal de oro se concentra en los Estados Amazonas, Roraima

⁶ Gabriel Funari, María Antonieta Cote, Andrés Aponte y Lina Asprilla, "Environmental crimes in the Amazon: current trends and rising threats", Global Initiative Against Transnational Organized Crime, noviembre 2025, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2025/11/Environmental-crimes-in-the-Amazon-Current-trends-and-rising-threats-GI-TOC-November-2025.pdf>

y Pará. Los dos últimos se encuentran ubicados en la zona norte del país, limitando con Venezuela y Guyana. Destacan por ser el epicentro de una crisis socioambiental, derivada de esta actividad, que ha sido acaparada por *garimpeiros* —o cazadores de minerales— y miembros de organizaciones criminales.

El Estado de Roraima alberga el Territorio Indígena Yanomami, el pueblo con el mayor número de habitantes indígenas del país, con 27.444 habitantes; por lo tanto, es un área protegida y de interés nacional. Sin embargo, la población ha sufrido el embate de la producción aurífera desde los años 80, con picos que simulan un fuerte oleaje. El último, en el período entre 2016 y 2023, arroja cifras preocupantes. Cerca de 20 mil *garimpeiros* han invadido la zona, afectando a más de 8000 hectáreas de bosque⁷. Estos operarios ejercen el control minero de manera compartida con el *Primeiro Comando da Capital*, organización del COT que tiene como base São Paulo y que, desde 2021, ha incorporado al territorio Yanomami como uno de sus centros de operaciones⁸. No sólo financia y arma a los *garimpeiros*, sino que mantiene vínculos con la organización criminal venezolana conocida como “Tren de Aragua” por cuestiones logísticas.

En el Estado Pará, la actividad minera se ha centrado en el Valle del Tapajós, zona que es parte de las denominadas “Unidades de Conservación”, zonas protegidas donde la actividad extractiva está prohibida. Sin embargo, otra organización del COT, el *Comando Vermelho*, cuyo centro de operaciones son las favelas en Río de Janeiro —también con presencia en Roraima, en constante conflicto con el *Primeiro Comando da Capital*—, es la que domina la extracción y el contrabando de oro en esta región. Según explica Gabriel Funari et al., el *modus operandi* consiste en el intercambio de oro por cocaína con los *garimpeiros*; 25 gramos de cocaína por cada gramo de oro⁹.

1.1.2. Bolivia: el cooperativismo criminal

En Bolivia, el panorama extractivo se diferencia de otros Estados amazónicos; el COT tiene menor relevancia y presencia. El papel protagónico recae en cooperativas, es decir, organizaciones con ánimo de lucro creadas en los años 80 luego de la disolución de la Corporación Minera Boliviana (COMIBOL). Aunque funcionan como estructuras creadas legalmente, la permisividad de las autoridades nacionales disfraza entramados de corrupción. Según datos de InsightCrime, estas cooperativas controlan más del 90% de la producción nacional de oro incluso dentro de áreas protegidas o de interés nacional y su poder radica en su cercanía al Movimiento al Socialismo (MAS), pero también en su capacidad para presionar políticamente bajas regalías y evitar controles

7 Fórum Brasileiro de Segurança Pública, “A nova corrida do ouro na Amazônia: garimpo ilegal e violência na floresta”, 2024, <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/7b85f2fa-b582-41a7-b88b-d64108c00b50/content>

8 Insight Crime, “Minería ilegal de oro vuelve a amenazar tierras Yanomami en Brasil”, enero 2024, <https://insightcrime.org/es/noticias/mineria-ilegal-oro-vuelve-amenazar-tierras-yanomami-brasil-2/>

9 Gabriel Funari, María Antonieta Cote, Andrés Aponte y Lina Asprilla, “Environmental crimes in the Amazon: current trends and rising threats”,...

fiscales y ambientales¹⁰. Esta alianza estratégica es lo que se puede denominar cooperativismo criminal.

1.1.3. Colombia: entre la guerrilla y el narcotráfico

La minería ilegal en la Amazonía colombiana destaca por estar ligada a los grupos armados no estatales (GANE), principalmente a las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y al Ejército de Liberación Nacional (ELN), que no solo acapara los cultivos ilegales de coca en coordinación con los cárteles. Y es que la minería ilegal constituye un negocio lucrativo que financia las causas de desestabilización en el territorio. También existen vínculos con grupos venezolanos.

Según reporta Lizarazo, la actividad extractiva se focaliza en los ríos de la planicie amazónica, entre ellos, el Putumayo, el Caquetá, el Puré, el Inírida y el Guaviare. Asimismo, relata que se ha verificado el aumento de un 1000% de embarcaciones mineras entre 2020 y 2022¹¹, poniendo en riesgo ciertas zonas protegidas como el Parque Nacional Río Puré y el Parque Nacional Amacayacu, hogar de pueblos en aislamiento voluntario como el Yurí-Passé.

1.1.4. Ecuador y un negocio en crecimiento

Ecuador ha sido históricamente un territorio clave dentro de las redes criminales vinculadas a la minería. Funciona principalmente como corredor logístico dedicado al contrabando de mercurio hacia Colombia y Perú. No obstante, en las últimas décadas se ha observado la irrupción de grupos de delincuencia organizada (GDO) y mafias locales distintas a los GDO en la minería ilegal de oro, diversificando el mercado que estaba totalmente volcado al narcotráfico y al tráfico de migrantes vinculados con mafias centroamericanas. El GDO “Los Lobos” destaca por su presencia en provincias amazónicas como Napo, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

Según datos de la organización Mongabay, Ecuador ha experimentado una acelerada expansión de la minería ilegal de oro; en 2021 ya cubría 7500 hectáreas, lo que representa un incremento del 300% desde 2015¹².

¹⁰ Insight Crime y Igarapé Institute, “La Amazonía saqueada: las raíces de los delitos medioambientales en Bolivia”, agosto 2023, https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2023/08/2024_05_02_V6_InsightCrime-La-Amazonia-Saqueada-Bolivia_ES-mod-PDF.pdf

¹¹ María Luisa Lizarazo, “El aumento de la minería ilegal amenaza a un pueblo del Amazonas en aislamiento”, Infoamazonia, abril 2023, <https://infoamazonia.org/es/2023/04/09/mineria-ilegal-amenaza-pueblo-del-amazonas-en-aislamiento/>

¹² Arturo Torres y Dan Collyns, “Ecuador: banda de narcotraficantes Los Lobos se abre paso en la minería ilegal de oro”, Mongabay, junio 2024, <https://es.mongabay.com/2024/06/ecuador-banda-de-narcotraficantes-los-lobos-se-abre-paso-en-la-mineria-ilegal-de-oro/>

1.1.5. Perú y la compleja situación en Madre de Dios

En Perú, la minería ilegal se ha posicionado como una de las economías ilícitas más rentables. De hecho, se estima que el 28% del oro peruano tiene un origen ilícito¹³, además, deja un perjuicio económico de 593 millones de dólares anualmente¹⁴. El crimen organizado utiliza redes de blanqueo de capitales, es decir, utiliza empresas fachada que simulan la licitud de la actividad, dificultando su rastreo gracias a la corrupción instaurada en el sistema.

Uno de los epicentros que mayor preocupación genera a las autoridades peruanas es el departamento denominado “Madre de Dios”, al sureste del país. Una zona que ha experimentado una intensa devastación medioambiental. En el corredor que lleva su nombre, los grupos de delincuencia organizada extraen oro con retroexcavadoras y dragas fluviales, con la anuencia de las autoridades —partes del engranaje. En el norte del país, se ha documentado que las mafias, con el apoyo de grupos criminales colombianos, reclutan y capacitan a miembros de comunidades locales para la fabricación de la maquinaria extractiva y la propia explotación¹⁵.

1.1.6. Venezuela y el colapso del Arco Minero del Orinoco

El caso venezolano sirve para ejemplificar un colapso institucional y ambiental en la región amazónica. En 2016, el gobierno de Nicolás Maduro aprobó la creación del Arco Minero del Orinoco¹⁶, zona que cruza horizontalmente el centro del país siguiendo el cauce del río Orinoco, con el objetivo de diversificar la economía mediante la explotación minera. No obstante, el territorio ha sido objeto del desarrollo de una economía criminal híbrida, donde convergen intereses de organizaciones delictivas locales con proyección internacional como el Tren de Aragua —recientemente declarada como una organización terrorista extranjera por el gobierno de Donald Trump—, grupos guerrilleros colombianos y miembros de las fuerzas armadas y del Estado venezolano.

Según Bello y Tillett, el Estado venezolano promueve la extracción ilegal mediante concesiones irregulares y la militarización de las zonas mineras. En la práctica, el dominio lo tienen los grupos armados y pequeños sindicatos mineros que utilizan la extorsión contra los miembros de las comunidades locales¹⁷. Gabriel Funari et al., citan datos de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE, en

¹³ Insight Crime y Igarapé Institute, “*The Roots of Environmental Crime in the Peruvian Amazon*”, 2022, <https://insightcrime.org/investigations/the-roots-of-environmental-crime-in-the-peruvian-amazon/>

¹⁴ MAAP, “MAAP #196: *Calculadora de Impactos de la Minería Ilegal de Oro: Análisis en 3 Comunidades Indígenas de la Amazonia sur peruana*”, 2024, <https://www.maaprogram.org/es/maap-196-calculadora-de-impactos-de-la-mineria-ilegal-de-oro-analisis-en-3-comunidades-indigenas-de-la-amazonia-sur-peruana/>

¹⁵ Gabriel Funari, María Antonieta Cote, Andrés Aponte y Lina Asprilla, “*Environmental crimes in the Amazon: current trends and rising threats*”,...

¹⁶ El territorio tiene una extensión de 111.800 km².

¹⁷ Luis Jesús Bello y Aimé Tillett, “*Minería en la Amazonía venezolana: Derechos indígenas y ambientales, el caso del Pueblo Yanomami*”, 2015, <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/YAL00030.pdf>

inglés), según los cuales la producción ilegal de oro en Venezuela alcanzó las 75 toneladas en 2023, generando cerca de 5100 millones de dólares en ingresos¹⁸. Así, el Arco Minero del Orinoco es símbolo de la confluencia de intereses criminales que amenaza la estabilidad de la Amazonía venezolana.

1.2. Consecuencias medioambientales y violencia generalizada

La minería ilegal —especialmente la ejercida por el COT— produce graves consecuencias medioambientales que comprometen la funcionalidad de los ciclos vitales de los ecosistemas. Asimismo, genera escenarios de violencia generalizada contra comunidades locales, miembros de pueblos indígenas e incluso defensores ambientales.

1.2.1. Consecuencias medioambientales

Los efectos palpables de la minería ilegal en el ambiente incluyen la deforestación acelerada y la contaminación fluvial masiva; efectos que desconocen cualquier frontera nacional. Así, vemos en primer lugar que la actividad minera conlleva la destrucción de la capa forestal y altera la geología del suelo debido al uso de maquinaria, como dragas y retroexcavadoras¹⁹. Debido a su funcionamiento, el suelo queda estéril o improductivo y, además, se vuelve fácilmente erosivo. Según datos del *Monitoring of the Andes Amazon Program* (MAAP), la extracción ilegal de oro ha generado una huella acumulada de deforestación que alcanzó aproximadamente 2 millones de hectáreas en 2024; un crecimiento superior al 50% en los últimos 6 años²⁰.

Tratándose de contaminación, la sustancia química utilizada en los procesos de extracción de oro es el mercurio, que es vertido directamente en ríos o sus afluentes durante el proceso. Allí se transforma en metilmercurio, una toxina que se bioacumula en la cadena alimenticia acuática, afectando la biodiversidad y la salud humana —seguridad alimentaria. Principalmente es asimilado o absorbido por peces²¹. Muchas comunidades dependen de la pesca como uno de los principales medios de subsistencia. Además, el agua de los ríos contaminados es destinada a consumo y riego. Así, la

18 Gabriel Funari, María Antonieta Cote, Andrés Aponte y Lina Asprilla, “*Environmental crimes in the Amazon: current trends and rising threats*”,...

19 Estas consecuencias fueron constatadas en la Amazonía peruana. Véase en: Yvette Sierra, “*Un sobrevuelo en la Amazonía peruana muestra los impactos de la minería ilegal en los ríos Marañón y Santiago*”, Mongabay, noviembre 2025, <https://es.mongabay.com/2025/11/un-sobrevuelo-en-la-amazonia-peruana-mineria-ilegal-en-los-rios-maranon-y-santiago/>; y MAAP, “*MAAP #195: Deforestación minera en la Amazonía peruana sur en 2023*”, septiembre 2023, <https://www.maaprogram.org/es/deforestacion-minera-2023-peru/>

20 MAAP, “*MAAP #226: IA para detectar deforestación por minería aurífera en la Amazonía – Actualización 2024*”, mayo 2025, <https://www.maaprogram.org/es/mineria-amazonia-2024>

21 Luis Pérez, Carmen Urquía, Lucy Perera y Salvador Penna, “*Evaluación del riesgo de exposición al metilmercurio en poblaciones indígenas ribereñas del Río Caura (Estado Bolívar, Venezuela)*”, junio de 2012, https://illegalmining.amazoniasocioambiental.org/Informe_riesgo_exp_metilmercurio_Caura-33d3e628542d2a8d85f6683d7df19de0.pdf?lang=en

exposición a alta dosis de mercurio en sus dietas puede ser la causa de malformaciones en fetos durante el embarazo, afectaciones al sistema nervioso central en niños y adultos, infertilidad y otras enfermedades²².

1.2.2. Violencia generalizada

La minería ilegal se desarrolla en un marco de violencia generalizada. Se caracteriza por la imposición de diversas formas de gobernanza criminal, la disputa territorial entre miembros del crimen organizado y comunidades indígenas, así como el reclutamiento de personas originarias de las comunidades locales.

Los focos de inseguridad en la selva amazónica obligan a los pueblos indígenas a desplazarse forzosamente fuera de sus territorios. Cuando estos se niegan, quedan expuestos a ser víctimas de trata con fines de explotación laboral o sexual y a grandes crisis humanitarias que amenazan su propia existencia²³.

Por otro lado, la oposición pública a la minería ilegal también supone riesgos²⁴. Los líderes indígenas y defensores ambientales pueden ser objeto de amenazas, intimidaciones e incluso asesinato.

En conjunto, la exposición de estos hechos evidencia que en la Amazonía se están produciendo violaciones a DDHH, derivadas de la expansión minera ejercida por grupos de delincuencia organizada y mineros ilegales. *A priori*, la vida, la integridad, el ambiente sano y la perturbación de la propiedad de la tierra de los pueblos indígenas constituyen un primer catálogo de derechos vulnerados.

²² Lucía Dammert y Carolina Sampó, *"Paz y Seguridad: la evolución del crimen organizado en América Latina"*,...

²³ Uno de los casos más graves es el del pueblo indígena Yanomami. Los yanomamis habitan en territorios que forman parte de Venezuela (al sur) y de Brasil (al norte), y su población ronda los 45 mil habitantes. Los miembros de esta etnia han sufrido los estragos de la minería ilegal durante décadas, sobre todo en períodos en los que ha destacado la ausencia del Estado. En los años 80, la llegada de los garimpeiros provocó la muerte del 20% de los yanomamis en 7 años. El siguiente hito es conocido como "la masacre de Haximú" (Venezuela) en 1993, en la que 16 indígenas yanomamis fueron asesinados por garimpeiros, caso que en 1996 llegó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos mediante una denuncia presentada por la Oficina de Derechos Humanos del Vicariato Apostólico de Puerto Ayacucho y por el Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos. Otro de los reportes más preocupantes es que, en 2023, se reportó una crisis humanitaria que ha llevado a la muerte de 500 niños enfermos de malaria y desnutrición crónica, los cuales no pudieron ser atendidos en los centros de salud porque el personal médico fue expulsado por los narcotraficantes que dominan la zona. Véase en: Survival, "Emergencia sanitaria Yanomami", s.f., <https://www.survival.es/indigenas/yanomami>; Luis Jesús Bello y Aimé Tillett, *"Minería en la Amazonía venezolana: Derechos indígenas y ambientales, el caso del Pueblo Yanomami"*,...; Sumauma, *"La 'narcominería' desafía al gobierno en el territorio Yanomami"*, mayo 2023, <https://sumauma.com/es/narcogarimpo-desafia-o-gobierno-no-territorio-yanomami/>

²⁴ Según datos de Mongabay, uno de los casos más recientes es el asesinato del líder indígena y defensor ambiental Hipólito Quispe Huamán en julio de 2025, en Madre de Dios (Perú) por miembros del crimen organizado debido a su oposición pública a la minería dentro de la Reserva Nacional de Tambopata. Yvette Sierra, *"Asesinato del defensor Quispe Huamán: resurgen críticas al mecanismo de protección en Perú y piden proteger a la familia"*, Mongabay, agosto 2025, <https://es.mongabay.com/2025/08/asesinato-defensor-quispe-huamán-peru/>

1.3. Esfuerzos estatales

Como respuesta a la minería ilegal en los territorios amazónicos, los Estados han desarrollado un marco jurídico que se basa en tres pilares: tipificación de la conducta como delito, legislación ambiental para proteger los ecosistemas y normas administrativas en el ámbito minero para regular licencias e imponer sanciones.

1.3.1. El primer pilar: la tipificación penal

La primera herramienta con la que cuentan los Estados para desarticular estructuras del COT se da mediante la imposición del *ius puniendi*. Todos los Estados amazónicos han tipificado —más allá de la denominación del tipo— la minería ilegal como conducta punible. En Perú, la “minería ilegal” se encuentra tipificada como un delito ambiental según el Código Penal (artículo 307-A)²⁵ y, siendo pionero en la región, ha reforzado la punibilidad del crimen mediante el Decreto Legislativo No. 1106 de Lucha contra el Lavado de Activos y otros Delitos relacionados a la Minería Ilegal y Crimen Organizado de 2012²⁶ y la Ley No. 30077 contra el Crimen Organizado de 2013²⁷. La pena puede ser de hasta 25 años si el delito es cometido por miembros de grupos de delincuencia organizada en caso de demostrarse que la extracción minera tiene como fin último el transporte, traslado, ingreso o salida de dinero o títulos de valor del territorio peruano.

En Colombia, la “explotación ilícita de yacimiento minero y otros minerales” se sanciona en el Código Penal (artículo 332)²⁸ dentro de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente. Posteriormente, mediante una reforma al código por intermedio de la Ley 1453 de 2011, se introdujo como agravante si se comete en zonas protegidas o si se comete por miembros de grupos de delincuencia organizada o grupos armados, o para financiar a los mismos (artículo 338)²⁹.

Por su parte, Brasil, mediante la Ley No. 9605 de 1998³⁰, contempla la “explotación minera o extracción de recursos minerales sin autorización” como delito ambiental (artículo 55), con una pena de 6 meses a un año y multa.

En Ecuador, el Código Orgánico Integral Penal sanciona la “actividad ilícita de recursos mineros” como un delito contra los recursos naturales no renovables (artículo

²⁵ Código Penal, Decreto Legislativo N.º 635, Diario Oficial El Peruano, 8 de abril de 1991 (art. 307-A incorporado por Ley 29263, 5 de octubre de 2008).

²⁶ Decreto Legislativo N.º 1106, Decreto Legislativo de Lucha contra el Lavado de Activos y Otros Delitos, Diario Oficial El Peruano, 19 de abril de 2012.

²⁷ Ley N.º 30077, Ley contra el Crimen Organizado, Diario Oficial El Peruano, 20 de agosto de 2013.

²⁸ Ley 599 de 2000, Código Penal, *Diario Oficial* 44.545, 24 de julio de 2000.

²⁹ Ley 1453 de 2011, Ley de Seguridad Ciudadana, *Diario Oficial* 48.110, 24 de junio de 2011.

³⁰ Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), *Diário Oficial da União*, 13 de fevereiro de 1998.

260)³¹; la última reforma al código en 2024 establece que, cuando el delito se comete por miembros de grupos de delincuencia organizada, la pena puede ser de hasta 30 años y multa.

1.3.2. *El segundo pilar: la normativa de protección medioambiental*

Otra forma de combatir formalmente la minería ilegal es mediante normas destinadas a proteger la naturaleza³². En Ecuador, la Constitución de la República del año 2008 prohíbe toda actividad extractiva de recursos no renovables en áreas protegidas y zonas declaradas como intangibles, salvo declaratoria de interés nacional (artículo 407)³³, en concordancia con el Código Orgánico del Ambiente (artículo 54)³⁴.

En Colombia, el Código de Minas de 2001³⁵, reformado por la Ley 1382 de 2010³⁶, prohíbe la exploración y explotación minera en zonas declaradas como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente. En Venezuela, la Ley Orgánica de la Megareserva de Agua Dulce y Biodiversidad del Sur del Orinoco y la Amazonía de 2018³⁷, reconoce que uno de los principios y criterios de sustentabilidad para la protección de los ríos de la Amazonía consiste en “la prohibición, el saneamiento, la restauración y la disuasión en áreas protegidas o de importancia ecológica” de la minería.

La normativa da un giro en Bolivia, si bien la Constitución Política del Estado de 2009 reconoce a la Amazonía como un “espacio estratégico de especial protección” (artículo 390)³⁸, no prohíbe expresamente la explotación de sus recursos, aunque sí establece que la exploración, explotación, comercialización, etc., de recursos no renovables tiene carácter estatal y de utilidad pública. Además, según la Ley No. 535 de Minería y Metalurgia de 2014, la actividad en áreas protegidas puede llevarse a cabo siempre y cuando se cumpla con la normativa y “no afecte el cumplimiento de los objetivos de protección del área” (artículo 220)³⁹.

31 Código Orgánico Integral Penal (COIP), *Registro Oficial* 180, 10 de febrero de 2014.

32 Paralelamente, algunas Constituciones nacionales protegen a los pueblos indígenas, reconociendo la propiedad (o posesión) colectiva de sus tierras de tal manera que toda actividad extractiva autorizada requiere la consulta previa, libre e informada, así como el goce de los beneficios generados por la actividad económica de que se trate. Téngase en cuenta, por ejemplo, el artículo 57 de la Constitución ecuatoriana o el artículo 394 de la Constitución boliviana.

33 Constitución de la República del Ecuador, *Registro Oficial* 449, 20 de octubre de 2008.

34 Código Orgánico del Ambiente, *Suplemento Registro Oficial* 983, 12 de abril de 2017.

35 Ley 685 de 2001, Código de Minas, *Diario Oficial* 44.545, 15 de agosto de 2001.

36 Ley 1382 de 2010, *Diario Oficial* 47.647, 9 de febrero de 2010.

37 Ley Orgánica de la Megareserva de Agua Dulce y Biodiversidad del Sur del Orinoco y la Amazonía, *Gaceta Oficial* N° 41.536, 8 de noviembre de 2018.

38 Constitución Política del Estado, *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional*, 7 de febrero de 2009.

39 Ley N.º 535 de Minería y Metalurgia, *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional*, 28 de mayo de 2014.

1.3.3. El tercer pilar: normas administrativas

Este pilar está integrado por normas de control administrativo destinadas a regular la actividad minera para que se desarrolle de conformidad con la ley. Establecen procedimientos de autorización, supervisión y sanción a cargo de las administraciones públicas. El tratamiento legislativo y administrativo es similar y puede ser explicado mediante dos ejemplos.

En Brasil, el Decreto-Ley No. 227 de 1967, o también llamado “Código Minero”, establece que las empresas mineras y los mineros artesanales requieren de la autorización del Ministerio de Minas y Energía para su explotación (artículos 74 y 81)⁴⁰. El órgano encargado de regular y supervisar las actividades de explotación es la Agencia Nacional de Minería (ANM), incluyendo la facultad de sancionar toda actividad irregular, fue creado mediante la Ley No. 13575 de 2017⁴¹.

En Ecuador, la Ley de Minería de 2009 establece que la rectoría del sector corresponde al Ministerio Sectorial —actualmente el Ministerio de Ambiente y Energía. No obstante, el órgano encargado de emitir los informes de autorizaciones mineras, supervisar a las compañías y los pequeños artesanos e imponer las sanciones por incumplimiento de los procedimientos es la Agencia de Regulación y Control Minero⁴². Pueden implicar decomiso de maquinaria y de los minerales obtenidos y multas pecuniarias.

Los Estados tratan de combatir la minería ilegal ejercida por el COT mediante todos los medios legales posibles. Sin embargo, la puesta en práctica de esas normas depende de que la abundante normativa no confunda competencias y procedimientos, y de que los funcionarios públicos no sean coactados mediante esquemas de corrupción o de extorsión⁴³.

El examen comparado de los ordenamientos jurídicos internos permite identificar algunos patrones estructurales en la expansión de la minería ilegal en la zona. Entre ellos destacan la presencia del fenómeno en extensas porciones de territorio marcadas por una débil presencia estatal, la convergencia de varias economías ilícitas vinculadas a la delincuencia organizada y la persistencia de dinámicas de corrupción —o tolerancia institucional— que parecen promover la continuidad de esta actividad.

⁴⁰ Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração), *Diário Oficial da União*, 28 de fevereiro de 1967.

⁴¹ Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017, *Diário Oficial da União*, 27 de dezembro de 2017.

⁴² Ley de Minería, Suplemento Registro Oficial 517, 29 de enero de 2009.

⁴³ Como fundamento de este argumento, Transparency International ha publicado un reporte que contiene el Índice de Percepción de la Corrupción para 2024. La metodología utilizada consiste en puntuar a los Estados entre 0 y 100 puntos; mientras más se acerque a los 100 puntos (pts.), ese Estado es altamente transparente; por otro lado, mientras más se acerque a 0, ese Estado muestra altos síntomas de corrupción. Los Estados amazónicos registraron las siguientes puntuaciones: Surinam, 40 pts.; Colombia y Guyana, 39 pts.; Brasil, 34 pts.; Ecuador, 32 pts.; Perú, 31 pts.; Bolivia, 28 pts.; y Venezuela, 10 pts. Transparency International, “Corruption Perception Index 2024”, 2025, https://files.transparencycdn.org/images/CPI2024_Report_Eng1.pdf

Tales factores permiten que la minería ilegal se establezca incluso en contextos donde la mayoría de las legislaciones nacionales han tipificado como conducta punible y establecen restricciones administrativas a la explotación de los recursos en zonas protegidas o de interés nacional.

La combinación de estos factores plantea reflexiones importantes desde la esfera jurídica. Permite evaluar si las acciones estatales cumplen con los estándares internacionales de prevención y debida diligencia en materia de derechos humanos y, además, si guardan consonancia con otros marcos internacionales que transversalmente mandan a los Estados a perseguir al crimen organizado y proteger sus recursos naturales y comunidades indígenas. En este contexto, la cuestión medular no implica únicamente determinar si los Estados han adoptado, formalmente, normas destinadas a combatir la minería, sino evaluar si las medidas implementadas resultan efectivas para cumplir con las obligaciones internacionales que les corresponden. Las consecuencias que se están produciendo son un indicativo de que no es así.

II. El marco jurídico internacional y regional aplicable

Para enfrentar la naturaleza multifacética y transfronteriza de la minería ilegal en la Amazonía, es indispensable examinar el conjunto de instrumentos jurídicos internacionales y regionales que exigen la actuación permanente de los Estados. La respuesta transnacional debe sustentarse en el andamiaje normativo estructurado en tres ámbitos: la represión del crimen, la cooperación ambiental y la protección de los DDHH. Andamiaje que requiere una lectura complementaria, tal como se muestra en este apartado.

2.1. La Convención de Palermo y las obligaciones estatales frente a la delincuencia organizada

Dado que el COT sobrepasa las capacidades estatales de persecución penal, la respuesta internacional fue adoptar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT), en Palermo, en el año 2000. La CNUDOT utiliza la expresión “grupo delictivo organizado” (artículo 1), entendiéndose por tal:

“un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.

Un delito adquiere carácter transnacional cuando involucra más de un Estado en su comisión o preparación. También lo es cuando el grupo criminal que lo comete opera en varios países, o cuando, aun ocurriendo en un solo Estado, produce efectos en otro (artículo 3). En muchos de los casos citados, se ha percibido la actuación conjunta de

los miembros del COT. En la frontera entre Brasil y Venezuela, el Tren de Aragua tiene vínculos con los *garimpeiros* brasileños. En la frontera entre Colombia y Venezuela, el ELN u otras disidencias de las FARC tienen vínculos con el Tren de Aragua⁴⁴. Y, en Ecuador, el grupo Los Lobos tiene vínculos logísticos con carteles mexicanos como el Cartel Jalisco Nueva Generación y también con grupos disidentes colombianos como el grupo Comandos de Frontera⁴⁵. Así, se reafirma el carácter transnacional que tienen gran parte de las actuaciones de la delincuencia organizada en la Amazonía.

En otro orden de ideas, para Williams y Godson, el COT opera mediante una estructura que combina un núcleo decisorio, encargado de coordinar las operaciones, normalmente desde las ciudades, y una periferia flexible que permite expandir la estructura hacia nuevos territorios, mercados y puntos de contacto para la inclusión de otros grupos o actores⁴⁶. Este sistema es el que permite la diversificación de las operaciones; de pasar del narcotráfico a la explotación de recursos naturales. Por su parte, Lupsha describe tres etapas operativas del COT: predatoria, que consiste en estructuras delictivas débiles, de fácil desarticulación para los Estados con su propia fuerza pública; parasítica, en la que el COT logra un funcionamiento autónomo e independiente; y la etapa simbiótica, donde el COT participa de manera conjunta con organismos o funcionarios del Estado⁴⁷.

Estos argumentos permiten afirmar de forma concluyente que, para el desarrollo de la minería ilegal en la Amazonía, la estructura sí tiene un núcleo decisorio y una periferia, por ejemplo, en Brasil el negocio ilícito es dirigido por los grupos *Comando Vermelho* y *Primeiro Comando da Capital*. También se pueden identificar las etapas parasítica y simbiótica del modelo de Lupsha en ciertos Estados; en Venezuela, el grupo delictivo Tren de Aragua, aunque tiene autonomía, actúa con agentes estatales venezolanos en el Arco Minero del Orinoco.

A través de la Convención de Palermo, los Estados han consensuado un conjunto de obligaciones. Entre las más importantes, destacan: medidas legislativas internas para criminalizar la delincuencia organizada, tipificar el lavado de activos y establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas (artículos 5, 6, 7 y 10); cooperación, asistencia judicial recíproca y extradición (artículos 13, 16 y 18); y el deber de prevención y combate a la corrupción (artículos 8 y 31).

44 Ciertamente, las operaciones de las disidencias de las FARC tienen un contenido político. No obstante, los grupos del COT sirven de contacto para financiar esas operaciones y debilitar a las fuerzas estatales en las fronteras y, una vez conseguido, permean las fronteras y las regiones con mayor facilidad para ejercer la actividad minera.

45 Swissinfo, "Aliados y armados: bandas ecuatorianas y guerrilla colombiana se reparten el control", mayo 2025, <https://www.swissinfo.ch/spa/aliados-y-armados%3A-bandas-ecuatorianas-y-guerrilla-colombiana-se-reparten-el-control/89336692>

46 Phil Williams y Roy Godson, "Anticipating organized and transnational crime", *Crime, Law and Social Change* 37 (2002): 311-355.

47 Peter Lupsha, "Transnational organized crime versus the nation-state", *Transnational Organized Crime* 2 (1996): 21-48.

2.2. El Tratado de Cooperación Amazónica y la minería ilegal

Una de las principales respuestas institucionales de los Estados amazónicos fue la ratificación del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), un instrumento que busca armonizar los intereses de los Estados Parte. Hoy en día, todavía se discute su verdadero alcance ya que ha presentado limitaciones frente a fenómenos de rápida evolución como el del COT.

Conocido como “Pacto Amazónico”, este instrumento fue el fruto de una iniciativa impulsada por Brasil en 1978. Posteriormente fue ratificado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Para asegurar su operatividad, en 1998 se creó la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), con Brasilia como sede de la Secretaría Permanente desde 2003⁴⁸. El objetivo principal del tratado es:

“promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios”⁴⁹.

En torno a la naturaleza jurídica del tratado, *a priori* podría afirmarse que es un instrumento jurídico vinculante, según lo establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969⁵⁰. Aunque formalmente el TCA es un instrumento enteramente vinculante para los Estados suscriptores, Pio Zorzi destaca que en la práctica se trata, más bien, de un Acuerdo Marco, es decir, un documento:

“que contiene un alto contenido de normativa suave, es decir, un instrumento en el que se establecen principios y obligaciones de carácter general, se crean arreglos institucionales básicos, con dispositivos exhortatorios y programáticos, y se determinan procedimientos para la adopción futura de obligaciones más precisas en protocolos

48 La organización se compone de: la Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores, el órgano supremo, que se reúne con una periodicidad de 2 años según su reglamento; el Consejo de Cooperación Amazónica que es un órgano de naturaleza ejecutiva, es decir, busca materializar los proyectos, programas y acuerdos suscritos; la Secretaría Pro-Tempore, que es un órgano administrativo que sirve como enlace permanente entre las partes ya que coordina y prepara las reuniones y cumbres, además de difundir la información que de ellas se genere; y, las Comisiones Especiales, que son organismo técnicos no permanentes constituidos para reunir expertos enviados por los Estados con el fin de elaborar estudios y formular recomendaciones sobre temas particulares y de interés amazónico.

49 Tratado de Cooperación Amazónica, artículo I, Brasil, 1978.

50 Artículo 2, a) “se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”; y, artículo 26. “*Pacta sunt servanda*. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Convención sobre el Derecho de los Tratados, Viena, 1969.

o documentos subsecuentes. Además, sirve como medio de presión política y moral para orientar la conducta de los Estados miembros en la cooperación regional”⁵¹.

La OTCA depende de alianzas y mecanismos estratégico-técnicos establecidos en las reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores o en las cumbres extraordinarias de Jefes de Estado. De hecho, como fruto de estos encuentros, en 2010 se estableció la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica⁵², un documento que es reconocido como la refundación institucional de la organización. Su objetivo es la coordinación de políticas regionales en materia de cambio climático, pueblos indígenas y recursos naturales.

Sin embargo, en la práctica, la falta de voluntad política de los Estados ha derivado en una operatividad pasiva —más bien, reactiva— de la organización. En opinión de Nunes, la OTCA atraviesa prolongados periodos de inercia y sólo se reanima cuando los gobiernos buscan confrontar discursos sobre la internacionalización de la Amazonía o cuando se deben promover posiciones conjuntas que son resultado de presiones por parte de defensores ambientales, ONG u otras organizaciones internacionales⁵³. Este funcionamiento es lo que limita su capacidad de acción y hace que los compromisos asumidos no se sostengan en el tiempo.

La respuesta de la OTCA a la minería ilegal no escapa de este funcionamiento pasivo. La primera reacción oficial en relación a este fenómeno criminal se dio en la IV Reunión de Presidentes de los Estados Parte del Tratado de Cooperación Amazónica, en la que se aprueba la Declaración de Belém (Brasil) el 9 de agosto de 2023⁵⁴. En dicho documento se sugiere la creación de una comisión de seguridad pública, petición que fue acogida en la XIV Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de la OTCA que, mediante Resolución No. RES/XIV/MRE-OTCA/09 de fecha 23 de noviembre de 2023, crea la Comisión Especial de Seguridad Pública e Ilícitos Transfronterizos en la Región Amazónica. Su objetivo principal es compartir estrategias nacionales para combatir las actividades ilícitas, entre ellas la minería, para generar sinergia en el tratamiento.

51 Pio Zorzi, R., *La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA): Un análisis crítico de su funcionamiento* (Tesis de Máster, Universitat de Barcelona, 2020). <https://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/176919>

52 OTCA, “Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica”, noviembre 2010, <https://otca.org/wp-content/uploads/2021/02/Agenda-Estrategica-de-Cooperacion-Amazonica.pdf>

53 Paulo Henrique Faria Nunes, “A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução”, *Revista de Direito Internacional* 13 (2016): 220–243.

54 En la Declaración de Belém se redactó una sección dedicada a la cooperación policial, judicial y de inteligencia contra actividades ilícitas y delitos ambientales. De esta sección se destaca el punto 64: “Trabajar articuladamente en la implementación de acciones para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y delitos conexos, incluso el lavado de activos especialmente lo relacionado con el intercambio de información sobre el comercio y el contrabando del mercurio y otros metales pesados y la armonización de políticas públicas para su regulación y control”. OTCA, “Declaración de Belém: IV Reunión de Presidentes de los Estados Parte del Tratado de Cooperación Amazónica”, agosto 2023, <https://otca.org/wp-content/uploads/2021/09/Declaracion-de-Belem.pdf>

La Comisión fue establecida el 9 de junio de 2025; por lo tanto, aún no se pueden evidenciar grandes resultados. Mientras tanto, la organización trata de abrir otras brechas de lucha como la protección de los pueblos indígenas amazónicos. Con todo, la OTCA puede funcionar como un espacio permanente de coordinación regional, pero su eficacia depende de la participación de los Estados Parte y de su verdadero interés en proteger la Amazonía frente a los desafíos ambientales y humanos.

2.3. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la protección de los pueblos indígenas

El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, ratificado por la mayoría de los Estados amazónicos, es un instrumento de Derecho Internacional que establece obligaciones jurídicas vinculantes para los Estados cuyo objeto y fin es definir un estándar mínimo de protección de los pueblos indígenas. Los aspectos más relevantes del Convenio son: el derecho de propiedad sobre las tierras a favor de los pueblos indígenas (artículo 13) y el derecho a la consulta previa, libre e informada (artículo 6).

Sobre el primero, la protección a la que se refiere el Convenio abarca la totalidad del hábitat y los recursos naturales esenciales para su supervivencia física, espiritual y cultural. Por otro lado, el derecho a la consulta previa, libre e informada exige a los Estados que, frente a cualquier medida legislativa o administrativa que pudiera afectar directamente el uso y goce de sus territorios, se realicen procedimientos consultivos, incluidas las concesiones para la explotación de recursos naturales. En este contexto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha delimitado el alcance de estos derechos. Por ejemplo, en la sentencia del *Caso Saramaka vs. Surinam* (2007), la Corte estableció que cuando se vayan a producir restricciones a la propiedad de los pueblos indígenas mediante el otorgamiento de concesiones a terceros para realizar actividades económicas, los Estados deben cumplir tres garantías básicas: 1) Consultar con el pueblo de conformidad con sus tradiciones; 2) Garantizar que los pueblos accedan a beneficios derivados de la concesión; y, 3) Realizar y poner en conocimiento del pueblo las evaluaciones de impacto ambiental y social⁵⁵. Además, la Corte fue enfática en relación a que, tratándose de la extracción de oro, la consulta debe ser obligatoria si la misma afecta inevitablemente otros recursos vitales para la subsistencia, como el agua de los ríos⁵⁶.

Sin embargo, el COT no distingue entre áreas protegidas, territorios propiedad de pueblos indígenas o bienes públicos; se asienta en donde mejor convenga a sus intereses lucrativos. En el caso de territorios propiedad de pueblos indígenas, se pone en riesgo la propia existencia del grupo. Por otro lado, la naturaleza ilegal de la minería

⁵⁵ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 28 de noviembre de 2007, párr. 129.

⁵⁶ Cfr. *idem*, párr. 158.

genera una imposibilidad material de aplicar cualquier procedimiento de consulta previa, libre e informada, así como poner en marcha mecanismos de control ambiental y de fiscalización. Se agrava aún más, cuando existe corrupción institucional, es decir, cuando se evidencia la participación directa o la aquiescencia del propio Estado en el entramado delictivo. Tales inobservancias podrían ser la base de un alegato sobre violaciones a derechos humanos en la región.

2.4. Complementariedad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

La Convención de Palermo, siendo un instrumento de carácter penal, establece obligaciones para que los Estados desarticulen agrupaciones y redes del COT, persigan la ruta del dinero que se lava y establezcan foros para coordinar estrategias; el TCA, por intermedio de la OTCA, promueve la cooperación interestatal en la región amazónica; y, el Convenio 169 de la OIT, contiene obligaciones vinculantes dirigidas a proteger la propiedad de los pueblos indígenas para preservar su patrimonio cultural y su existencia misma.

Si se realiza un análisis integral de estos instrumentos, uno de los principales fundamentos es la protección de los Derechos Humanos. Ahora bien, esta complementariedad es esencial porque la minería ilegal no es solo un delito ambiental. Supone la vulneración sistemática de DDHH de los pueblos amazónicos por sus efectos directos e indirectos.

Desde esta perspectiva y tratándose de América del Sur, el instrumento que puede fungir como el marco rector que articula y da coherencia a las demás obligaciones estatales en materia de DDHH es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Todos los Estados amazónicos son parte por ser miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) y, además, se sujetan a lo dispuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte IDH⁵⁷.

Esta complementariedad encuentra su fundamento en la jurisprudencia de la Corte IDH, que en reiteradas ocasiones hace especial referencia a la doctrina del “*living instrument*”, la cual consiste en interpretar los tratados internacionales de DDHH como instrumentos vivos, tomando en cuenta la evolución del tiempo y las

⁵⁷ Todos los Estados amazónicos han ratificado la competencia de la Corte IDH, según lo establecido por el artículo 62 de la CADH. En el caso particular de Venezuela, la Corte IDH ha reiterado en múltiples ocasiones que desconoce la denuncia de la Convención en 2012, dada la crisis democrática que vive el país. Se ampara, además, en el “Acuerdo para restablecer la vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la protección internacional que ofrecen la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” aprobado por la Asamblea Nacional de Venezuela en 2019. Véase en: Corte IDH, “Corte IDH declara que la Convención Americana sobre Derechos Humanos se encuentra vigente en Venezuela y que tiene competencia para continuar con el conocimiento del caso *Chirinos Salamanca y otros VS. Venezuela*”, Comunicado de Prensa 61/2025, agosto 2025, https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_61_2025.pdf

condiciones de vida contemporáneas⁵⁸. En la Opinión Consultiva OC-16/99 sobre el Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, la Corte IDH suscribe:

“El *corpus juris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones). Su evolución dinámica ha ejercido un impacto positivo en el Derecho Internacional, en el sentido de afirmar y desarrollar la aptitud de este último para regular las relaciones entre los Estados y los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones. Por lo tanto, esta Corte debe adoptar un criterio adecuado para considerar la cuestión sujeta a examen en el marco de la evolución de los derechos fundamentales de la persona humana en el derecho internacional contemporáneo”⁵⁹.

En controversias contenciosas, los Estados han intentado presentar, como excepción preliminar, la falta de competencia de la Corte —*ratione materiae*— respecto de violaciones de otras normas convencionales, salvo lo que establezca la propia CADH⁶⁰. Sin embargo, el máximo tribunal en reiteradas ocasiones ha enfatizado que aun cuando solo tiene competencia para declarar violaciones a la CADH, puede recurrir a otros tratados internacionales para analizar el contenido y alcance de los derechos de la Convención⁶¹. Para reforzar este argumento, la Corte puede actuar conforme a lo establecido en el artículo 29.b: “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”.

En definitiva, la convergencia doctrinal del *living instrument* en el Sistema Interamericano convierte las obligaciones de los instrumentos especializados como la Convención de Palermo o el Convenio 169 de la OIT en estándares de conducta o parámetros operacionales para los Estados en el sentido de la CADH.

⁵⁸ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya hacía uso de esta doctrina con anterioridad, véase, por ejemplo, el caso *Tyer c. Reino Unido* o el caso *Soering c. Reino Unido*.

⁵⁹ Cfr. Opinión Consultiva OC-16/99 sobre el Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1 de octubre de 1999, párr. 115.

⁶⁰ Cfr. *Caso Pueblo Indígena Xucuru y Sus Miembros vs. Brasil*. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 5 de febrero de 2018, párr. 33.

⁶¹ Cfr. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 29 de marzo de 2006, párr. 117; y, *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 17 de junio de 2005, párr. 127.

III. Responsabilidad Internacional del Estado en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en relación a la minería ilegal

En secciones anteriores se expuso que la minería ilegal en la Amazonía, impulsada por redes de delincuencia organizada, ha generado un patrón generalizado de violaciones de DDHH. Conforme a la CADH, se han comprometido derechos esenciales como la vida (artículo 4), integridad personal (artículo 5) y la propiedad (artículo 21). Adicionalmente a la CADH, también se pueden identificar violaciones a derechos contenidos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales — o Protocolo de San Salvador—, particularmente, el derecho a un medio ambiente sano (artículo 11) y a la salud (artículo 10).

En materia de DDHH, la responsabilidad internacional recae en los Estados, ya que son ellos quienes se han comprometido a protegerlos. Por ello, es necesario analizar cómo actos provocados por terceros pueden generar dicha responsabilidad; cómo la omisión o la inacción de los Estados puede derivar en ella.

3.1. El deber de garantía y la responsabilidad por omisión frente a actos de particulares

Para ser parte de la OEA, es necesario obligarse según lo designado por la CADH. Así lo han hecho los Estados amazónicos. La primera obligación general asumida por estos es la denominada como la “cláusula de garantía”, invocada en el artículo 1.1. del instrumento:

“Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Esta obligación compromete a todos los Estados a actuar de manera proactiva, trascendiendo la abstención de violar DDHH. La jurisprudencia de la Corte IDH ha establecido que el Estado también puede incurrir en responsabilidad internacional por violaciones cometidas por particulares, cuando no se actúa con debida diligencia en el cumplimiento de sus deberes de prevención, investigación, sanción y reparación. Es una premisa central para analizar la minería ilegal. En la Opinión Consultiva OC-23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos, la Corte IDH aclara que:

“El carácter *erga omnes* de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los mismos frente a cualquier acto o hecho de particulares; pues, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia

jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquel no es automáticamente atribuible al Estado (...). En el marco de la protección del medio ambiente, la responsabilidad internacional del Estado derivada de la conducta de terceros puede resultar de la falta de regulación, supervisión o fiscalización de las actividades de estos terceros que causen un daño al medio ambiente”⁶².

En el contexto amazónico, los Estados conocen la penetración del COT en los territorios indígenas o zonas protegidas, así como de las rutas del contrabando de mercurio y de los esquemas de lavado de activos. Por ello, no es oponible el desconocimiento. Constituye una falla estructural en la adopción de medidas tendientes a dismantelar las estructuras criminales. Allí se activa la responsabilidad del Estado cuando, ante la ausencia de los elementos del deber de garantía, permite que la minería ilegal se traduzca en violaciones de DDHH. Es en este punto donde la Corte podría reforzar su argumento, recurriendo a las obligaciones convencionales que los Estados han asumido en otros instrumentos internacionales, aplicando la doctrina del “*living instrument*”.

En cuestiones contenciosas, la Corte IDH no se ha desalineado de su interpretación. En el caso de la “*Masacre de Mapiripán*” vs. *Colombia* ha mencionado que:

“puesto que los actos cometidos por los paramilitares contra las víctimas del presente caso no pueden ser caracterizados como meros hechos entre particulares, por estar vinculados con conductas activas y omisivas de funcionarios estatales, la atribución de responsabilidad al Estado por dichos actos radica en el incumplimiento de sus obligaciones convencionales erga omnes de asegurar la efectividad de los derechos humanos en dichas relaciones inter-individuales”⁶³.

Nota característica de la economía minera, en donde los grupos del COT captan a funcionarios estatales tanto para flexibilizar o no llevar a cabo los controles respectivos, como para otorgar licencias a empresas fachada en las que se produce el blanqueo de los activos que genera la minería.

Otra de las manifestaciones más importantes del deber de garantía abarca la investigación con el fin de evitar la impunidad⁶⁴. En el fenómeno estudiado, muchas de las violaciones producidas quedan en la impunidad o están sujetas a procesos judiciales ineficaces y largos.

⁶² Cfr. Opinión Consultiva OC-23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 15 de noviembre de 2017, párr. 119.

⁶³ Cfr. Caso de la “*Masacre de Mapiripán*” vs. *Colombia*. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de septiembre de 2005, párr. 123.

⁶⁴ Véase el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, en el que la Corte IDH explica que “si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención”.

3.2. El deber de prevención

El deber de prevención constituye uno de los pilares fundamentales de la cláusula de garantía. Es de especial atención cuando los derechos están en riesgo de sufrir un daño irreparable afectando a generaciones presentes y comprometiendo a las futuras, siendo su contenido esencial la preservación medioambiental y la protección de los pueblos indígenas.

De manera general, prevenir significa anticiparse. Evitar que se produzca un daño significativo a cualquier bien jurídico protegido por una norma. Tratándose de DDHH, en la Opinión Consultiva OC-23/17 la Corte ha interpretado que:

“Este deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales”⁶⁵.

Como parte del deber de garantía, la prevención responde a la lógica del artículo 2 de la CADH, según el cual los Estados se comprometen a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los DDHH. Así, la naturaleza jurídica del deber de prevención configura una obligación de medio, no de resultado. Es decir, no es suficiente que, de hecho, se haya producido la violación de un derecho, sino que es necesario que dicha violación se haya producido sin que se hayan tomado las medidas respectivas por parte del Estado. Este último elemento sí es un indicio que podría derivar en responsabilidad internacional del Estado.

En materia ambiental, por ejemplo, la Corte ha reforzado este principio en la Opinión Consultiva OC-32/25 sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos, solicitada de manera conjunta por Chile y Colombia, donde dice que:

“aunque las medidas a adoptar pueden variar según las circunstancias concretas, el Estado está obligado a garantizar los derechos humanos cuando tenga o deba tener conocimiento de la posibilidad de que las acciones u omisiones de sus agentes o de particulares puedan crear un riesgo de daño grave e irreversible, dentro o fuera de su territorio, aún sin certeza absoluta al respecto”⁶⁶.

⁶⁵ Cfr. Opinión Consultiva OC-23/17..., párr. 118.

⁶⁶ Cfr. Opinión Consultiva OC-32/25 sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 29 de mayo de 2025, párr. 224.

Ahora bien, no existe un catálogo específico de medidas que pueden adoptar los Estados; aquello depende de su capacidad y del caso concreto. Sin embargo, el estándar básico responde a los siguientes parámetros: regular; supervisar y fiscalizar; requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; tener un plan de contingencia; y mitigar el daño⁶⁷.

Estos enfoques pueden aplicarse a los riesgos ambientales provocados por la minería, en el sentido de que, aunque el impacto sea significativo y violen derechos, no es suficiente para activar la responsabilidad estatal. Siempre será necesario que se hayan producido en inobservancia de los parámetros establecidos para prevenir o minimizar el daño. Particularmente en la Amazonía, la falta de una estrategia de prevención integral de la minería ilegal es grave e irreversible. Será necesaria una respuesta sistémica que aborde la dimensión ambiental, criminal y social.

3.3. La debida diligencia en contextos de alto riesgo ambiental (y criminal)

La debida diligencia ha sido incorporada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de manera laxa e imprecisa. Este concepto tiene su origen en el Derecho Romano y se refiere a un estándar básico de cuidado que emplea todo buen padre de familia —o *paterfamilias*. Si no guarda este cuidado, se consideraría negligente.

Su incorporación al Derecho Internacional se ha dado como consecuencia del estudio de la responsabilidad estatal frente a actos de terceros, particularmente de actos de las empresas. Carmen Márquez explica que los actos dañinos de particulares pueden derivar en responsabilidad internacional del Estado cuando la actividad es controlada por este, de tal manera que la omisión de control se aparta de un estándar de debida diligencia⁶⁸. Esta lógica puede extrapolarse al ámbito de los DDHH.

En esta materia, la debida diligencia está vinculada al deber de garantía y al de prevención. De hecho, su función resultante consistiría en ser un principio orientador cuya naturaleza implica el desarrollo de estándares de comportamiento para los Estados. Los “*casos hondureños de desaparición forzada*” fueron los primeros que llegaron a la sede de la Corte IDH en 1988. En el primero de ellos, el caso *Velázquez Rodríguez vs. Honduras*, ya se mencionó la debida diligencia en los siguientes términos:

“Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos

⁶⁷ Cfr. Opinión Consultiva OC-23/17..., párr. 145.

⁶⁸ Carmen Márquez Carrasco, “Instrumentos sobre la debida diligencia en materia de Derechos Humanos”, *Cuadernos de Derecho Transnacional* 14 (2), 2022, 605-642.

en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención⁶⁹.

En casos posteriores, se ha mantenido esa interpretación. Véase, por ejemplo, el caso *Honorato y otros vs. Brasil*, en el que se reafirma la vinculación entre la debida diligencia y el deber de prevención: “de lo anterior, se desprende que el Estado no cumplió con su obligación de actuar con la debida diligencia para investigar seriamente y de manera completa la ejecución extrajudicial de las 12 víctimas fatales del presente caso”⁷⁰.

La manera en que la Corte IDH mide el comportamiento de los Estados para examinar la debida diligencia en el marco de la CADH no es fácil de determinar. La primera aproximación lógica viene de “adopción de las medidas apropiadas” —cuestión típica en los derechos económicos, sociales y culturales—, empezando por la transposición de los estándares de protección general de los DDHH en los ordenamientos jurídicos internos. A partir de allí, todo es indeterminado. La Corte menciona que: “La forma en la que se concreta la debida diligencia reforzada en cada caso dependerá del riesgo específico que se enfrente, de las medidas requeridas para proteger los derechos amenazados y de la eventual situación de vulnerabilidad de las víctimas”⁷¹.

Al respecto y sobre el primer punto, la Corte IDH precisa que el riesgo que genera la acción del particular debe ser real e inminente⁷². Luego, que las medidas que deben —o debieron— tomarse guarden relación directa con los derechos perturbados⁷³. Y, por último, debe existir una particularización de los individuos o grupos humanos perjudicados —por ejemplo, un pueblo o comunidad indígena⁷⁴.

El cumplimiento del deber de debida diligencia puede aplicarse a la minería ilegal practicada por miembros del COT. El análisis parte del supuesto de que los Estados

69 Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de julio de 1988, párr. 172.

70 Cfr. *Caso Honorato y otros vs. Brasil*, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2023, párr. 114.

71 Cfr. Opinión Consultiva OC-32/25..., párr. 235.

72 Cfr. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 31 de enero de 2006, párr. 138.

73 Cfr. *Caso Anzualdo Castro vs. Perú*, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de septiembre de 2009, párr. 126; y, *Caso de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina c. Uruguay)*, Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de abril de 2010, párr. 209.

74 *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay...*, Voto disidente conjunto de los jueces A.A. Cançado Trindade y M.E. Ventura Robles, párr. 11.

amazónicos son parte de la CADH y del Protocolo de San Salvador. En consecuencia, están obligados a garantizar el estándar mínimo y adoptar las medidas legislativas necesarias para incorporarlo y aplicarlo en su derecho interno.

De ahí, en cuanto a la identificación de los riesgos, aun cuando habrá que determinarse en cada caso particular, se ha constatado que la minería ilegal implica riesgos reales e inminentes porque, por ejemplo, para que los grupos de delincuencia organizada extraigan oro, necesitan de mercurio, que es altamente contaminante en afluentes y ríos, produciendo estragos para el mantenimiento de la fauna silvestre y en la salud humana.

Los Estados han suscrito tratados internacionales que les obligan a perseguir el crimen (Palermo), ejercer soberanía sobre la Amazonía (TCA) y proteger a los pueblos indígenas (Convenio 169 de la OIT). Además, han penalizado la minería ilegal en sus legislaciones nacionales; no obstante, hay que determinar si en la práctica las medidas tomadas para combatir la minería se aplican diligentemente. Ante los índices de corrupción citados anteriormente y la aquiescencia de las autoridades, hay indicios de que las medidas adoptadas son insuficientes e ineficaces.

Y, por último, aunque habrá que precisar la forma en la que se vinculan los parámetros anteriores con los perjuicios a una persona o grupo humano específico, hay casos que sí lo demuestran. Por un lado, está la persecución a defensores ambientales en Perú, o las afectaciones producidas a la etnia Yanomami en Venezuela y Brasil.

Verificando estos parámetros, hay indicios que permiten concluir que no se cumple con la diligencia debida para proteger los DDHH de las personas que habitan la cuenca amazónica. Por tanto, luego de un análisis individualizado de los casos, también hay cabida para determinar la responsabilidad internacional de los Estados por omisión frente a la minería ilegal practicada por miembros del COT.

No obstante, la eventual determinación de responsabilidad internacional del Estado en escenarios como los que aquí se han descrito, plantea importantes desafíos políticos y jurídicos. Siendo el crimen organizado —actor no estatal— el que desarrolla actividad minera, la atribución de la responsabilidad no se fundaría en una autoría estatal directa, sino en una omisión de la debida diligencia para prevenirla, investigarla y sancionarla. En términos prácticos, demostrar la existencia de una omisión estatal por parte de los demandantes puede presentar dificultades en materia probatoria. Exige demostrar un nexo causal claro entre la minería ilegal y las consecuencias que esta genera en forma de violaciones de derechos humanos. Debe, además, argumentarse que dichas afectaciones podrían haberse prevenido o mitigado mediante una intervención o presencia institucional más efectiva del Estado demandado.

También se valorarán cuestiones como el carácter indeterminado de “cumplimiento o garantía gradual” al invocar violaciones de derechos económicos, sociales y culturales —como salud, alimentación y ambiente sano— cuya realización se sujeta a términos de progresividad y disponibilidad de recursos estatales. Determinar si un Estado ha incumplido sus obligaciones internacionales exige evaluar si se han adoptado todas las medidas razonables dentro de sus capacidades institucionales para prevenir o mitigar el daño, con un margen de apreciación amplio y atendiendo al contexto de cada caso particular.

De manera paralela, los estándares dados por la Corte en esta materia pueden ofrecer orientaciones clave para el diseño de políticas públicas aprovechando los foros como el de la OTCA; de distinta naturaleza, las principales: fortalecimiento de la presencia estatal —militar o policía— en zonas amazónicas fronterizas, reducción de desigualdades sociales de los pueblos amazónicos mediante apoyo a emprendedores y garantizando la llegada de servicios públicos de calidad, mecanismos de protección para los pueblos indígenas y activistas ambientales, etc. La implementación de estas políticas basada en los estándares de prevención y debida diligencia permitiría avanzar en respuestas estatales más coherentes con sus obligaciones internacionales.

Reflexiones

- a) La minería ilegal en la Amazonía revela que las amenazas contemporáneas a los DDHH son muy evidentes en escenarios donde convergen crimen organizado y vacíos estructurales de gobernanza estatal. La región se convierte en un espacio de alta vulnerabilidad para los pueblos indígenas y los ecosistemas.
- b) La presencia del crimen organizado y de grupos irregulares en la Amazonía es un fenómeno en constante crecimiento. Forma parte de una red que compone varias actividades ilícitas como el narcotráfico y la trata de personas, cuyos beneficios son objeto de blanqueo en mercados financieros en los que los Estados encuentran dificultades para seguir la ruta de los activos.
- c) La lucha contra la minería ilegal exige una cooperación regional mucho más profunda. Es necesario fortalecer el intercambio de información y experiencia sin filtraciones, así como desarrollar operaciones transfronterizas conjuntas. El COT no puede ser enfrentado de manera aislada; depende de la sinergia de todos los actores estatales involucrados. El foro de la OTCA y las cumbres derivadas de la Convención de Palermo pueden ser los escenarios ideales para el desarrollo de esta cooperación.
- d) La protección de los pueblos indígenas debe mantenerse como un punto central en cualquier estrategia estatal, dado que son quienes sufren de manera más severa los impactos de la minería ilegal: contaminación por mercurio, pérdida de territorio que forma parte de su patrimonio identitario, desplazamientos forzosos y violencia física.
- e) El Sistema Interamericano de Derechos Humanos contiene un marco normativo y jurisprudencia sólido que permite evaluar las actuaciones u omisiones de los Estados con el fin de determinar si son responsables internacionalmente por los actos del COT que violan DDHH, recurriendo no sólo a técnicas interpretativas como la doctrina del *“living instrument”*, sino también verificando rigurosamente el cumplimiento de los deberes de garantía, prevención y diligencia debida.
- f) La Amazonía tiene un valor estratégico incalculable, fuente de estabilidad climática del planeta. Su defensa constituye un imperativo ético, jurídico y social,

no solo para los Estados por donde se extiende su manto de selva tropical y sus cauces fluviales, sino también para toda la Comunidad Internacional. Una obligación *erga omnes*.

- g) Es necesario que, basado en los estándares desarrollados por la Corte, se promulguen e implementen políticas públicas integrales que combinen control territorial efectivo, monitoreo ambiental frecuente y programas de desarrollo sostenible para las comunidades afectadas. Sin estas medidas, las acciones represivas son sólo “soluciones parche”, que no cortan la raíz del problema.

Referencias

Revistas, informes y documentos web

- Arturo Torres y Dan Collyns, “Ecuador: banda de narcotraficantes Los Lobos se abre paso en la minería ilegal de oro”, Mongabay, junio 2024, <https://es.mongabay.com/2024/06/ecuador-banda-de-narcotraficantes-los-lobos-se-abre-paso-en-la-mineria-ilegal-de-oro/>
- Carmen Márquez Carrasco, “Instrumentos sobre la debida diligencia en materia de Derechos Humanos”, *Cuadernos de Derecho Transnacional* 14 (2022): 605-642.
- Corte IDH, “Corte IDH declara que la Convención Americana sobre Derechos Humanos se encuentra vigente en Venezuela y que tiene competencia para continuar con el conocimiento del caso Chirinos Salamanca y otros VS. Venezuela”, Comunicado de Prensa 61/2025, agosto 2025, https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_61_2025.pdf
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública, “A nova corrida do ouro na Amazônia: garimpo ilegal e violência na floresta”, 2024, <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/7b85f2fab582-41a7-b88b-d64108c00b50/content>
- Gabriel Funari, María Antonieta Cote, Andrés Aponte y Lina Asprilla, “Environmental crimes in the Amazon: current trends and rising threats”, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, noviembre 2025, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2025/11/Environmental-crimes-in-the-Amazon-Current-trends-and-rising-threats-GI-TOC-November-2025.pdf>
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime, “Índice global de crimen organizado 2023”, 2023, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/09/I%CC%81ndice-global-de-crimen-organizado-2023.pdf>
- Insight Crime y Igarapé Institute, “The Roots of Environmental Crime in the Peruvian Amazon”, 2022, <https://insightcrime.org/investigations/the-roots-of-environmental-crime-in-the-peruvian-amazon/>
- Insight Crime y Igarapé Institute, “La Amazonía saqueada: las raíces de los delitos medioambientales en Bolivia”, agosto 2023, https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2023/08/2024_05_02_V6_InsightCrime-La-Amazonia-Saqueada-Bolivia_ES-mod-PDF.pdf
- Insight Crime, “Minería ilegal de oro vuelve a amenazar tierras Yanomami en Brasil”, enero 2024, <https://insightcrime.org/es/noticias/mineria-ilegal-oro-vuelve-amenazar-tierras-yanomami-brasil-2/>
- Jorge Chabat, El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales, *Istor: Revista de historia internacional* 11 (2010): 3-14.

- Lucía Dammert y Carolina Sampó, “Paz y Seguridad: la evolución del crimen organizado en América Latina”, enero de 2025, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/21834.pdf>
- Luis Jesús Bello y Aimé Tillett, “Minería en la Amazonía venezolana: Derechos indígenas y ambientales, el caso del Pueblo Yanomami”, 2015, <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/YAL00030.pdf>
- Luis Pérez, Carmen Urquía, Lucy Perera y Salvador Penna, “Evaluación del riesgo de exposición al metil-mercurio en poblaciones indígenas ribereñas del Río Caura (Estado Bolívar, Venezuela)”, junio de 2012, https://illegalmining.amazoniasocioambiental.org/Informe_riesgo_exp_metilmercurio_Caura-33d3e628542d2a8d85f6683d7df-19de0.pdf?lang=en
- María Luisa Lizarazo, “El aumento de la minería ilegal amenaza a un pueblo del Amazonas en aislamiento”, Infoamazonia, abril 2023, <https://infoamazonia.org/es/2023/04/09/mineria-ilegal-amenaza-pueblo-del-amazonas-en-aislamiento/>
- MAAP, “MAAP #195: Deforestación minera en la Amazonía peruana sur en 2023”, septiembre 2023, <https://www.maaprogram.org/es/deforestacion-minera-2023-peru/>
- MAAP, “MAAP #196: Calculadora de Impactos de la Minería Ilegal de Oro: Análisis en 3 Comunidades Indígenas de la Amazonía sur peruana”, 2024, <https://www.maaprogram.org/es/maap-196-calculadora-de-impactos-de-la-mineria-ilegal-de-oro-analisis-en-3-comunidades-indigenas-de-la-amazonia-sur-peruana/>
- MAAP, “MAAP #226: IA para detectar deforestación por minería aurífera en la Amazonía – Actualización 2024”, mayo 2025, <https://www.maaprogram.org/es/mineria-amazonia-2024>
- OTCA, “Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica”, noviembre 2010, <https://otca.org/wp-content/uploads/2021/02/Agenda-Estrategica-de-Cooperacion-Amazonica.pdf>
- OTCA, “Declaración de Belém: IV Reunión de Presidentes de los Estados Parte del Tratado de Cooperación Amazónica”, agosto 2023, <https://otca.org/wp-content/uploads/2021/09/Declaracion-de-Belem.pdf>
- Paulo Henrique Faria Nunes, “A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução”, *Revista de Direito Internacional* 13 (2016): 220–243.
- Peter Lupsha, “Transnational organized crime versus the nation-state”, *Transnational Organized Crime* 2 (1996): 21–48.
- Phil Williams y Roy Godson, “Anticipating organized and transnational crime”, *Crime, Law and Social Change* 37 (2002): 311–355.
- Pio Zorzi, R., *La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA): Un análisis crítico de su funcionamiento* (Tesis de Máster, Universitat de Barcelona, 2020).
- Transparency International, “Corruption Perception Index 2024”, 2025, https://files.transparencycdn.org/images/CPI2024_Report_Eng1.pdf
- Science Panel for the Amazon, “Resumen Ejecutivo: Informe de evaluación sobre la Amazonía”, 2021, [https://esp-ar21.sp-amazon.org/220717%20SPA%20Executive%20Summary%202021%20\(Spanish\).pdf](https://esp-ar21.sp-amazon.org/220717%20SPA%20Executive%20Summary%202021%20(Spanish).pdf)
- Sumauma, “La ‘narcominería’ desafía al gobierno en el territorio Yanomami”, mayo 2023, <https://sumauma.com/es/narcominero-desafia-o-gobierno-no-territorio-yanomami/>
- Survival, “Emergencia sanitaria Yanomami”, s.f., <https://www.survival.es/indigenas/yanomami>
- Swissinfo, “Aliados y armados: bandas ecuatorianas y guerrilla colombiana se reparten el control”, mayo 2025, <https://www.swissinfo.ch/spa/aliados-y-armados%3A-bandas-ecuatorianas-y-guerrilla-colombiana-se-reparten-el-control/89336692>

Yvette Sierra, “Asesinato del defensor Quispe Huamán: resurgen críticas al mecanismo de protección en Perú y piden proteger a la familia”, Mongabay, agosto 2025, <https://es.mongabay.com/2025/08/asesinato-defensor-quispe-huaman-peru/>

Yvette Sierra, “Un sobrevuelo en la Amazonía

peruana muestra los impactos de la minería ilegal en los ríos Marañón y Santiago”, Mongabay, noviembre 2025, <https://es.mongabay.com/2025/11/un-sobrevuelo-en-la-amazonia-peruana-mineria-ilegal-en-los-rios-maranon-y-santiago/>

Legislación Nacional

Bolivia. *Constitución Política del Estado.* Gaceta Oficial del Estado Plurinacional. 7 de febrero de 2009.

- *Ley N° 535 de Minería y Metalurgia.* Gaceta Oficial del Estado Plurinacional. 28 de mayo de 2014.

Brasil. *Decreto-Lei n° 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração).* Diário Oficial da União. 28 de fevereiro de 1967.

- *Lei n° 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais).* Diário Oficial da União. 13 de fevereiro de 1998.
- *Lei n° 13.575, de 26 de dezembro de 2017.* Diário Oficial da União. 27 de dezembro de 2017.

Colombia. *Código Penal,* Ley 599 de 2000. Diario Oficial 44.545. 24 de julio de 2000.

- *Código de Minas,* Ley 685 de 2001. Diario Oficial 44.545. 15 de agosto de 2001.
- *Ley 1382 de 2010.* Diario Oficial 47.647. 9 de febrero de 2010.
- *Ley 1453 de 2011, Ley de Seguridad Ciudadana.* Diario Oficial 48.110. 24 de junio de 2011.

Ecuador. *Constitución de la República del*

Ecuador. Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008.

- *Ley de Minería.* Suplemento Registro Oficial 517. 29 de enero de 2009.
- *Código Orgánico Integral Penal (COIP).* Registro Oficial 180. 10 de febrero de 2014 (con reformas vigentes a 2024).
- *Código Orgánico del Ambiente.* Suplemento Registro Oficial 983. 12 de abril de 2017.

Perú. *Código Penal,* Decreto Legislativo N° 635. Diario Oficial El Peruano. 8 de abril de 1991 (actualizado con Ley 29263, 5 de octubre de 2008).

- *Decreto Legislativo N° 1106, Decreto Legislativo de Lucha contra el Lavado de Activos y Otros Delitos.* Diario Oficial El Peruano. 19 de abril de 2012.
- *Ley N° 30077, Ley contra el Crimen Organizado.* Diario Oficial El Peruano. 20 de agosto de 2013.

Venezuela. *Ley Orgánica de la Megareserva de Agua Dulce y Biodiversidad del Sur del Orinoco y la Amazonía.* Gaceta Oficial N° 41.536. 8 de noviembre de 2018.

Normativa Internacional

Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José – Costa Rica, 1969

Convención sobre el Derecho de los Tratados, Viena, 1969.

Tratado de Cooperación Amazónica, Brasil, 1978.

Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, San Salvador, 1988

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, Ginebra, 1989

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Palermo, 2000.

Jurisprudencia

Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de julio de 1988.

Opinión Consultiva OC-16/99 sobre el Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1 de octubre de 1999

Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 17 de junio de 2005

Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de septiembre de 2005

Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 31 de enero de 2006.

Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxe vs. Paraguay, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 29 de marzo de 2006

Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 28 de noviembre de 2007

Caso Anzualdo Castro vs. Perú, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de septiembre de 2009.

Caso de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina c. Uruguay), Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de abril de 2010.

Opinión Consultiva OC-23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 15 de noviembre de 2017

Caso Pueblo Indígena Xucuru y Sus Miembros vs. Brasil. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 5 de febrero de 2018

Caso Honorato y otros vs. Brasil, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2023.

Opinión Consultiva OC-32/25 sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 29 de mayo de 2025.

Aportaciones de países andinos a la sostenibilidad. El caso de la Amazonía

The contributions of Andean countries to sustainability. The case of the Amazon

CECILIA GIOVANNETTI LUGO*

SILVANA INSIGNARES-CERA**

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 434-457.

Fecha de recepción: 01/11/2025. Fecha de aprobación: 07/06/2026

ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10622>. ORCID: varios

Resumen

El presente artículo analiza las aportaciones jurídicas e institucionales de los países andinos a la sostenibilidad a partir del reconocimiento de la naturaleza y de la Amazonía como sujetos de derechos. Su objetivo es examinar la incorporación en el ámbito constitucional, legal y jurisprudencial de Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia, de un paradigma biocéntrico que redefine la relación entre derecho, naturaleza y sostenibilidad. Metodológicamente, se desarrolla una investigación cualitativa de carácter documental, sustentada en el análisis de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales mediante el método de derecho comparado funcional, lo que permite examinar cómo

* Doctorante en Derecho de la Universidad del Norte. Magister en Derecho Internacional Público de la University of Melbourne, Australia. Abogada de la Universidad del Atlántico y Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte. Correo electrónico: cgvannetti@uninorte.edu.co ORCID: 0000-0003-0143-1438

** Doctora en Derecho y Máster en Gestión del Comercio Internacional de la Universidad de Valencia, España. Especialista en Procesos de integración de la Unión Europea y Latinoamérica, Universidad Carlos III de Madrid. Abogada, Universidad del Norte. En la Universidad del Norte: Decana de la División de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales, profesora Investigadora; Investigadora del Proyecto ValEUs, cofinanciado por la Unión Europea; Líder del Módulo Jean Monnet; Profesora de universidades a nivel nacional e internacional y autora de numerosos libros, capítulos de libros y colaboradora de la prensa escrita nacional e internacional. Consultora de organizaciones internacionales. Miembro de la Academia colombiana de derecho internacional (ACOLDI). Correo electrónico: insignaress@uninorte.edu.co ORCID: 0000-0001-6143-7722

distintos ordenamientos jurídicos responden a problemas equivalentes de protección ambiental. Los resultados evidencian que Ecuador y Bolivia destacan por el reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza, mientras que Colombia y Perú avanzan mediante importantes hitos jurisprudenciales, como el reconocimiento del río Atrato, el río Maraón y la Amazonía colombiana como sujetos de derechos. Se concluye que estas transformaciones representan una contribución relevante del constitucionalismo ecológico andino al debate jurídico internacional sobre sostenibilidad, aunque persisten desafíos relacionados con la implementación efectiva de las decisiones adoptadas, la coordinación regional y la capacidad institucional para garantizar la protección del bioma amazónico.

Palabras clave: derechos de la naturaleza, Amazonía, constitucionalismo ecológico, sostenibilidad.

Abstract

This article analyzes the legal and institutional contributions of Andean countries to sustainability through the recognition of nature and the Amazon as subjects of rights. Its objective is to examine how Ecuador, Bolivia, Peru, and Colombia have incorporated, within their constitutional, legal, and jurisprudential frameworks, a biocentric paradigm that redefines the relationship between law, nature, and sustainability. Methodologically, the study adopts a qualitative documentary approach based on the analysis of normative, jurisprudential, and doctrinal sources through the functional comparative law method, which makes it possible to examine how different legal systems respond to equivalent environmental protection challenges. The findings show that Ecuador and Bolivia stand out for the constitutional recognition of the rights of nature, while Colombia and Peru have advanced mainly through important judicial milestones, such as the recognition of the Atrato River, the Maraón River, and the Colombian Amazon as subjects of rights. It is concluded that these transformations represent a significant contribution of Andean ecological constitutionalism to the international legal debate on sustainability, although challenges remain regarding the effective implementation of judicial and normative decisions, regional coordination, and institutional capacity to guarantee the protection of the Amazon biome.

Keywords: rights of nature, Amazon, ecological constitutionalism, sustainability.

Sumario

I. La Problemática en la Amazonía; II. El reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos y la protección de la Amazonía; III. La Amazonia, un enfoque sistémico para su protección; IV. Conclusiones

Introducción

En las últimas décadas, el concepto de sostenibilidad ha pasado de ser una preocupación ambiental aislada a convertirse en un principio central del desarrollo global. Su origen, vinculado al pensamiento ecologista europeo de los años ochenta, evolucionó hacia una visión más amplia que integra las dimensiones ambiental, social y económica del progreso humano¹. Este enfoque quedó plasmado en el Informe Brundtland de 1987, que definió el desarrollo sostenible como aquel “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”². A partir de este hito, se consolidó una agenda internacional orientada a equilibrar el crecimiento con la conservación del planeta, especialmente a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por la ONU en 2015³.

En este marco, la Amazonía se erige como un territorio esencial para comprender los desafíos actuales de la sostenibilidad. Más que un ecosistema, constituye un bioma estratégico de escala global, cuyo equilibrio es determinante para la estabilidad climática, la biodiversidad y el bienestar de millones de personas. No obstante, su enorme riqueza natural convive con una creciente presión derivada de modelos extractivos, expansión agropecuaria, deforestación y conflictos sociales. Frente a ello, los países andinos —Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia— han desarrollado respuestas jurídicas y políticas innovadoras que incorporan una mirada distinta sobre la relación entre el ser humano y la naturaleza, inspirada en las cosmovisiones indígenas que conciben a la Tierra como un ser vivo.

En este contexto, este artículo busca analizar las aportaciones normativas de los países andinos a la sostenibilidad, centradas en el reconocimiento de la naturaleza y la Amazonía como sujetos de derechos. Este enfoque jurídico, sustentado en el

1 Ian Scoones, “The Politics of Sustainability and Development,” *Annual Review of Environment and Resources* 41 (2016): 293-319, <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-110615-090039>.

2 World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (Oxford: Oxford University Press, 1987), 43.

3 Carlos Gómez Gil, “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica,” *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, no. 140 (2018): 107-118, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6312616>.

constitucionalismo ecológico latinoamericano, representa un cambio de paradigma que busca armonizar el desarrollo con la protección del medio ambiente y avanzar hacia una gobernanza ambiental sostenible. Para ello, se plantea la siguiente pregunta de investigación: *¿de qué manera las transformaciones normativas y jurisprudenciales desarrolladas por Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia han contribuido a redefinir la sostenibilidad mediante el reconocimiento jurídico de la naturaleza y la Amazonía?* Con miras a desarrollar este interrogante, el artículo examina, en primer lugar, cuáles son las principales problemáticas ambientales y territoriales que afectan actualmente a la Amazonía y cómo estas comprometen la sostenibilidad y los derechos de las comunidades que lo habitan; en segundo lugar, analiza cómo los países andinos han incorporado el reconocimiento jurídico de la naturaleza y de la Amazonía como sujetos de derechos, así como los alcances y limitaciones de estas transformaciones en el constitucionalismo ecológico regional; y, finalmente, estudia por qué la protección efectiva de la región exige un enfoque sistémico y cooperativo que articule las respuestas nacionales con los instrumentos regionales e internacionales de gobernanza ambiental.

Este análisis se delimita temporalmente al período comprendido entre 2008 y 2025, etapa en la que se consolidan en América Latina las principales transformaciones constitucionales, normativas y jurisprudenciales asociadas al reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos. En términos territoriales, el estudio se concentra en el bioma amazónico ubicado en Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia, países andinos que comparten una porción estratégica de la Amazonía y que presentan desarrollos jurídicos particularmente relevantes en materia de constitucionalismo ecológico. Esta delimitación permite examinar comparativamente dentro de un espacio ecológico común, las respuestas institucionales diferenciadas que han construido aportaciones jurídicas orientadas a la sostenibilidad.

I. Metodología

La investigación se desarrolla mediante un enfoque cualitativo de carácter documental, sustentado en el análisis de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales relacionadas con la protección jurídica de la naturaleza y de la Amazonía en el ámbito andino. Desde el punto de vista metodológico, se emplea el método de derecho comparado funcional, entendido como una técnica de análisis que permite examinar cómo distintos ordenamientos jurídicos responden a problemas equivalentes a partir de la función que cumplen sus instituciones, más allá de sus diferencias formales. Este enfoque facilita identificar de qué manera diversos sistemas constitucionales y judiciales han incorporado respuestas normativas frente a un problema común: la protección

del bioma amazónico y el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos⁴.

La selección comparativa de los casos se fundamenta en la identificación de experiencias jurídicas representativas dentro del ámbito andino, considerando aquellos ordenamientos que han desarrollado mecanismos constitucionales, legales o judiciales relevantes en torno al reconocimiento de la naturaleza y de la Amazonía como sujetos de derechos. Este criterio permite comparar convergencias, diferencias y alcances en las respuestas institucionales adoptadas por Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia frente a los desafíos de sostenibilidad en la región amazónica.

II. La Problemática en la Amazonía

Bolivia, Ecuador, Brasil, Perú, Colombia, Venezuela, Surinam, Guyana y Guyana Francesa forman parte de la Amazonía, Brasil concentra aproximadamente dos tercios del total del bioma (67,8 %), Perú ocupa el segundo lugar con cerca del 13 %; Bolivia, con el 11,2 %; y Colombia, con un 5,5 %. En proporciones menores, se encuentran Ecuador (1,7 %), Venezuela (0,7 %), Surinam, Guayana Francesa y Guyana, que en conjunto representan alrededor del 0,1 % de la superficie amazónica⁵. Al ser una región compartida que no reconoce fronteras políticas, las consecuencias de problemáticas afectan de manera irrestricta a todos los países que la incluyen como parte de su territorio⁶. El daño transfronterizo es una realidad histórica persistente derivada de la explotación de la región⁷.

La deforestación se identifica como la manifestación más significativa del deterioro ambiental en la Amazonía. Esta pérdida está estrechamente asociada con la expansión agrícola y ganadera, la extracción minera y petrolera, y la creación de infraestructuras de transporte y energía, actividades que permiten el asentamiento de nuevos poblados y amplían la frontera productiva. En conjunto, estas prácticas

4 Konrad Zweigert y Hein Kötz, *An Introduction to Comparative Law*, 3rd ed. (Oxford: Clarendon Press, 1998), 34–36.

5 Guillaume Fontaine, "La globalización de la Amazonía: una perspectiva andina," *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, no. 25 (2006): 25–36, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4823306>.

6 Nicolay Montalván-Burbano, Andrea Velastegui-Montoya, Mario Gurumendi-Noriega, Franklin Morante-Carballo y Marcos Adami, "Worldwide Research on Land Use and Land Cover in the Amazon Region," *Sustainability* 13, no. 11 (2021): 1–24, <https://doi.org/10.3390/su13116039>

7 La explotación de la Amazonía inicia desde su descubrimiento mismo con la llegada de Francisco de Orellana al río Amazonas en el año de 1542, miembro de la expedición de Gonzalo Pizarro. En el Siglo XVI se dio el surgimiento de mitos como "El Dorado", que motivó la expedición realizada por Pedro de Ursúa y Lope de Aguirre en el año de 1559, o "Paititi", un reino incaico supuestamente ubicado en el sur del Amazonas que exhortó a los exploradores a realizar incansables búsquedas de yacimientos de oro. Esto demuestra que desde el principio de su descubrimiento ha persistido el interés en la extracción de sus riquezas naturales. Véase Carlos J. Rubio, "Geografía, cartografía y etnología en el Alto Amazonas. Contrastes entre los siglos XVII y XXI," *Espacio y Desarrollo* 26 (2014): 7–20.

8 Rubio, "Geografía, cartografía y etnología en el Alto Amazonas."

configuran un modelo extractivo que erosiona los ecosistemas y afecta las formas de vida de los pueblos indígenas que dependen del bosque. De este modo, la deforestación sintetiza el impacto acumulado de las actividades extractivas y subraya la necesidad de reconsiderar las estrategias de desarrollo hacia esquemas sostenibles que prioricen la conservación y la equidad social⁹.

Al mirar de cerca la problemática de la deforestación, estudios de organizaciones como la Red Amazónica de Información Socioambiental Georeferenciada estiman que entre 1985 y 2023, los 9 países que conforman la Amazonía sufrieron una pérdida de 88 millones de hectáreas de bosques, lo que equivale casi a la extensión de un país como Colombia. En las áreas donde se evidenció una reducción en la cobertura boscosa, se observó una expansión significativa de las actividades humanas. Específicamente, se observó un aumento del 1063 % en el uso del suelo destinado a la minería, tanto legal como ilegal. Además, se evidenció un crecimiento del 598 % en la superficie dedicada a la agricultura, y un incremento del 298 % en la correspondiente a la ganadería¹⁰.

Brasil, Perú, Bolivia y Colombia constituyen los cuatro Estados con mayores niveles de deforestación de la Amazonía¹¹. Al analizar el comportamiento de las cifras de los últimos años, encontramos que, en casos como Brasil, de acuerdo con el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales –INPE–, se estimó que entre 01 agosto de 2019 y el 31 de julio 2020 se registraron 11.088 km² de selva amazónica deforestada, equivalente a 1.108.800 hectáreas. Esta cifra indica un aumento del 9,5% en comparación con el año anterior en el que se reportaron 1.129.000 hectáreas¹².

Por su parte, de acuerdo con el Ministerio del Ambiente Peruano y su programa *Geobosques*, Perú cuenta con 68.070.889 hectáreas de bosque amazónico. En el año 2020 se llegó el más alto registro de hectáreas deforestadas en el país, llegando a la cifra de 203.269 *ha*; un aumento considerable frente al año precedente en el que se alcanzaron 148.423 *ha* de bosque eliminadas. Para el año 2024 se registraron 150.602 *ha* deforestadas¹³. En consonancia con lo observado en otras naciones del entorno regional, los datos estadísticos ponen de manifiesto que, a raíz de la propagación de la pandemia de la enfermedad conocida como *Covid-19*, durante el año 2020 los actores ilegales intensificaron significativamente sus prácticas extractivas en la Amazonía. Esta circunstancia se ha producido a raíz de la focalización de la atención global hacia

9 Red Amazónica de Información Socioambiental Georeferenciada, *Amazonia en foco – Enero 2025*, boletín informativo (s.l.: RAISG, 2025), <https://www.raisg.org/es/publicacion/amazonia-en-foco-enero-2025/>.

10 Red Amazónica de Información Socioambiental Georeferenciada, *Amazonia en foco – Enero 2025*.

11 Red Amazónica de Información Socioambiental Georeferenciada, "Brasil, Bolivia y Perú, los países con más índices de deforestación en selva amazónica," *RAISG Radar*, 19 de septiembre de 2022, <https://www.raisg.org/es/radar/brasil-bolivia-y-peru-los-paises-con-mas-indices-de-deforestacion-en-selva-amazonica/>.

12 Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, *Nota Técnica: Estimativa do PRODES 2020* (São José dos Campos: INPE, 2020), http://www.obt.inpe.br/OBT/noticias-obt-inpe/estimativa-de-desmatamento-por-corte-raso-na-amazonia-legal-para-2020-e-de-11-088-km2/NotaTecnica_Estimativa_PRODES_2020.pdf.

13 Ministerio del Ambiente, *Geobosques: Bosque y Pérdida de Bosque en Perú* (Lima: Ministerio del Ambiente, 2020), <https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>.

dicha situación, dejando de lado problemáticas medioambientales como la reseñada.

En la Amazonía boliviana se observan diversas tensiones ambientales derivadas de la interacción entre expansión económica y fragilidad ecológica. Entre las problemáticas principales se encuentran la pérdida acelerada de bosque por tala y el avance de la frontera agropecuaria, la contaminación de los sistemas hídricos por la actividad minera y el manejo inadecuado de desechos, así como la presión sobre las áreas naturales protegidas, donde se amplían prácticas agrícolas y extractivas que comprometen la biodiversidad y los territorios indígenas¹⁴. Entre los años 2020 y 2021, Bolivia registró la pérdida de más de trescientas mil hectáreas de bosques tropicales amazónicos, ubicándose entre los cuatro países con mayores tasas de deforestación a nivel mundial. En el período comprendido entre 2002 y 2020, la tala afectó aproximadamente 3,02 millones de hectáreas de bosque húmedo primario, lo que representa una reducción del 7,4 % de la superficie total de esta región¹⁵.

En el caso colombiano, en los registros de seguimiento del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) se señala que en el año 2019 fueron deforestadas 98.256 *ha*, cifra que aumentó en el año 2020 pasando a 109.302 *ha*¹⁶. De manera esperanzadora, para el primer trimestre del año 2025 se reporta una disminución de la deforestación por el orden del 33% en comparación con el mismo período en el año anterior¹⁷.

En conjunto, la evidencia examinada muestra que la Amazonía atraviesa un proceso de degradación ambiental de gran escala. La pérdida de cobertura boscosa, la contaminación hídrica y la expansión de la frontera agrícola expresan formas de aprovechamiento que exceden la capacidad de resiliencia del ecosistema. Estas dinámicas no solo comprometen la biodiversidad y la estabilidad climática global, sino que también afectan las formas de vida, los conocimientos y las prácticas de las comunidades que habitan el territorio. Frente a este escenario, los países andinos han promovido respuestas jurídicas que evidencian un cambio de paradigma: de una comprensión

14 Jesús Espino Cruz, "Problemática ambiental en la Amazonía boliviana causada por la deforestación, ríos contaminados y penetración en áreas protegidas," *Revista de Investigación e Innovación Agropecuaria y de Recursos Naturales* 11, no. 2 (2024): 77–89, https://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102024000200006.

15 Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada, "Brasil, Bolivia y Perú, los países con más índices de deforestación en selva amazónica."

16 En el caso de Perú y Colombia; es necesario destacar que un porcentaje considerable de la deforestación de la Amazonía se presenta por el cultivo ilícito de la hoja de coca. Por ejemplo, como dato histórico se señala que, en el año de 1998, este fue el motivo del 50 % de la deforestación de la superficie forestal de la Amazonía en Colombia, hecho directamente relacionado con la exacerbación de situaciones como la violencia en la región, el uso de minas antipersonas, el desplazamiento forzado y la aspersión con glifosato para la eliminación de los cultivos ilícitos. En el caso del Perú, para el año 2013, la deforestación por cultivo de hoja de coca se consolidó en un 24%. Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La región amazónica: escenarios de Amazonia posible y sostenible* (Santiago: CEPAL, 2013), <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1506>.

17 IDEAM, *Boletín 42 — I trimestre 2025: Detección Temprana de Deforestación* (Bogotá: IDEAM, 2025), <https://www.ideam.gov.co/sala-de-prensa/boletines/Bosques>.

utilitarista de la naturaleza a su reconocimiento como sujeto de derechos y como elemento esencial para el equilibrio de la vida. Este giro normativo, en buena medida sustentado en cosmovisiones indígenas, constituye una de las aportaciones más relevantes de la región al debate sobre sostenibilidad, aun cuando persista una distancia significativa entre el alcance formal de las normas y su efectividad material. A ello se suma que el carácter transfronterizo del daño pone de relieve los límites del derecho interno estatal, pues la eficacia de las medidas de protección depende también de la actuación coordinada de los demás países amazónicos. Por ello, la sostenibilidad de la Amazonía no puede descansar exclusivamente en disposiciones nacionales, sino en la articulación de obligaciones comunes inspiradas en principios como la cooperación, la prevención y la buena vecindad.

III. El reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos y la protección de la Amazonía

Las cosmovisiones andinas entienden la naturaleza como un ser vivo y no como un simple recurso para el uso humano. En ellas, las personas, los ecosistemas y el cosmos forman parte de un mismo sistema en equilibrio y reciprocidad. Esta perspectiva, fundamentada en saberes ancestrales como el *sumak kawsay* (quechua, «buen vivir») y el *suma qamaña* (aimara, «vivir bien»), ha ejercido una notable influencia en las recientes transformaciones del pensamiento jurídico en América Latina. A partir de estas premisas, el derecho ha comenzado a reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos, procurando integrar las visiones indígenas con las estructuras estatales heredadas de Occidente. En este sentido, las cosmovisiones andinas han desempeñado un papel significativo en la redefinición de la relación entre el ser humano y su entorno, promoviendo una forma de gobernanza que integra el respeto, la responsabilidad compartida y la justicia ambiental¹⁸.

Si bien las cosmovisiones de los pueblos indígenas constituyen la base filosófica y espiritual del nuevo constitucionalismo ecológico, las problemáticas que afectan a la Amazonía no solo comprometen la sostenibilidad del bioma, sino que también vulneran los derechos colectivos y culturales de las comunidades que lo habitan. Por ejemplo, el caso del Parque Nacional Yasuni, en Ecuador, ilustra esta tensión entre el discurso de sostenibilidad y las prácticas extractivas. Este territorio, reconocido por la UNESCO como Reserva de Biósfera, alberga una de las mayores concentraciones de biodiversidad del planeta y es hogar ancestral del pueblo Waorani y de comunidades en aislamiento voluntario, como los Tagaeri y Taromenane, cuyos modos de vida

¹⁸ Ángela Lacovino, "Constitucionalismo ecológico en América Latina: de los derechos ambientales a los derechos de la naturaleza," *Revista Cultura Latinoamericana* 31, no. 1 (2020): 227–247, <https://doi.org/10.14718/CulturaLatinoam.2020.31.1.12>.

dependen directamente del equilibrio ecológico de la selva¹⁹. Desde la década de 1970, la expansión petrolera, la tala y la contaminación derivada de las actividades extractivas han transformado profundamente este entorno, deteriorando la salud, la seguridad y la integridad cultural de las comunidades. Tal contradicción revela la dualidad estructural del Estado ecuatoriano, que al tiempo que reconoce constitucionalmente los derechos de la naturaleza bajo el principio del *sumak kawsay*, mantiene un modelo económico extractivista incompatible con ese paradigma. Así, el Yasuní evidencia la distancia entre la retórica del Buen Vivir y la realidad de una política ambiental subordinada a la búsqueda de rentas petroleras y mineras²⁰. Este caso demuestra que el principal desafío no está únicamente en el reconocimiento jurídico de estos derechos, sino en la capacidad institucional de hacerlos compatibles con decisiones económicas que siguen ejerciendo presión sobre ecosistemas estratégicos como el Yasuní.

Al igual que en el caso ecuatoriano, en todos los Estados que comparten la Amazonía existen pueblos indígenas cuyos derechos y formas de vida se encuentran en constante riesgo. Aunque cada uno de estos grupos construye sus conocimientos y significados desde cosmovisiones propias, que orientan su manera de entender y transformar el entorno, todos comparten los efectos de las problemáticas comunes del bioma amazónico, un territorio interconectado que trasciende las fronteras políticas y cuya degradación afecta por igual a las comunidades que lo habitan. En este contexto, es necesario considerar que si bien, los pueblos indígenas son víctimas de la degradación ambiental, también se erigen como actores fundamentales en la construcción de un modelo alternativo de sostenibilidad, al aportar una visión que vincula justicia ambiental y respeto por la naturaleza. Dichas poblaciones se constituyen en un símbolo de la interdependencia entre la protección ecológica y la defensa de los pueblos originarios, recordando que la sostenibilidad no puede alcanzarse sin reconocer y garantizar los derechos de quienes han preservado históricamente la Amazonía.

Ahora bien, al reseñar la construcción del constitucionalismo ecológico presente en los países andinos, se destaca que, durante las décadas de 1970, 1980 y 1990, en América Latina emergieron movimientos sociales conformados por pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y grupos campesinos que desempeñaron un rol fundamental en los procesos de cambio democrático y constitucional de la región. Estos procesos desembocaron en lo que Boaventura de Sousa Santos denomina «refundación de América Latina», caracterizada por la incorporación de perspectivas

19 Luis Eduardo Cajamarca Carrazco, Alejandra Cobo Gaitán y Sebastián Rojas Suárez, "La sostenibilidad del Parque Nacional Yasuní: un derecho privado del Estado ecuatoriano al pueblo Waorani por la actividad petrolera," *IUSTA* 53 (2019): 159–185, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9156917>.

20 Cajamarca Carrazco, Cobo Gaitán y Rojas Suárez, "La sostenibilidad del Parque Nacional Yasuní: un derecho privado del Estado ecuatoriano al pueblo Waorani por la actividad petrolera."

culturales y ecológicas en los sistemas jurídicos contemporáneos²¹.

El llamado constitucionalismo ecológico en América Latina surge del diálogo entre los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas y las estructuras jurídicas de origen occidental que dieron forma a los Estados modernos. Este enfoque busca renovar la relación entre las personas y la naturaleza, reconociendo a esta última como sujeto de derechos y asegurando su protección mediante normas constitucionales²². Además, plantea que todas las personas e instituciones —públicas o privadas— tienen una responsabilidad compartida en el cuidado del medio ambiente, entendida no solo como una obligación legal, sino también como un compromiso ético con la preservación de los ecosistemas y con las generaciones futuras²³.

Bolivia y Ecuador se consolidan como los países abanderados en el desarrollo del constitucionalismo ecológico, proceso que no solo ha permitido el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, sino también la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales. Este avance ha contribuido al fortalecimiento de la democracia ambiental, entendida como un modelo de gestión en el que el poder público, las comunidades y los pueblos originarios comparten responsabilidades en la protección de los ecosistemas y en la definición de políticas sostenibles²⁴. Ambos países comparten raíces históricas comunes en su formación incaica precolonial, lo que explica la fuerte presencia de pueblos indígenas cuya cosmovisión andina ofrece una perspectiva distinta a la del pensamiento liberal moderno. Desde esta mirada, el individuo no se sitúa en el centro del orden social, sino que se integra en un pensamiento biocéntrico, en el que la naturaleza se reconoce como el origen y fundamento de todos los seres y elementos que la conforman. Pueblos como los *quechuas*, *aimaras* y *urus* compartieron, pese a sus diferencias culturales, un profundo respeto por la naturaleza y por la Madre Tierra²⁵. No obstante, el reconocimiento constitucional no agota por sí mismo la eficacia protectora, pues persiste una tensión entre el mandato ecológico constitucional y modelos económicos sustentados en actividades extractivas autorizadas por el propio Estado. Esto revela que el principal desafío jurídico no es únicamente reconocer derechos, sino definir mecanismos efectivos de exigibilidad, representación y cumplimiento.

En la actualidad, estas luchas por la preservación del ecosistema persisten, especialmente en territorios como la Amazonía ecuatoriana, donde comunidades como los

21 Boaventura de Sousa Santos, "La refundación del Estado en América Latina," en *Reinventar la izquierda en el siglo XXI: Hacia un diálogo Norte-Sur*, eds. José Luis Coraggio y Jean-Louis Laville (Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014), 281–297, <https://www.ungs.edu.ar/ediciones>.

22 Lacovino, "Constitucionalismo ecológico en América Latina".

23 Antonio Carlos Wolkmer, Milena de Fátima Wolkmer y Daniela Ferrazzo, "Derechos de la naturaleza: Para un paradigma político y constitucional desde la América Latina," en *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático* (Madrid: Editorial Trotta, 2019), 71–107.

24 Lacovino, "Constitucionalismo ecológico en América Latina".

25 Wolkmer, Wolkmer y Ferrazzo, "Derechos de la naturaleza".

Tagaeri y Taromenani continúan resistiendo los proyectos extractivos que amenazan su territorio sagrado, considerado no solo su hogar, sino también el espacio vital de innumerables formas de vida que dependen de su equilibrio²⁶.

Si bien países como Colombia y Perú han desarrollado avances normativos y jurisprudenciales que fortalecen la protección ambiental y los derechos de la naturaleza, son las constituciones de Bolivia y Ecuador las que expresan con mayor claridad un cambio de paradigma. En estos textos, la naturaleza deja de concebirse únicamente como un medio para la obtención de recursos dentro de una lógica capitalista, para convertirse en un fin en sí misma, reconocida como sujeto de derechos que exige protección para asegurar la continuidad de la vida humana y del equilibrio ecológico. De este modo, ambos países consolidan un modelo constitucional que trasciende la visión instrumental del medio ambiente, promoviendo una relación más justa y sostenible entre la sociedad y la naturaleza²⁷.

Al analizar el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, el caso de Ecuador resulta emblemático. La Constitución de la República de 2008 incorpora de manera explícita y decidida estos derechos, tal como se establece en el artículo 71:

“La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza”²⁸.

A este reconocimiento se suma el derecho a la restauración, contemplado en el artículo 72, que impone al Estado y a las personas naturales o jurídicas la obligación de adoptar medidas para mitigar los impactos ambientales y establecer mecanismos que garanticen la recuperación de los ecosistemas afectados. Con ello, la naturaleza adquiere un estatus jurídico propio, reconocido como sujeto de derechos desde el texto constitucional²⁹. Al analizar el caso concreto de la Amazonía, la Constitución ecuatoriana contiene disposiciones específicas sobre este territorio, al crear una circunscripción territorial especial para esta región (art. 250) y al establecer la responsabilidad conjunta del Estado central y de los gobiernos autónomos descentralizados en la formulación de políticas de desarrollo sustentable dirigidas a este territorio (art. 259)³⁰.

26 Ramiro Ávila Santamaría, “Los derechos humanos y los derechos de la naturaleza en el neoconstitucionalismo andino: Hacia un necesario y urgente cambio de paradigma,” en *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático* (Madrid: Editorial Trotta, 2019), 109–134.

27 Wolkmer, Wolkmer y Ferrazzo, “Derechos de la naturaleza”.

28 Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador* (Montecristi: Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008), art. 71.

29 Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 72.

30 Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 250 y 259.

En materia jurisprudencial, la Sentencia N.º 023-18-SIS-CC de la Corte Constitucional del Ecuador declaró el incumplimiento por parte de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza de la Acción de Protección N.º 042-2009, presentada para salvaguardar el río Alpayacu, ubicado en el cantón Mera, provincia de Pastaza, dentro de la región amazónica ecuatoriana. Mediante esta decisión, la Corte reconoció la vulneración de los derechos de la naturaleza y reiteró el mandato constitucional de garantizar su protección, ordenando la adopción de medidas concretas de restauración en beneficio del río y de los ecosistemas asociados³¹. Si bien estos precedentes jurisprudenciales, junto con las disposiciones constitucionales y legales del Ecuador, conforman una base jurídica robusta para la defensa del medio ambiente y de territorios como la Amazonía, el país aún enfrenta desafíos significativos en la implementación efectiva de las decisiones judiciales y en la coordinación institucional necesaria para hacerlas cumplir³².

En el caso de Bolivia, la Constitución Política del Estado de 2009 otorga especial relevancia a los pueblos indígenas ancestrales y a las minorías históricamente marginadas³³. Desde su artículo primero, la Carta Magna define al país como un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”, lo que refleja el reconocimiento de su diversidad étnica y cultural. Este reconocimiento evidencia la vinculación entre el texto constitucional y la cosmovisión indígena, en la que la naturaleza ocupa un lugar central como fuente de vida y elemento de identidad colectiva³⁴.

El texto constitucional boliviano también realiza un fuerte énfasis en la educación ambiental (art. 80), con el propósito de formar a la ciudadanía en la protección del medio ambiente, la biodiversidad y el territorio como base del buen vivir. Asimismo, el artículo 186 crea la jurisdicción agroambiental, sustituyendo al anterior Tribunal Agrario Nacional, que carecía de competencia plena para conocer conflictos ambientales y de independencia institucional, dado que la designación de sus jueces dependía de la Corte Suprema de Justicia³⁵. Esta innovación representa un avance significativo en la justiciabilidad de los derechos ambientales y de la naturaleza.

En relación con la Amazonía, la Constitución boliviana dedica un capítulo

31 Ecuador, Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia N.º 023-18-SIS-CC: Caso Río Alpayacu* (Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2018).

32 Pablo Haro y María Gabriela Ibarra, “El reconocimiento de los derechos de la naturaleza en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana: avances y desafíos,” *Revista Ecuatoriana de Derecho Ambiental* 7 (2022): 45–68.

33 Fernando Huanacuni Mamani, “Los derechos de la Madre Tierra,” *Revista Jurídica Derecho* 3, no. 4 (2016): 157–169, http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102016000100012.

34 Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia* (Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 7 de febrero de 2009), art. 1.

35 Gonzalo C. Armijo Paz, “La justicia agraria en Bolivia, sus avances y proyecciones procedimentales,” *Revista de la Facultad de Derecho de México* 67, no. 269 (2017): 175–208, <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2017.269.62439>.

específico a esta región, reconociendo su valor ecológico y estratégico. El artículo 390 dispone que:

“La cuenca amazónica boliviana constituye un espacio estratégico de especial protección para el desarrollo integral del país por su elevada sensibilidad ambiental, biodiversidad existente, recursos hídricos y por las ecoregiones”³⁶.

Los artículos siguientes establecen que el Estado debe priorizar el desarrollo sustentable de la región en coordinación con los pueblos originarios e indígenas, y limitar la tala de especies emblemáticas como la siringa y el castaño, símbolos de la Amazonía boliviana. En el marco de este cambio constitucional, surgieron dos importantes referentes normativos: la Ley N.º 071 de Derechos de la Madre Tierra (12 de diciembre de 2010)³⁷ y la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley N.º 300)³⁸, promulgada el 15 de octubre de 2012. Ambos instrumentos se fundamentan en la cosmovisión indígena, que concibe a la Madre Tierra como el origen de toda vida y como un ser que ha acompañado la existencia de distintas humanidades³⁹. Estas leyes responden a las limitaciones de las políticas ambientales tradicionales, que desde una lógica occidental tienden a considerar a la Pacha Mama como objeto de uso y explotación, en lugar de reconocerla como un sujeto con valor intrínseco.

La Ley N.º 071 reconoce explícitamente los derechos de la Madre Tierra y establece las obligaciones del Estado y la sociedad civil para garantizar su protección. Su artículo séptimo consagra derechos como la vida, la diversidad biológica, el agua, el aire limpio, el equilibrio, la restauración y la libertad frente a la contaminación. En la misma línea, la Ley N.º 300 de 2012 reconoce a la Madre Tierra como sujeto de derechos colectivos y dispone que se le debe garantizar su capacidad de regeneración. Si bien estas normas no se refieren de manera directa a la Amazonía, constituyen un sólido respaldo jurídico para su protección derivada.

De forma más reciente, Bolivia ha avanzado hacia el reconocimiento específico de elementos naturales como sujetos de derechos. En 2021, la Cámara de Senadores aprobó la Declaración Camaral N.º 471/2020-2021, mediante la cual se reconoce al lago Quta Mama (Titikaka) como sujeto de derechos, decisión anunciada durante la *Cumbre de la Qutamama por el Derecho del Agua y la Vida*, celebrada el 28 de octubre de ese año. El acto se sustentó en los problemas ambientales que afectan al lago Titicaca, cuyo deterioro impacta gravemente las formas de vida animal y vegetal del ecosistema. En el año 2025, bajo la misma postura y a través de la Ordenanza Regional No.

³⁶ Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, art. 390.

³⁷ Bolivia, *Ley N.º 071 de Derechos de la Madre Tierra* (Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 21 de diciembre de 2010).

³⁸ Bolivia, *Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley N.º 300)* (Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 15 de octubre de 2012).

³⁹ Huanacuni Mamani, “Los derechos de la Madre Tierra,”.

000011-2025 del Gobierno de Puno, Perú ha declarado este mismo lago y sus afluentes como sujeto de derechos⁴⁰. Reconocimientos de este tipo resultan especialmente valiosos, pues favorecen una comprensión más específica y contextual de los ecosistemas, permitiendo su protección según sus propias características y necesidades.

Si bien Ecuador y Bolivia destacan por su legislación progresiva en materia de derechos de la naturaleza, en ambos países persisten prácticas altamente perjudiciales para el medio ambiente, como la deforestación y la minería extractiva. Estas actividades, profundamente arraigadas en su historia y estructura económica, reflejan los retos pendientes en la implementación efectiva de las normativas ambientales y constitucionales⁴¹. Esta situación permite señalar que el reconocimiento constitucional de la naturaleza como sujeto de derechos, aunque representa un avance importante en el plano jurídico, no garantiza por sí mismo su protección efectiva. La persistencia de actividades extractivas evidencia que aún existen dificultades para armonizar los mandatos constitucionales con las decisiones económicas y administrativas adoptadas por los propios Estados. Esta tensión también se proyecta sobre otros países de la región, donde los avances normativos y jurisprudenciales conviven con modelos de desarrollo que continúan ejerciendo presión sobre territorios estratégicos de la Amazonía.

Desde esta perspectiva, reconocer a la naturaleza o a uno de sus elementos como sujeto de derechos implica superar su tratamiento tradicional como objeto de protección ambiental y atribuirle un estatus jurídico propio dentro del ordenamiento. Esto supone que el Estado asume deberes más amplios de protección, conservación, restauración y prevención frente a actividades que puedan afectar sus ciclos vitales, así como la obligación de crear mecanismos institucionales que permitan representar esos derechos y exigir su cumplimiento. De igual forma, este reconocimiento amplía la legitimación de comunidades, organizaciones y ciudadanos para acudir ante las autoridades judiciales o administrativas en defensa de ecosistemas estratégicos, trasladando la discusión ambiental del plano exclusivamente administrativo hacia una dimensión de garantía jurídica más exigente.

A diferencia de las constituciones de Ecuador y Bolivia, las cartas magnas de Perú, Colombia y Brasil fueron promulgadas en la década de 1990, en un contexto marcado por corrientes jurídicas distintas a las que posteriormente impulsarían el reconocimiento de los derechos de la naturaleza en América Latina. No obstante, en el caso peruano es posible identificar disposiciones orientadas a la protección del derecho a un medio ambiente sano, aun cuando la naturaleza no es reconocida expresamente como sujeto de derechos.

En relación con la Amazonía peruana, la Constitución establece en su artículo 69

⁴⁰ Consejo Regional Puno, *Ordenanza Regional N° 000011-2025-GRP/GR Puno: Que declara de preferente interés regional el reconocimiento del Lago Titicaca y sus afluentes como sujeto de derecho* (Puno: Gobierno Regional de Puno, 7 de agosto de 2025).

⁴¹ Javier Alfredo Molina-Roa, "La irrupción del biocentrismo jurídico. Los derechos de la naturaleza en América Latina y sus desafíos," *Ambiente y Sostenibilidad* 6 (2016): 64-79, <https://doi.org/10.25100/ays.v0i0.4291>.

que el Estado promoverá el desarrollo sostenible de la región amazónica, lo que, si bien no alcanza el nivel de protección normativa existente en Bolivia y Ecuador, reconoce la necesidad de un tratamiento diferenciado para esta zona de especial valor ecológico⁴². En aplicación de dicho mandato se promulgó la Ley N.º 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía (1998), cuyo propósito es impulsar el desarrollo sostenible de la región mediante la regulación de la inversión pública y privada e incorporar criterios de sostenibilidad en las actividades económicas⁴³.

Si bien estas disposiciones reflejan un compromiso estatal con la sostenibilidad amazónica, los avances más recientes provienen del ámbito jurisdiccional, donde el enfoque de los derechos de la naturaleza comienza a materializarse en la práctica judicial. En esa línea, y de manera precedente al reconocimiento del Lago Titicaca como sujeto de derechos comentado en líneas anteriores, durante el primer semestre de 2025 la Sala Civil de la Corte Superior de Loreto confirmó la sentencia emitida por el Juzgado Mixto de Nauta en marzo de 2024, mediante la cual se reconoce al río Marañón —el afluente más largo del río Amazonas— y a sus tributarios como sujetos de derechos. Este pronunciamiento constituye un hito en la jurisprudencia ambiental peruana, al incorporar por primera vez la cosmovisión del pueblo Kukama Kukamiria en la interpretación jurídica de los ecosistemas fluviales⁴⁴. Sin embargo, aunque representa un avance sustantivo en la protección de la naturaleza, el fallo también plantea retos jurídicos, sociales y ambientales en torno a los mecanismos y alcances de su implementación efectiva⁴⁵.

En el caso colombiano, la Constitución Política de 1991 no reconoce expresamente a la naturaleza como sujeto de derechos. Sin embargo, a partir de un robusto desarrollo jurisprudencial, liderado principalmente por sus altas cortes, se ha avanzado de forma progresiva hacia el reconocimiento de los derechos de la naturaleza con especial énfasis en la región amazónica y otros elementos del medio ambiente. Este proceso ha tenido lugar incluso en el contexto del conflicto armado interno, donde la justicia constitucional ha ampliado el alcance de los derechos fundamentales incorporando la dimensión ecológica y territorial de las comunidades locales afectadas.

Uno de los hitos fundamentales en esta materia es la Sentencia T-622 de 2016, mediante la cual la Corte Constitucional reconoció al río Atrato como sujeto de derechos, estableciendo un precedente sin precedentes en el país. A partir de esta decisión,

42 Perú, *Constitución Política del Perú* (Lima: Congreso Constituyente Democrático, 29 de diciembre de 1993), art. 69.

43 Perú, *Ley N.º 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía* (Lima: Diario Oficial *El Peruano*, 30 de diciembre de 1998).

44 Perú. Juzgado Mixto de Nauta, *Sentencia Exp. 00010-2022-0-1901-JM-CI-01: Declara al Río Marañón y sus afluentes como titulares de derechos* (Loreto: Poder Judicial, 8 de marzo de 2024).

45 Joana Cervilla, "Se ratifica la sentencia que declara al río Marañón como sujeto de derecho, ¿y ahora qué sigue?," *Climadecambios*, Pontificia Universidad Católica del Perú, 27 de junio de 2024, <https://www.pucp.edu.pe/climadecambios/noticias/se-ratifica-la-sentencia-que-declara-al-rio-maranon-como-sujeto-de-derecho-y-ahora-que-sigue/>.

distintos tribunales han extendido dicho reconocimiento a diversos ecosistemas y especies, especialmente a fuentes hídricas y áreas protegidas⁴⁶. Entre los casos más relevantes se encuentran el Oso de Antejos u Oso Andino, el Páramo de Pisba, los ríos Otún, Pance, Quindío, Magdalena, Cauca, La Plata, Coello, Combeima y Cocora, así como el Lago de Tota, el río Fortalecillas, el Parque Nacional Isla Salamanca, el Parque Nacional Natural de los Nevados y el Complejo de Páramos Las Hermosas⁴⁷. Este conjunto de fallos demuestra el avance del activismo judicial en la protección ambiental, aunque también evidencia la necesidad de que el legislador asuma un papel más activo en la regulación y formalización de los derechos de la naturaleza dentro del sistema normativo nacional.

De manera importante, es necesario destacar que la jurisprudencia de Colombia reconoce a toda la región amazónica como sujeto de derechos. Este reconocimiento se produjo en la Sentencia STC4360-2018 del 5 de abril de 2018, proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia⁴⁸. Aunque no fue la primera decisión en atribuir estatus jurídico a elementos naturales, sí constituye un avance trascendental, pues se trata de la mayor extensión territorial del país a la que se concede dicho reconocimiento, abarcando ríos, bosques, fauna y flora, así como todos los componentes del ecosistema amazónico. Este tipo de decisiones ha ampliado el alcance de la protección ambiental en Colombia, no obstante, la realidad material de la zona muestra que el reconocimiento como sujeto de derechos requiere capacidad institucional para ejecutar las órdenes judiciales y hacer seguimiento a las medidas adoptadas.

Para llegar al reconocimiento de la región amazónica como sujeto de derechos, el proceso tuvo origen en una acción de tutela interpuesta por un grupo de ciudadanos contra el Gobierno colombiano y entidades como los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y las gobernaciones de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés. Los demandantes solicitaban la adopción de medidas urgentes frente a la deforestación y el deterioro ambiental, que amenazaban la biodiversidad, las fuentes hídricas y los derechos de las comunidades indígenas y locales. En su decisión, la Corte Suprema advirtió sobre los riesgos inminentes que enfrenta la Amazonía y atribuyó responsabilidad directa a la humanidad, afirmando:

“Su posición hegemónica (de la humanidad), planetaria llevó a la adopción de un modelo antropocéntrico y egoísta, cuyos rasgos característicos son nocivos para la estabilidad ambiental, a saber: i) el desmedido crecimiento demográfico; ii) la adopción de un vertiginoso

⁴⁶ Colombia, Corte Constitucional, *Sentencia T-622/16: Reconocimiento del río Atrato como sujeto de derechos* (Bogotá: Corte Constitucional, 10 de noviembre de 2016).

⁴⁷ United Nations, *Harmony with Nature – Law List* (New York: United Nations, 2023), <http://harmonywithnature.un.org/rightsOfNature/>.

⁴⁸ Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, *Sentencia STC4360-2018: Reconocimiento de la Amazonía Colombiana como sujeto de derechos* (Bogotá: Corte Suprema de Justicia, 5 de abril de 2018).

sistema de desarrollo guiado por el consumismo y los sistemas políticos económicos vigentes; y iii) la explotación desmedida de los recursos naturales.”⁴⁹

La Corte sustentó su decisión en la doctrina ambiental contemporánea, señalando que los derechos ecológicos se apoyan en dos principios: i) el *deber ético de solidaridad intergeneracional*, que impone a las generaciones actuales la corresponsabilidad de preservar los bienes naturales para las futuras; y ii) el *valor intrínseco de la naturaleza*, derivado de una perspectiva ecocéntrica-antrópica, en la cual el ser humano es un componente más del ecosistema y debe actuar en función de su equilibrio y conservación.

Con base en los fundamentos expuestos, junto con los tratados internacionales ambientales ratificados por Colombia, las disposiciones constitucionales de 1991 y los precedentes como la Sentencia T-622 de 2016, la Corte Suprema de Justicia resolvió:

“Por tanto, en aras de proteger ese ecosistema vital para el devenir global, tal como la Corte Constitucional declaró el río Atrato, se reconoce a la Amazonía Colombiana como entidad, sujeto de derechos, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran.”⁵⁰

La Corte ordenó la adopción de medidas urgentes, entre ellas la creación del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC), orientado a la adaptación al cambio climático y a la reducción de la deforestación, la contaminación y las emisiones de gases de efecto invernadero.

Casos como el analizado en esta Sentencia reflejan un creciente compromiso judicial con la protección de la naturaleza como sujeto de derechos. Sin embargo, también ponen de manifiesto las limitaciones estructurales del país en la ejecución de las órdenes judiciales, la falta de voluntad política y la insuficiente articulación institucional, factores que impiden que los fallos judiciales se traduzcan en acciones concretas de conservación ambiental⁵¹.

En suma, los países andinos abandonan la visión utilitarista de la naturaleza hacia una mirada biocéntrica que entiende la sostenibilidad como un equilibrio entre

⁴⁹ Colombia, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia STC4360-2018*.

⁵⁰ Colombia, Corte Suprema de Justicia, *Sentencia STC4360-2018*.

⁵¹ A esta decisión se suman otros pronunciamientos judiciales que han ampliado el reconocimiento de sujetos ecológicos en Colombia, entre ellos la Colombia, Corte Suprema de Justicia de Colombia, *Sentencia STC3872-2020*, que declaró sujeto de derechos al Parque Isla Salamanca; la *Sentencia STL 1716-2020* del Tribunal Superior de Ibagué, de 28 de agosto de 2020, que otorgó igual estatus al Parque Nacional Natural de los Nevados; y la decisión de 15 de septiembre de 2020, proferida por el mismo tribunal, mediante la cual se reconoció dicha condición al Complejo de Páramos Las Hermosas.

la naturaleza, las comunidades y el desarrollo. Este cambio se refleja en la creación de normas que reconocen a la naturaleza como sujeto de derechos, fortalecen la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales, y promueven una gestión compartida y responsable de los ecosistemas. De esta forma, la sostenibilidad deja de ser solo un objetivo económico o ambiental y se convierte en un principio jurídico y ético que busca asegurar la vida en todas sus formas. El reto común para los países andinos es cerrar la brecha entre la norma y la práctica, garantizando que las leyes y decisiones judiciales se traduzcan en acciones reales de protección y conservación del bioma amazónico y de los territorios que lo integran.

IV. La Amazonía, un enfoque sistémico para su protección

La Amazonía no puede entenderse como un conjunto de ecosistemas aislados, sino como un bioma interdependiente, atravesado por dinámicas sociales, políticas, económicas y ambientales que involucran a múltiples Estados y jurisdicciones. En este espacio confluyen intereses nacionales y globales relacionados con la explotación de recursos naturales, la conservación de la biodiversidad, la supervivencia de comunidades indígenas y la regulación del clima planetario. Esta multiplicidad de factores y actores hace que las problemáticas de la región —como la deforestación, la minería ilegal o la pérdida de biodiversidad— no puedan abordarse desde una sola perspectiva. Adicionalmente, al tratarse de un ecosistema que trasciende las fronteras políticas, sus afectaciones constituyen daños transfronterizos, cuyas consecuencias impactan de forma directa tanto a los países que lo integran como a toda la región y al equilibrio ambiental global. Por ello, su protección requiere comprender la Amazonía como un sistema vivo y compartido, donde las acciones de un Estado repercuten inevitablemente en los demás y en el planeta entero.

Ahora bien, en el marco del trabajo regional entre los Estados que comparten la cuenca amazónica, se han tejido diversos procesos de cooperación reflejados en acuerdos internacionales, entre los que destacan el Tratado de Cooperación Amazónica firmado en 1978 y el Pacto de Leticia por la Protección de la Amazonía suscrito en 2019. En este último participaron Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam, acordando líneas generales de colaboración para enfrentar las amenazas que aquejan a la región. Sin embargo, el pacto carece de estrategias específicas, metas verificables o mecanismos de seguimiento y control, lo que limita su efectividad y refleja la persistente dificultad de traducir los compromisos internacionales en acciones concretas⁵². Esto permite señalar que la existencia de acuerdos internacionales no garantiza resultados concretos, especialmente cuando

52 Mónica Cadavid Álvarez, *Los tratados ambientales para la protección de la Amazonía entre Colombia y Brasil y su influencia en las relaciones de ambos países* (Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana, 2020), <https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/8195>.

los compromisos adoptados no están acompañados de mecanismos claros de vigilancia o cumplimiento.

Las alianzas para la protección de la Amazonía se enmarcan en los principios y normas del derecho ambiental internacional, que incluyen tanto instrumentos jurídicamente vinculantes como declaraciones de compromiso político. Entre ellos se encuentran la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), la Convención sobre la Diversidad Biológica (1992), la Convención de Lucha contra la Desertificación (1996), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (1973), el Convenio de Minamata sobre el Mercurio (2013) y el Acuerdo de París (2016). Inclusive, en el seno de la Comunidad Andina de Naciones se han gestado instrumentos como la Carta Ambiental Andina que demarcan una ruta para la conservación del medio ambiente de los países que le conforman, no obstante, pese a la existencia de todas estas herramientas, la falta de una voluntad política sostenida y de un mecanismo regional específico para la protección integral del bioma, pone en evidencia la brecha entre el compromiso formal y la acción efectiva por su protección⁵³.

Un ejemplo de esta brecha se observa en el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el Acuerdo de Escazú, firmado en 2018. Hasta la fecha, de los países que comparten la Amazonía, solo Bolivia, Ecuador y Colombia lo han ratificado, mientras que Perú y Brasil lo suscribieron sin agotar el proceso final de ratificación⁵⁴. Esto demuestra la reticencia de varios Estados a superar el paradigma utilitarista y extractivo de la naturaleza y a asumir compromisos más exigentes hacia la justicia ambiental y la sostenibilidad ecológica. Este tipo de tratados, junto con otras fuentes del derecho internacional, establecen estándares mínimos de conducta y principios rectores que orientan las políticas internas y la cooperación interestatal, tales como los principios de prevención ambiental, cooperación y buena vecindad, y el principio de responsabilidad común pero diferenciada⁵⁵.

Así, la complejidad jurídica y política que caracteriza la gobernanza de la Amazonía refuerza la necesidad de un enfoque sistémico que reconozca la interdependencia entre los países, los ecosistemas y las comunidades humanas. Solo bajo este

53 Silvana Insignares Cera y Mariángela Rueda Fiorentino, "Carta Ambiental Andina: Otro paso hacia la ecologización de la CAN," en *Desarrollo sostenible e integración*, ed. Eric Tremolada Álvarez (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2022), 281–307.

54 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)*, *Observatorio del Principio 10*, 2018, <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratado/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>.

55 Mario Molina Vergara, "Estándares jurídicos internacionales: necesidad de un análisis conceptual," *Revista de Derecho (Coquimbo)* 25, no. 1 (2018): 233–256, <https://doi.org/10.4067/S0718-97532018000100233>.

enfoque será posible articular la sostenibilidad regional como un esfuerzo compartido que trascienda las fronteras y consolide la protección efectiva del bioma amazónico. En consecuencia, el reconocimiento jurídico de la naturaleza no agota por sí mismo la respuesta frente a la crisis amazónica, dado a que exige articulación institucional, recursos y continuidad en las decisiones públicas para que los mandatos normativos se traduzcan en resultados verificables.

Finalmente, es necesario señalar que la Amazonía, debido a la complejidad de los problemas que enfrenta y a la particularidad de su ecosistema, requiere una atención multifactorial, interdisciplinar y sistémica. Su protección no puede depender de esfuerzos aislados, sino de un engranaje coordinado entre los Estados que la conforman, los sistemas jurídicos nacionales, las estrategias implementadas desde cada jurisdicción y los actores sociales, económicos y ambientales involucrados. La coordinación intergubernamental y regional es esencial para avanzar en la protección, restauración y garantía de los derechos de la Amazonía como parte vital del planeta. Este enfoque integrado no solo fortalece la gobernanza ambiental, sino que también constituye una condición indispensable para alcanzar la sostenibilidad en su sentido más amplio: ambiental, social y económica. En este marco, los esfuerzos conjuntos de los países amazónicos se alinean con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, especialmente con aquellos orientados a la acción por el clima (ODS 13), la vida de ecosistemas terrestres (ODS 15) y las alianzas para lograr los objetivos (ODS 17), que exigen un compromiso sostenido para preservar este bioma estratégico y garantizar el equilibrio ecológico necesario para la vida en el planeta.

Conclusiones

Los derechos de la naturaleza y, en particular, el reconocimiento jurídico de la Amazonía como sujeto de derechos, constituyen una de las contribuciones más relevantes de los países andinos al debate jurídico internacional sobre sostenibilidad. Este desarrollo refleja una transición desde una concepción antropocéntrica hacia un enfoque biocéntrico, en el que la naturaleza deja de ser entendida exclusivamente como objeto de aprovechamiento para ser reconocida como titular de valor propio y de protección jurídica. A partir de este cambio, los Estados han ampliado las posibilidades normativas para su protección, restauración, uso responsable y regeneración, al tiempo que han fortalecido la legitimidad de comunidades, organizaciones y otros actores para reclamar su defensa. En esta línea, la experiencia de Ecuador y Bolivia resulta especialmente significativa, pues muestra cómo la incorporación de cosmovisiones indígenas en los textos constitucionales ha contribuido a consolidar un constitucionalismo ecológico basado en la interdependencia entre los pueblos y la naturaleza.

La experiencia de países como Ecuador y Bolivia demuestra la importancia de integrar la cosmovisión indígena en los textos constitucionales, impulsando un constitucionalismo ecológico que reconoce la interdependencia entre los pueblos y la naturaleza. Por su parte, Colombia y Perú han avanzado desde el ámbito jurisprudencial,

consolidando precedentes relevantes como el reconocimiento del río Atrato y de la Amazonía colombiana como sujetos de derechos, o el reciente fallo que confiere ese mismo estatus al río Marañón en Perú. Estas decisiones reafirman el papel de la justicia en la consolidación de un nuevo modelo de gobernanza ambiental en la región. En este sentido, reconocer jurídicamente a la naturaleza o a alguno de sus elementos como sujeto de derechos implica dejar atrás su tratamiento exclusivo como objeto de regulación ambiental y otorgarle una posición propia dentro del ordenamiento jurídico. Esto amplía las obligaciones estatales de protección, restauración y prevención, al tiempo que exige mecanismos institucionales capaces de hacer efectivos esos derechos. Además, fortalece la posibilidad de que comunidades, organizaciones sociales y ciudadanos intervengan activamente en su defensa ante las autoridades judiciales y administrativas.

No obstante, el reconocimiento formal no basta. Persisten grandes retos relacionados con la implementación efectiva de las normas, la coordinación regional y la voluntad política para ejecutar acciones que traduzcan los principios jurídicos en resultados tangibles. Por ello, es necesario fortalecer los mecanismos de cooperación entre los países amazónicos, promover prácticas económicas sostenibles e incentivar los servicios ambientales que reconozcan el valor ecológico y social del territorio.

En el plano regional, uno de los principales desafíos sigue siendo la capacidad institucional para hacer efectivos los mandatos derivados de estas decisiones jurídicas. Aunque en algunos países se registran avances parciales, como la reciente reducción de la deforestación en sectores de la Amazonía colombiana, persisten dinámicas de criminalidad ambiental, explotación indebida de recursos naturales y dificultades de coordinación entre autoridades nacionales y territoriales. Esta dualidad entre norma y práctica revela que la sostenibilidad no puede entenderse solo como una cuestión ecológica, sino también como una discusión política por la autonomía, el territorio y la autodeterminación de los pueblos indígenas. Aunque el nuevo constitucionalismo ecológico incorpora principios inspirados en las cosmovisiones andinas, su plena realización requiere voluntad política, transparencia institucional y reconocimiento efectivo de la participación indígena como eje de la sostenibilidad y la justicia ambiental, especialmente en la Amazonía, santuario de la biodiversidad.

Así las cosas, la protección de la Amazonía requiere una visión sistémica e integrada, capaz de articular las políticas nacionales con los compromisos internacionales asumidos en instrumentos como el Acuerdo de Escazú y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, en especial los ODS 13, 15 y 17. En este escenario, los sistemas jurídicos nacionales y los mecanismos regionales de cooperación están llamados a desempeñar un papel decisivo para traducir los avances normativos en medidas verificables de conservación, restauración y protección efectiva. Solo mediante una acción conjunta será posible garantizar la sostenibilidad del bioma amazónico como patrimonio natural compartido y asegurar que su conservación no sea únicamente una aspiración jurídica, sino una realidad efectiva para las generaciones presentes y futuras.

Referencias bibliográficas

- Armijo Paz, Gonzalo C. "La justicia agraria en Bolivia, sus avances y proyecciones procedimentales." *Revista de la Facultad de Derecho de México* 67, no. 269 (2017): 175–208. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2017.269.62439>.
- Ávila Santamaría, Ramiro. "Los derechos humanos y los derechos de la naturaleza en el neoconstitucionalismo andino: Hacia un necesario y urgente cambio de paradigma." En *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático*, 109–134. Madrid: Editorial Trotta, 2019.
- Bolivia. *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 7 de febrero de 2009.
- Bolivia. *Declaración Camaral* N.º 471/2020-2021. Asamblea Legislativa Plurinacional, 28 de octubre de 2021.
- Bolivia. *Ley N.º 071 de Derechos de la Madre Tierra*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 21 de diciembre de 2010.
- Bolivia. *Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien* (Ley N.º 300). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 15 de octubre de 2012.
- Cadavid Álvarez, Mónica. *Los tratados ambientales para la protección de la Amazonía entre Colombia y Brasil y su influencia en las relaciones de ambos países*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana, 2020. <https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/8195>.
- Cajamarca Carrazco, Luis Eduardo, Alejandra Cobo Gaitán, y Sebastián Rojas Suárez. "La sostenibilidad del Parque Nacional Yasuní: un derecho privado del Estado ecuatoriano al pueblo Waorani por la actividad petrolera." *IUSTA* 53 (2019): 159–185. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9156917>.
- Cervilla, Joana. "Se ratifica la sentencia que declara al río Maraón como sujeto de derecho, ¿y ahora qué sigue?" *Climadecambios*, Pontificia Universidad Católica del Perú, 27 de junio de 2024. <https://www.pucp.edu.pe/climadecambios/noticias/se-ratifica-la-sentencia-que-declara-al-río-maranon-como-sujeto-de-derecho-y-ahora-que-sigue/>.
- Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia T-622/16: Reconocimiento del río Atrato como sujeto de derechos*. Bogotá: Corte Constitucional, 10 de noviembre de 2016.
- Colombia. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. *Sentencia STC4360-2018: Reconocimiento de la Amazonía Colombiana como sujeto de derechos*. Bogotá: Corte Suprema de Justicia, 5 de abril de 2018.
- Colombia. Corte Suprema de Justicia de Colombia. *Sentencia STC3872-2020*. Bogotá: Corte Suprema de Justicia, 2020.
- Colombia. *Sentencia STL 1716-2020*. Tribunal Superior de Ibagué, 28 de agosto de 2020.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Amazonia posible y sostenible*. Bogotá: CEPAL / Patrimonio Natural-Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, 2013. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1506>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (Acuerdo de Escazú). Observatorio del Principio 10, CEPAL, 2018. <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratado/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>.
- Consejo Regional Puno. *Ordenanza Regional N° 000011-2025-GRP/GR Puno: Que declara de preferente interés regional el reconocimiento del Lago Titicaca y sus*

- afuentes como sujeto de derecho*. Puno: Gobierno Regional de Puno, 7 de agosto de 2025. <https://sinia.minam.gob.pe/normas/ordenanza-regional-que-declara-preferente-interes-regional>.
- De Sousa Santos, Boaventura. “La refundación del Estado en América Latina.” En *Reinventar la izquierda en el siglo XXI: Hacia un diálogo Norte-Sur*, editado por José Luis Coraggio y Jean Louis Laville, 281–297. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014. <https://www.ungs.edu.ar/ediciones>.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador. Corte Constitucional del Ecuador. *Sentencia N.º 023-18-SIS-CC: Caso Río Alpayacu*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2018.
- Espino Cruz, Jesús. “Problemática ambiental en la Amazonía boliviana causada por la deforestación, ríos contaminados y penetración en áreas protegidas.” *Revista de Investigación e Innovación Agropecuaria y de Recursos Naturales* 11, no. 2 (2024): 77–89. https://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102024000200006.
- Fontaine, Guillaume. “La globalización de la Amazonía: una perspectiva andina.” *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, no. 25 (2006): 25–36. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4823306>
- Gómez Gil, Carlos. “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica.” *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, no. 140 (2018): 107–118. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6312616>
- Haro, Pablo, y María Gabriela Ibarra. “El reconocimiento de los derechos de la naturaleza en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana: avances y desafíos.” *Revista Ecuatoriana de Derecho Ambiental* 7 (2022): 45–68.
- Huanacuni Mamani, Fernando. “Los derechos de la Madre Tierra.” *Revista Jurídica Derecho* 3, no. 4 (2016): 157–169. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102016000100012.
- IDEAM. *Boletín 42 — I trimestre 2025: Detección Temprana de Deforestación*. Bogotá: IDEAM, 2025. <https://www.ideam.gov.co/sala-de-prensa/boletines/Bosques>
- Insignares Cera, Silvana, y Mariángela Rueda Fiorentino. “Carta Ambiental Andina: Otro paso hacia la ecologización de la CAN.” En *Desarrollo sostenible e integración*, editado por Eric Tremolada Álvarez, 281–307. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2022.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). *Boletín 42 — I trimestre 2025, Detección Temprana de Deforestación*. Bogotá: IDEAM, 2025. <https://www.ideam.gov.co/sala-de-prensa/boletines/Bosques>.
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. *Nota Técnica: Estimativa do PRODES 2020*. São José dos Campos: INPE, 2020. http://www.obt.inpe.br/OBT/noticias-obt-inpe/estimativa-de-desmatamento-por-corte-raso-na-amazonia-legal-para-2020-e-de-11-088-km2/NotaTecnica_Estimativa_PRODES_2020.pdf.
- Lacovino, Ángela. “Constitucionalismo ecológico en América Latina: de los derechos ambientales a los derechos de la naturaleza.” *Revista Cultura Latinoamericana* 31, no. 1 (2020): 227–247. <https://doi.org/10.14718/CulturaLatinoam.2020.31.1.12>.
- Meza Elizalde, M. C. “Uso del suelo y estructura de la vegetación en remanentes de bosques de la cuenca alta del río Inírida (Colombia).” *Ciencia & Futuro* 21, no. 2 (2018): 205–227. <https://doi.org/10.19053/0120739X.v21.n2.2018.205-227>
- Ministerio del Ambiente. *Geobosques: Bosque y Pérdida de Bosque en Perú*. Lima: Ministerio del Ambiente, 2020. <https://>

- geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. “La deforestación cayó 33 % en la Amazonía en el primer trimestre de 2025: MinAmbiente.” *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia*, 22 de abril de 2025. <https://www.minambiente.gov.co/la-deforestacion-cayo-33-en-la-amazonia-en-el-primer-trimestre-de-2025-minambiente/>.
- Montalván-Burbano, Nicolay, Andrea Velastegui-Montoya, Mario Gurumendi-Noriega, Franklin Morante-Carballo y Marcos Adami. “Worldwide Research on Land Use and Land Cover in the Amazon Region.” *Sustainability* 13, no. 11 (2021): 1–24. <https://doi.org/10.3390/su13116039>
- Molina-Roa, Javier Alfredo. “La irrupción del biocentrismo jurídico. Los derechos de la naturaleza en América Latina y sus desafíos.” *Ambiente y Sostenibilidad* 6 (2016): 64–79. <https://doi.org/10.25100/ays.v0i0.4291>.
- Molina Vergara, Mario. “Estándares jurídicos internacionales: necesidad de un análisis conceptual.” *Revista de Derecho (Coquimbo)* 25, no. 1 (2018): 233–256. <https://doi.org/10.4067/S0718-97532018000100233>.
- Perú. *Constitución Política del Perú*. Lima: Congreso Constituyente Democrático, 29 de diciembre de 1993.
- Perú. Juzgado Mixto de Nauta. *Sentencia Exp. 00010-2022-0-1901-JM-CI-01: Declara al Río Marañón y sus afluentes como titulares de derechos*. Loreto: Poder Judicial, 8 de marzo de 2024.
- Perú. *Ley N.º 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía*. Lima: Diario Oficial *El Peruano*, 30 de diciembre de 1998.
- Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada. *Amazonía en foco – Enero 2025: boletín informativo*. s.l.: RAISG, 2025. <https://www.raisg.org/es/publicacion/amazonia-en-foco-enero-2025/>
- Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada. “Brasil, Bolivia y Perú, los países con más índices de deforestación en selva amazónica.” RAISG Radar, 19 de septiembre de 2022. <https://www.raisg.org/es/radar/brasil-bolivia-y-peru-los-paises-con-mas-indices-de-deforestacion-en-selva-amazonica/>.
- Rubio, Carlos J. “Geografía, cartografía y etnología en el Alto Amazonas. Contrastes entre los siglos XVII y XXI.” *Espacio y Desarrollo* 26 (2014): 7–20..
- Scoones, Ian. “The Politics of Sustainability and Development.” *Annual Review of Environment and Resources* 41 (2016): 293–319. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-110615-090039>.
- United Nations. *Harmony with Nature – Law List*. New York: United Nations, 2023. <http://harmonywithnatureun.org/rightsOfNature/>.
- Wolkmer, Antonio Carlos, Milena de Fátima Wolkmer y Daniela Ferrazzo. “Derechos de la naturaleza: Para un paradigma político y constitucional desde América Latina.” En *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático*, 71–107. Madrid: Editorial Trotta, 2019.
- World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- Zweigert, Konrad, y Hein Kötz. *An Introduction to Comparative Law*. 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1998.

**VILLAR EZCURRA,
MARTA; ANTÓN ANTÓN,
ÁLVARO (dirs.). Aspectos
jurídicos de la tarificación
del carbono en sectores
estratégicos, Aranzadi,
2025, 606 pp.**

CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 459-463.
ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10609>. ORCID: 0000-0003-2285-830X

Esta obra, dirigida por los profesores Marta Villar y Álvaro Antón, y coordinada por la Profesora Marina Bisogno, constituye una relevante aportación, desde el prisma jurídico, a las diversas cuestiones que plantea el carbono y su regulación en sectores estratégicos. La lectura de la obra pone de relieve su rigor y profundidad y, al mismo tiempo, la amplitud de temas que son abordados en relación con la tarificación del carbono. Tras el prólogo realizado por el profesor Isaac Merino Jara, donde se destacan los cambios geopolíticos que se han producido y que repercuten en los aspectos concernientes a la tarificación del carbono, se incorpora una útil introducción aclaratoria y bien redactada por la profesora Marta Villar, en la que no solo se da cuenta del

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. Correo electrónico: castormiguel.diaz@urjc.es

proyecto de investigación al que responde esta obra, sino que también se informa detalladamente de los elementos fundamentales que la perfilan y que, en realidad, queda diseñada en cuatro partes que guardan complementariedad y coherencia científicas.

La primera parte se corresponde con la tarificación del carbono en general y en ella se introduce un primer trabajo de gran interés científico en el que, de forma amplia pero precisa, la autora Marta Villar Ezcurra, Académica de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, nos introduce en el tema principal, concerniente a la tarificación del carbono teniendo en cuenta la fiscalidad y competitividad, así como su aplicación en sectores estratégicos. Desde luego, se trata de un análisis profundo, determinando y esclareciendo el contexto internacional y poniendo de relieve las dificultades que existen para la tarificación del carbono. No se puede olvidar en este caso que la Dra. Villar Ezcurra también dedica sus reflexiones a la situación jurídica de la tarificación del carbono en el marco de las políticas de la Unión Europea. En definitiva, un análisis completo que debe ser leído, en todo caso, con anterioridad a la consulta y examen de la totalidad de la obra, en cuanto que proporciona los componentes básicos de la materia que es objeto de estudio. Asimismo, el Dr. Álvaro Antón, realiza un estudio minucioso de los instrumentos económicos y fiscales que se utilizan para establecer los precios al carbono. El análisis se hace en el marco de la normativa de la Unión Europea y tiene muy cuenta el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE2), cuya finalidad es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Los aspectos de fiscalidad se consideran en este capítulo de la obra de una manera detallada y desde diversas perspectivas, incluyendo la Directiva sobre fiscalidad energética y la viabilidad del régimen RCDE2 en transporte y edificación. Un estudio ciertamente riguroso y de gran valor para comprender la totalidad de los desafíos que presentan los instrumentos fiscales en los precios del carbono.

También, desde una perspectiva más económica, la doctora Carmen Calderón dedica su trabajo a la metodología y cuantificación del precio del carbono y, en esta línea, traza un diseño que tiene como elementos centrales los fundamentos económicos del precio del carbono; y las metodologías de su cuantificación, con el estudio de diversos modelos (integrados de evaluación, de equilibrio general computable, de evaluación basados en los mercados, de optimización energética, de simulación estocástica, y de evaluación de impacto regional). Un análisis ciertamente profundo y detallado que dibuja los aspectos económicos del campo de estudio y que sigue un claro hilo conductor. Las Profesoras Elena Martínez, Ana Isabel Mateos, y María Teresa Pastor, completan los análisis anteriores penetrando en el examen económico financiero de los sectores que quedan afectados por la tarificación del carbono. Resultan de interés, en este caso, los datos y variables que facilitan las autoras y, asimismo, cómo a través de sucesivos gráficos proporcionan un análisis descriptivo de los mercados que resultan afectados. Por si fuera poco, estas autoras facilitan también un análisis econométrico, que viene acompañado de una tabla de gran interés para la comprensión de la materia.

Por último, el Profesor Ángel Moreno, en línea con los efectos del cambio climático y la transformación de los sistemas fiscales, reflexiona en torno a las cuestiones referentes a la doble imposición, a la superposición de medidas, y a los retos que se plantean en la coordinación de instrumentos, todo ello, centrado en la tarificación

del carbono. El estudio del Dr. Moreno Inocencio introduce elementos para el debate en torno a la normativa de las comunidades autónomas, sin descuidar la visión del sistema europeo del comercio de emisiones. Asimismo, estudia singularmente las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica de Cataluña. En esencia, un examen que tiene en cuenta los diversos niveles normativos y que se complementan con facilidad por las aportaciones que realiza el autor en esta materia.

En la segunda parte, una vez presentados los aspectos generales de la tarificación del carbono, se analizan los componentes de carácter internacional. Para ello, el Dr. Javier Porras, realiza un estudio general y útil respecto a la tarificación del carbono en sectores estratégicos, poniendo de relieve los aspectos de gobernanza y los retos globales a los que se enfrenta esta cuestión. Para ello, examina la gobernanza en la política climática; la relevancia de los riesgos geopolíticos; y los principales instrumentos jurídicos internacionales que regulan esta materia, con especial atención al acuerdo de París. En modo alguno, se descuidan los aportes del Fondo Monetario Internacional, de la Organización Mundial del Comercio, y de la OCDE. Resulta de interés que el autor haya querido explicitar las posturas de potencias globales como China o Estados Unidos y, asimismo, de los países del Sur Global. La Profesora Martha Caziero, de manera específica, profundiza en el régimen de comercio de derechos de emisión, cuya función es gravar las emisiones que produce la industria en el seno de la Unión Europea; y también examina el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBMA) que, en realidad, se concibe como un arancel que grava importaciones de ciertos productos que contienen carbono. El análisis es bastante detallado y preciso y, singularmente, resaltan los efectos de la aplicación de citado Mecanismo en relación con los ingresos.

El estudio realizado por el Profesor Alberto Olivares abre la reflexión a los nuevos mecanismos de compensación de los Gases de Efecto Invernadero (GEI). En este caso, se detiene en los aspectos de fijación de precio y la acción por el clima, así como en un análisis muy prolijo de los mercados de carbono, distinguiendo entre mercados obligatorios y voluntarios. Por si fuera poco, examina con bastante coherencia normativa el papel de los créditos de biodiversidad, destacando la diversidad biológica y la arquitectura de estos créditos. También, en la línea del trabajo de la Profesora Caziero, la Profesora Larios De Medrano, profundiza en el mecanismo de ajuste en frontera por carbono, en particular, en lo que se refiere al reglamento de 2023 que regula este mecanismo. Para ello, aborda la importancia que se le otorga al riesgo de fuga de carbono y determina, con mucho detalle, el procedimiento de adopción del reglamento, culminando su trabajo con las cuestiones más notables que plantea el funcionamiento del mecanismo durante el periodo transitorio. A lo que añade todavía, algunas reflexiones de interés sobre la compatibilidad del citado reglamento con la normativa de la OMC y las consecuencias de la retirada de Estados Unidos del Acuerdo de París.

En la tercera parte se abordan algunos sectores en los que se plantea la tarificación del carbono, particularmente, en el campo de la energía, transporte y edificación. Así, el examen del profesor Vicente Gomar se destina al papel que cumplen los incentivos fiscales en la fijación de precios al carbono en lo que se refiere al sector de la energía, y analiza con detenimiento el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea, el mecanismo de ajuste en frontera por carbono y, más específicamente, la

fiscalidad de la energía en su vertiente tanto europea como estatal. En esta línea, el Dr. Jorge Galán y María Ponte, resaltan las fórmulas de colaboración público-privadas que se ponen en marcha para la descarbonización, analizadas en el marco de la transición energética desde un punto de vista conceptual y desde el prisma de las alianzas y proyectos que existen al respecto. Este estudio permite examinar la producción normativa con un enfoque colaborativo y plantear los retos que se suscitan en la colaboración entre el sector público y privado.

También, los Dres. María Bisogno y Juan Ignacio Gorospe enfocan su trabajo hacia los aspectos tributarios para descarbonizar el transporte en el ámbito de los vehículos ligeros. Estos autores señalan y analizan los desafíos europeos con la inclusión del transporte por carretera en el RCDE2 y la insuficiencia de los impuestos al combustible a la hora de tarificar el carbono. Con una visión crítica abordan el sistema europeo y también los desafíos que se plantean a nivel nacional sobre la base de la práctica española e italiana. A los aspectos fiscales de una edificación sostenible se corresponde el trabajo de los Dres. María del Carmen Cámara y Theodoros G. Iliopoulos, quienes, tras detallar las características del sector, se detienen en el estudio de la estrategia europea en torno a su normativa y fondos europeos para la renovación energética de los edificios. Además, indican cuál es la estrategia y la situación española en este campo. A partir de ahí, se detallan los aspectos relativos a la tarificación del carbón en el campo de la edificación, determinando el contenido de la tarificación directa y la tarificación indirecta.

Finalmente, la cuarta parte, lleva por título general “Competitividad, industria, y liderazgo estratégico” y contiene una serie de trabajos de investigación que abordan diversas materias relacionadas con las cuestiones que afectan a la tarificación del carbono. Ante todo, la profesora Sara González reflexiona sobre la competitividad y simplificación de la regulación destinada a descarbonizar, situando al lector en el actual contexto geopolítico internacional y profundizando en el proyecto europeo para la competitividad y la descarbonización (una brújula de competitividad para la Unión Europea). Asimismo, en el campo de la simplificación, además de la normativa sobre información de sostenibilidad, incorpora el concepto de diligencia debida que tanto significado está llegando a alcanzar en el seno de la Unión Europea. Los profesores Gerónimo Maíllo y Manuela Sánchez Gómez se plantean los retos para la competitividad europea y realizan un análisis actual de los diversos avances que se vienen produciendo en las prioridades de la organización y lo que sostienen ciertos informes sobre la Unión Europea de la energía. La búsqueda de la descarbonización, manteniendo la competitividad industrial, se sitúa en el marco de políticas de la Unión sobre sostenibilidad medioambiental y de competencia. Por último, la investigadora predoctoral Mónica Contreras busca los vínculos existentes entre los instrumentos de financiación sostenible y los mecanismos de imposición medio ambiental, realizando a tal efecto una ordenada contextualización de las finanzas sostenibles y detallando cuáles son los principales instrumentos de financiación de este tipo (bonos y préstamos verdes; bonos y préstamos sociales; bonos y préstamos vinculados a objetivos de sostenibilidad; y bonos y préstamos sostenibles), a los que se añaden otros instrumentos y bonos con etiquetas de sostenibilidad.

La obra, de gran relevancia científica, supone un esfuerzo colectivo dirigido por la académica Marta Villar y el Profesor Álvaro Antón y reúne a un nutrido grupo de expertos que abordan con intensidad los aspectos jurídicos que resultan más relevantes de la tarificación del carbono en sectores que se pueden calificar de estratégicos. En el trabajo de investigación se realiza, con rigor, una clasificación de los diversos instrumentos de tarificación y un estudio pormenorizado de sus efectos en la búsqueda de la descarbonización, fundamentalmente en el ámbito de la Unión Europea. Es con toda seguridad un trabajo de carácter multidisciplinar que sigue, sin embargo, unas mismas líneas de conceptualización y metodológicas y una serie de hilos conductores que descansan sobre elementos de normatividad y consecuencias jurídicas en los sectores que son objeto de análisis. El carácter ordenado y sistemático de la obra refleja, con toda nitidez, el buen hacer de sus autores y más en particular de quienes han dirigido una obra que se constituye en verdadera referencia para la doctrina española y europea en el campo de la tarificación del carbono en sectores energéticos.

**TROCONIS HEREDIA,
JESÚS EDUARDO; BERTOT
TRIANA, HAROLD; DÍAZ
BARRADO, CÁSTOR M.;
FERNÁNDEZ LIESA,
CARLOS R. (dirs.).
*Venezuela, Guyana y
el territorio Esequibo,*
*Dykinson, 2025, 195 pp.***

JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 464-468.
ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10611>. ORCID: 0000-0002-4232-1086

Los conflictos territoriales en el Continente americano constituyen un campo de interés singular para los iusinternacionalistas desde que la práctica totalidad de los territorios colonizados alcanzaran la independencia a finales del siglo XIX. La influencia de concepciones de las relaciones interamericanas soportadas sobre normas internacionales ha tenido, entre otras virtudes, que la solución de las controversias generadas sea encauzada de forma general a través de medios pacíficos. La veintena de disputas territoriales y marítimas que se mantienen en el espacio latinoamericano traen causa principalmente de etapas históricas coloniales, pero en todo caso han sido encauzadas a través de la vía diplomática y mecanismos jurisdiccionales. Impregnado también por estas características, recientemente se ha puesto de relieve una tensión creciente entre Venezuela y Guyana por la reclamación venezolana sobre el Esequibo, impulsada por una consulta popular que persigue anexionarse el área en disputa, lo que compromete en gran medida el soporte territorial de Guayana.

* Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Extremadura.
Correo electrónico: jmr@unex.es

La obra que se reseña tiene como objeto principal el estudio de los principales componentes de la controversia que, sin ser realmente nueva, se ha reactivado en los últimos años poniendo en evidencia sus raíces históricas y cuestiones de orden jurídico de sobresaliente relevancia. Su interés político y jurídico se advierte claramente a lo largo de las páginas de esta obra colectiva, en la que concurren trabajos de investigación de diferentes autores con perspectivas analíticas claramente diferenciadas, en la que están presentes diversas dimensiones subyacentes. Así lo subraya C. Díaz Barrado, autor de las palabras previas en esta obra, al señalar que “desde el prisma científico se trata de un conflicto realmente atractivo para el análisis y el estudio”, de notable trascendencia al haberse dirigido una de las partes a la Corte Internacional de Justicia. Y puede comprobarse en las aportaciones de los autores la realidad de esta aseveración, sobre la que se ciernen los constantes problemas de naturaleza geopolítica que el profesor Troconis Heredia identifica precisamente en la pugna por el control de los recursos energéticos de los que se han hallado importantes yacimientos en el territorio del Esequibo.

La contextualización de los términos históricos de este conflicto resulta fundamental para la comprensión de su alcance y consecuencias hasta nuestros días, lo que es abordado de forma particular por el Profesor A.R. Brewer-Carías. En este capítulo se documentan los orígenes de la controversia diplomática entre los años 1848 y 1899, que no envolvía a las partes de la misma en la actualidad, sino a la potencia colonial del territorio actualmente asignado a Guyana. La ocupación del territorio por Gran Bretaña en la segunda mitad del siglo XIX generó acuerdos sobre el arreglo que desembocaron en el conocido laudo arbitral emitido en 1899, en el que se reconocen los derechos de Gran Bretaña sobre gran parte del territorio que Venezuela reclamaba. La argumentación de Guayana ante la Corte Internacional de Justicia es estudiada por este autor, quien considera incorrectas buena parte de sus fundamentaciones históricas. Ello le lleva a concluir que los títulos históricos y jurídicos sobre la Guayana Esequiba no son sostenibles en la posición de la antigua colonia británica, pues sus bases fundamentales se remontan a la etapa en que aún no habían alcanzado la independencia estos territorios.

La solución aportada por el mencionado laudo es objeto de discusión en las posiciones de las partes, cuyo análisis es realizado por la Dra. M. Betancourt Catalá. En este capítulo se estudia el arbitraje acordado en el Tratado de 1897 y el contexto en que se produce su celebración. Las reglas que en el mismo se acuerdan tienen una notable relevancia para conocer el alcance del laudo emitido, y lo somete a una crítica jurídica soportada sobre el incumplimiento del mandato por parte del Tribunal Arbitral al utilizar mapas presuntamente adulterados, interpretar de forma incorrecta la cláusula de prescripción que justificaría los títulos británicos sobre el territorio, el desconocimiento del principio “*uti possidetis iuris*” invocado por Venezuela y asentado ya en la práctica internacional, así como la falta de imparcialidad del órgano arbitral. Además, subraya la importancia de haber fallado sobre cuestiones sobre las que no se le habría atribuido competencia por las partes, todo lo cual motivaría que la posición venezolana pueda ser defendida sobre la concurrencia de vicios de nulidad en el laudo.

En similares términos se expresan las conclusiones de la aportación a esta obra del jurista y diplomático V. Rodríguez Cedeño, quien defiende la nulidad del laudo arbitral de 1899 sobre la base de la no motivación del mismo. Fundamenta estas conclusiones sobre las normas consuetudinarias vigentes en la época que fijaban la obligación del órgano arbitral de fundar la solución de la controversia sobre el Derecho y no únicamente sobre acuerdos políticos o sobre la equidad. Entiende defendible la posibilidad de declarar la nulidad del laudo sobre estas bases, y que no queda impedida por el hecho de gozar ya de los efectos de cosa juzgada que produce.

Habiéndose sometido este asunto a la Corte Internacional de Justicia a iniciativa de Guayana, son de especial interés las cuestiones de orden jurisdiccional que la contornan. Esto es objeto de análisis detallado por parte del Profesor H. Bertot Triana, quien aborda cuestiones de alcance fundamental al rechazar Venezuela la competencia de la Corte. Los antecedentes ya señalados se completan con el Acuerdo de Ginebra de 1966, destinado a resolver la controversia que pervive, atribuyendo tales funciones a una Comisión Mixta que, si no alcanza un acuerdo, habilita al Secretario General de las Naciones Unidas para elegir el procedimiento para solucionarla de forma pacífica. Soportada la demanda sobre ello la demanda de Guayana, el autor critica la decisión de la Corte de reconocer su competencia al no quedar el consentimiento de Venezuela manifestado de forma clara e inequívoca. Con una extensa fundamentación, el autor considera que la interpretación que realiza el Tribunal de Naciones Unidas es excesivamente flexible, pero ello no obsta para que considere la intervención de la Corte como una oportunidad relevante para que Venezuela pueda defender sus tesis relacionadas con la nulidad del laudo de 1899.

No obstante, esto contrasta con la realidad de las actuaciones ante la Corte, en la que Venezuela se ha posicionado expresamente rechazando su jurisdicción en el caso. Las consecuencias derivadas de la no comparecencia son abordadas en el estudio realizado por L. García Corrochano Moyano, quien subraya las limitadas consecuencias que sobre las funciones jurisdiccionales tiene el hecho de que una parte no comparezca o no defienda sus posiciones. No siendo ésta una causa para obstaculizar la labor del Tribunal, aborda los efectos que tiene para la justicia internacional la decisión política de no comparecer, descartando en todo caso que ello impida el ejercicio de las funciones propias de la Corte ni limite la eficacia de una futura sentencia que, en todo caso, deberá cumplirse.

Los efectos de “cosa juzgada” que puede atribuirse válidamente al señalado laudo arbitral dictado en París requieren una particular atención para comprender las dimensiones completas de esta controversia. El análisis que realiza el Profesor H. Faúndez Ledesma sobre este aspecto parte de la idea de que la cosa juzgada no tiene un carácter absoluto, pues sólo puede entenderse que produzca efectos definitivos si no presenta defectos graves que afecten a la competencia del órgano, el proceso debido, la imparcialidad de los árbitros y contenga una fundamentación jurídica suficiente. La excepcionalidad que presenta la declaración de nulidad de un laudo arbitral está contemplada en la práctica internacional, de la que se desprende que el principio de cosa juzgada no es impedimento para someter a control la legalidad del laudo. *In casu*, el Acuerdo de Ginebra de 1966 reconoce la existencia de una controversia relacionada

con esta eventual nulidad, pero los términos en que ha sido planteado por Guayana resultan difíciles de sostener en opinión de este autor, toda vez que no puede invocarse la seguridad jurídica como soporte para impedir que un laudo que ya puede entenderse como antiguo sea inatacable en su validez, toda vez que el mismo debe ser el resultado de un proceso legítimo y conforme al Derecho Internacional.

Concluye la obra con un capítulo destinado a analizar de forma particular las dimensiones geopolíticas de la disputa sobre el territorio del Esequibo, realizado por L.A. Ávila Gómez. Las consideraciones que en el mismo se realizan parten de la correcta identificación del valor de este territorio en el contexto internacional de nuestros días. Los intereses que se generan en torno a los recursos energéticos y otros recursos naturales de alto valor para las economías son objeto de una particular atención, así como los rendimientos que ello tiene no sólo para el Estado de Guayana sino también para las empresas que se dedican a su explotación. Sin embargo, no limita estas dimensiones geoestratégicas a las partes en la controversia, sino que se extienden por otros Estados que rivalizan por el control del abastecimiento de estos recursos. Pero las conclusiones de este trabajo no desvirtúan los antecedentes, pues no estamos en presencia de un conflicto territorial asociado al control de recursos energéticos cuyo descubrimiento puede considerarse reciente. A pesar de que esto ha incrementado de forma sobresaliente las tensiones fronterizas, la presencia de estos intereses económicos tan sólo puede entenderse como un factor que refuerza y promueve la reactivación de conflictos preexistentes.

Como se desprende de la lectura del libro que se reseña, la controversia existente en torno al territorio de la Guayana esequiba presenta una entidad destacable para la investigación iusinternacionalista. El tratamiento que dan los autores centra adecuadamente los términos del debate al combinar los componentes históricos, geográficos, políticos y jurídicos que están presentes, si bien es dominante el análisis jurídico de la controversia y los aspectos más relevantes para la solución de la misma. Es de apreciar la constatación de un posicionamiento general entre los autores, inclinados a valorar la posición sostenida por Venezuela desde los orígenes de este conflicto; pero ello no desmerece en modo alguno la solidez de argumentaciones sobre las que sustentan sus conclusiones. Y, en esta perspectiva, hay que reconocer que en los conflictos de carácter territorial existe una dimensión política en ocasiones difícil de eludir en el proceder de las partes; no obstante, tratándose de un trabajo académico como el que recoge este libro, el rigor intelectual es la guía correcta para el análisis sereno y suficientemente profundo tal y como se refleja a lo largo de sus páginas.

Esta obra colectiva, en suma, es lectura recomendable por el interés y actualidad que tiene para comprender los componentes fundamentales de una controversia territorial localizada geográficamente en el espacio americano. Su contextualización en dimensiones históricas y geográficas aporta los aspectos multidisciplinarios necesarios para comprender en toda su extensión los problemas que subyacen a un conflicto que, aunque se ha vuelto actual, se enraíza en la etapa colonial sobre territorios que actualmente conforman ya Estados soberanos. Diferentes momentos en el largo período en el que se desarrolla una reivindicación territorial por parte de Venezuela ponen de relieve la complejidad de aspectos que desembocan, ya en el siglo XXI, en

un proceso que sigue desarrollándose en el momento de escribir estas líneas ante la Corte Internacional de Justicia. La variada naturaleza de las cuestiones jurídicas que están latentes no desorientan a los autores sobre los objetivos del análisis, centrado en cuestiones fundamentalmente aplicativas del Derecho Internacional y de la solución de controversias, relevantes para el desarrollo y conclusión de la misma. La manifiesta adhesión de las partes en la controversia al principio de solución pacífica de controversias, característica generalizada en todo el ámbito iberoamericano, debe ser subrayada en todo caso, particularmente en un tiempo como el actual en que la paz ha sido fragilizada por la dominación de intereses y la rivalidad estratégica. Precisamente por esta razón, la apuesta por un orden internacional fundado sobre el Derecho Internacional debe ser propiciada también desde el debate en el ámbito académico, línea en la que se inscribe este libro resultante de la actividad de intercambio realizada en el marco universitario.

**DÍAZ GALÁN, ELENA
CAROLINA; BERTOT TRIANA,
HAROLD (dirs.). *El vínculo
entre sostenibilidad, derechos
humanos y vulnerabilidad en la
sociedad internacional: sustrato
filosófico, contenidos políticos
y aplicación normativa, Iustel,
2025, 350 pp.***

SUSANA B. CHECA PRIETO*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 469-472.
ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10612>. ORCID: 0000-0003-0781-953X

La obra dirigida por Elena C. Díaz Galán y Harold Bertot Triana constituye una aportación significativa al análisis del desarrollo sostenible en su dimensión contemporánea. A través de un enfoque interdisciplinar, el volumen articula un marco teórico que integra sostenibilidad, derechos humanos y vulnerabilidad como categorías interdependientes dentro del orden internacional. Esta reseña examina críticamente la estructura, los principales argumentos y los aportes de la obra, destacando su contribución a la comprensión de la Agenda 2030 como instrumento normativo y político global. Asimismo, se evalúan las fortalezas y limitaciones del trabajo colectivo, especialmente en relación con la exigibilidad de los derechos sociales, la conceptualización de la vulnerabilidad y la crítica filosófica a la noción tradicional de sostenibilidad. Se concluye que el libro representa una referencia imprescindible para el debate académico contemporáneo, si bien plantea desafíos en términos de sistematización conceptual y coherencia interna.

* Vicedecana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Relaciones Internacionales de UNIE Universidad. Correo electrónico: susanacheca@gmail.com

En el contexto de las transformaciones estructurales que caracterizan la sociedad internacional del siglo XXI, marcadas por la crisis climática, la desigualdad global y la interdependencia tecnológica, la obra dirigida por Díaz Galán y Bertot Triana (2025) constituye un esfuerzo académico relevante por integrar tres ejes fundamentales del pensamiento contemporáneo: la sostenibilidad, los derechos humanos y la vulnerabilidad. El volumen se inscribe en el marco del proyecto competitivo VULNESOSTE, cuyo objetivo es precisamente analizar las interrelaciones entre estos conceptos desde una perspectiva multidisciplinar y crítica.

La relevancia de la obra reside en su capacidad para abordar un problema detectado por la propia doctrina: la fragmentación del tratamiento jurídico y teórico de la sostenibilidad, especialmente en lo relativo a su conexión con los derechos humanos y la protección de grupos vulnerables. En este sentido, el libro propone un enfoque integrador que sitúa la Agenda 2030 como núcleo normativo y político del análisis, en tanto instrumento global que articula los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El propósito de esta reseña es ofrecer una evaluación crítica de la obra, examinando su estructura, sus principales aportaciones teóricas y su relevancia para el desarrollo del Derecho internacional y de los estudios sobre sostenibilidad.

La obra se compone de once capítulos que abordan el objeto de estudio desde diferentes disciplinas, principalmente el Derecho internacional público, la filosofía, la teoría política y las relaciones internacionales. Esta diversidad disciplinar constituye uno de los elementos más distintivos del volumen, permitiendo un análisis amplio y complejo del fenómeno.

Desde el punto de vista metodológico, los autores combinan el análisis doctrinal y normativo, la reflexión filosófica crítica, el estudio de casos empíricos y el examen de instrumentos internacionales.

Este enfoque interdisciplinar resulta particularmente adecuado para un objeto de estudio que, por su propia naturaleza, desborda los límites tradicionales de las disciplinas jurídicas. Sin embargo, dicha pluralidad también genera cierta heterogeneidad en el tratamiento de los temas, lo que repercute en la cohesión interna de la obra.

Uno de los pilares centrales del volumen es la consideración de la Agenda 2030 como marco normativo y político de referencia para la comunidad internacional. En este sentido, Díaz Galán (2025) sostiene que la Agenda 2030 no solo constituye un instrumento programático, sino también un elemento clave para la promoción y consolidación de los derechos humanos, en particular de los derechos de contenido social.

La Agenda 2030, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2015 (Naciones Unidas, 2015), establece un conjunto de 17 objetivos y 169 metas orientados a erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y promover el desarrollo sostenible. Aunque carece de fuerza jurídica vinculante, su relevancia se sitúa en el plano político y normativo, en tanto orienta la acción de los Estados y genera expectativas legítimas en la comunidad internacional (Díaz Galán, 2025).

No obstante, la obra subraya las limitaciones inherentes a su carácter de *soft law*, destacando la necesidad de reforzar los mecanismos de implementación y seguimiento para garantizar su efectividad.

Otro de los aportes fundamentales del libro es la afirmación de la interdependencia entre derechos humanos y desarrollo sostenible. Lejos de concebirse como esferas independientes, ambos elementos son presentados como mutuamente constitutivos. En particular, los derechos económicos, sociales y culturales —como el derecho a la salud, la educación o el trabajo— se consideran condiciones esenciales para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (Díaz Galán, 2025).

Sin embargo, la obra también reconoce una problemática estructural: la dificultad de garantizar la exigibilidad de estos derechos en el plano internacional. A diferencia de los derechos civiles y políticos, los derechos sociales presentan mayores obstáculos en términos de justicia y cumplimiento, lo que limita su efectividad práctica.

En este contexto, la Agenda 2030 se configura como una herramienta complementaria que, aunque no sustituye a los instrumentos jurídicos tradicionales, contribuye a reforzar la implementación de los derechos sociales mediante la formulación de metas concretas y políticas públicas.

Por otra parte, el concepto de vulnerabilidad ocupa un lugar central en la obra, siendo definido como una condición multidimensional que resulta de la interacción de factores económicos, sociales, culturales y políticos (Morán Blanco & Díaz Barrado, 2025). Esta concepción permite superar enfoques simplificadores que reducen la vulnerabilidad a una dimensión individual o meramente económica.

El análisis se centra en diversos grupos particularmente afectados, como mujeres, niños, pueblos indígenas y personas con discapacidad. En este sentido, se abordan fenómenos como la violencia de género, el matrimonio infantil o la exclusión social, interpretados como manifestaciones de vulnerabilidad estructural.

La obra destaca que la protección de estos grupos requiere un enfoque integral que combine políticas sociales, instrumentos jurídicos y estrategias de desarrollo sostenible.

Uno de los aspectos más innovadores del volumen es su dimensión filosófica, especialmente desarrollada en el capítulo de Fernández Mateo (2025). En este contexto, se introducen conceptos como el Antropoceno, el Tecnoceno y los límites planetarios, que permiten comprender la crisis ecológica desde una perspectiva sistémica.

Fernández Mateo (2025) critica la concepción tradicional de la sostenibilidad, argumentando que resulta insuficiente para abordar la magnitud de la crisis ecológica actual. En particular, cuestiona la racionalidad tecnocientífica dominante, que reduce la naturaleza a un objeto de explotación y cálculo.

Como alternativa, propone una ética de la precaución y una revalorización del carácter intrínseco de la naturaleza, lo que implica una transformación profunda de las bases epistemológicas del desarrollo.

Además, el volumen incorpora una perspectiva de justicia ambiental que vincula sostenibilidad y equidad. En este sentido, se destacan principios como la equidad intergeneracional, la responsabilidad diferenciada y la participación inclusiva (Romero García-Aranda, 2025).

La obra pone de manifiesto que los efectos del cambio climático y de la degradación ambiental no se distribuyen de manera uniforme, sino que afectan de manera desproporcionada a los grupos más vulnerables. Este enfoque refuerza la necesidad de integrar la justicia social en las políticas de sostenibilidad.

Otro eje relevante del libro es la crítica al modelo económico dominante basado en el crecimiento ilimitado. Algunos capítulos plantean alternativas como el decrecimiento o la transición hacia modelos más sostenibles (Gago Martín, 2025).

Asimismo, se aborda la necesidad de reforzar la democracia en la gobernanza ambiental, incorporando la participación de actores tradicionalmente excluidos, como las generaciones futuras o las comunidades locales.

Adicionalmente, el volumen incluye diversos estudios de caso que ilustran la aplicación de los conceptos teóricos analizados. Entre ellos destacan la situación de la Amazonía y las tensiones entre sostenibilidad y extractivismo, la evolución de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos sociales, el impacto de la inteligencia artificial en la inclusión social y las políticas climáticas en Marruecos.

Estos estudios evidencian la complejidad de implementar el desarrollo sostenible en contextos concretos, así como las tensiones existentes entre los distintos intereses en juego.

Como consecuencia de todo ello, la obra presenta un enfoque interdisciplinar sólido, una integración teórica innovadora, así como una elevada relevancia empírica y normativa, constituyendo una contribución significativa al debate académico sobre sostenibilidad.

En síntesis, la obra dirigida por Díaz Galán y Bertot Triana representa un esfuerzo notable por construir un marco analítico que integre sostenibilidad, derechos humanos y vulnerabilidad en el contexto de la sociedad internacional contemporánea.

Su principal aportación radica en demostrar que el desarrollo sostenible no puede alcanzarse sin la garantía efectiva de los derechos humanos, ni sin abordar las causas estructurales de la vulnerabilidad. En este sentido, la Agenda 2030 se presenta como una herramienta clave, aunque insuficiente, que requiere ser complementada con mecanismos jurídicos más robustos.

La obra, en definitiva, se consolida como una referencia imprescindible para investigadores y operadores jurídicos interesados en los desafíos del desarrollo sostenible en el siglo XXI.

**ANDRÉS MARTÍN, JUAN
RAMÓN DE. *La diplomacia
franquista frente al México
del siglo XX (1940-1970):
política de no reconocimiento,
anticomunismo y sistema
'priista', Dykinson, 2025,
XX pp.***

CLAUDIA GAGO MARTÍN*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 473-478.
ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10614>. ORCID: 0000-0002-3582-8946

La obra de Juan Ramón de Andrés Martín “Los diplomáticos franquistas ante la realidad política mexicana en el periodo 1940-1960” se presenta como un análisis detallado de la percepción que la diplomacia franquista elaboró sobre la realidad política mexicana entre 1940 y 1970, en un contexto marcado por la ausencia de relaciones diplomáticas formales entre ambos países tras la Guerra Civil española. El interés central del libro no reside tanto en ofrecer una historia política de México en sentido estricto sino en reconstruir las interpretaciones y la lectura que estos representantes oficiosos del régimen franquista ofrecieron sobre la evolución del sistema político mexicano y su proyección hacia el exterior durante las décadas centrales del siglo XX.

El texto se inscribe en el trabajo desarrollado por el grupo de investigación de la Universidad Rey Juan Carlos “España e Hispanoamérica: cinco siglos de relaciones histórico- jurídicas” coordinado por el autor de la monografía junto al profesor José Enrique Anguita Osuna y supone una continuación coherente de las actividades investigadoras y de difusión del conocimiento que han desarrollado desde 2022.

* Profesora Ayudante Doctora de Historia del pensamiento político y los movimientos sociales de la Universidad Rey Juan Carlos. Correo electrónico: claudia.gago@urjc.es

El punto de partida del estudio se sitúa en las elecciones de 1940 y en el inicio de la presidencia de Manuel Ávila Camacho, momento que los diplomáticos franquistas interpretan como una inflexión respecto al periodo anterior liderado por Lázaro Cárdenas del Río, quien presidió el país desde 1934 hasta 1940. A continuación, el texto se estructura en orden cronológico siguiendo los sexenios presidenciales que van desde aquel hasta Gustavo Díaz Ordaz. Esta organización resulta acertada, pues permite apreciar tanto las continuidades como las rupturas en la percepción franquista del sistema político mexicano.

Desde esta perspectiva, Ávila Camacho aparece caracterizado como un dirigente moderado, católico y aparentemente más receptivo hacia la legitimación de la España franquista. Sin embargo, esto no se tradujo en un cambio con respecto a la política de no reconocimiento. Asimismo, el nuevo presidente mantuvo su apoyo al exilio republicano, característico del periodo *cardenista*. Esta circunstancia introduce desde el inicio una tensión entre las expectativas del régimen español y la realidad política mexicana. En este sentido, México sería junto a Guatemala el único país que reconociera al gobierno republicano en el exilio (p.93). El temor a la reacción por parte de los exiliados españoles afincados en el país, la posición española en la Segunda Guerra Mundial y la estabilidad de los vínculos con Estados Unidos son algunos de los factores que explican la continuación de Ávila Camacho con aquella política (Ramírez Torres y Hernández Perelete, 2018, p. 144).

Así las cosas, las relaciones hispano-mexicanas constituyen el eje sobre el que se articula el estudio. Con motivo de aquella política de no reconocimiento, el régimen español se vio obligado a articular formas de representación oficiosas y canales informales de comunicación, documentos que nutren gran parte de la investigación y aportan originalidad a la obra. Estas fuentes primarias sobre las que se vertebra el análisis, y que han sido poco estudiadas, proceden fundamentalmente de archivos como el Archivo General de la Administración (AGA) y el Archivo de la Fundación Nacional Francisco Franco.

Estas relaciones se caracterizaron, así, por contactos indirectos y una cierta tolerancia hacia la presencia española, siempre que esta no comprometiera la posición internacional del gobierno mexicano. En este sentido, la diplomacia franquista es consciente de los límites impuestos por el contexto político mexicano, especialmente por el peso simbólico del exilio republicano.

Los informes diplomáticos analizados por De Andrés Martín revelan una percepción temprana del sistema político mexicano como un régimen de pluralismo limitado. En una nota de 1945 se señala la existencia formal de múltiples partidos (hasta treinta y tres), aunque solo uno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), desempeñaría funciones efectivas de gobierno, apoyado por organizaciones corporativas como la Confederación de Trabajadores de México o la Confederación Nacional Campesina. Los representantes españoles acompañaron esta interpretación de una crítica explícita al carácter no competitivo del sistema electoral. En sus informes, el PRI aparece definido no como un partido en sentido moderno, sino como una plataforma destinada a garantizar el triunfo del candidato designado por el presidente saliente (pp. 18-19). Esta lectura anticipa una de las ideas en las que incide el libro:

la diplomacia franquista percibe en México un sistema autoritario encubierto bajo formas institucionales democráticas. Esta preocupación por la falta de legitimidad de democrática del sistema mexicano que expresaron los representantes españoles es especialmente relevante dada la naturaleza del régimen español.

Dentro de este marco, los diplomáticos prestaron especial atención a las fuerzas políticas potencialmente desestabilizadoras. Por un lado, el Partido Acción Nacional (PAN), que se entiende como una formación conservadora con escasa base social, aunque valorada positivamente en términos relativos por su cercanía ideológica. Y, por otro lado, el sinarquismo, que ocupa un lugar central en los análisis de los representantes y se perfila como un movimiento vinculado al mundo rural y al catolicismo militante con raíces en el movimiento cristero. En uno de los informes trabajados por el autor, recibido en Madrid en 1947, el representante español se refiere al sinarquismo como “la salvación y grandeza de la patria mexicana” (p.22), motivo por el que siguieron sus actuaciones, que se desarrollaron fundamentalmente a través de reuniones, manifestaciones y protestas que a menudo constituyeron para el cuerpo diplomático español fuente de cierto optimismo con respecto a la movilización de las derechas en el país (González Flores, 2014, p.60). Así, los representantes españoles interpretaron el sinarquismo de manera ambivalente: en algunos informes se percibe como una posible fuerza de regeneración nacional, mientras que en otros lo conceptualizan como un movimiento cercano al fascismo. Siguiendo con esta discrepancia, Juan Ramón de Andrés incluye en el texto los debates entre historiadores a los que ha dado lugar el intento de definición del movimiento (p.28).

La preocupación por el comunismo constituye otro eje fundamental del análisis. Los representantes interpretaron la realidad mexicana a través de un enfoque marcadamente anticomunista. En varios de los informes estudiados se identifica México como el país de infiltración comunista en Hispanoamérica. De esta forma, los representantes oficiosos del régimen franquista prestaron especial atención a las actividades de la Embajada de la Unión Soviética en Ciudad México y celebraron ya en 1959 la expulsión de dos de sus diplomáticos (p.197). Estiguras como Lázaro Cárdenas o Vicente Lombardo Toledano aparecen en los documentos como actores clave en esta supuesta expansión, lo que revela hasta qué punto el análisis franquista proyecta sobre el contexto mexicano las categorías ideológicas de la Guerra Fría. En este sentido, es especialmente relevante la obra de Juan Ramón de Andrés Martín, pues permite ubicar Hispanoamérica, y más concretamente México, en el relato de la Guerra Fría, región que a menudo ha sido eludido por parte de la historiografía.

El sexenio de Miguel Alemán (1946-1952) ocupa un lugar destacado en la obra, por ser interpretado por parte de la diplomacia franquista como un periodo de transición hacia posiciones más conservadoras. Los representantes españoles vieron en Alemán un dirigente moderado, preocupado por hacia la modernización económica y la industrialización del país, y favorable a una mayor colaboración con el sector empresarial. Esta valoración se acompaña de la idea de una “luna de miel” con Estados Unidos, aunque matizada por el hecho de que México no rompe relaciones con la Unión Soviética ni se integra plenamente en la estrategia militar estadounidense (pp.32-33).

En este sentido, el anticomunismo del *alemanismo* se entiende como parte de una doctrina nacional, la “mexicanidad”. Según el investigador, este periodo aumentó la dependencia estructural de México de Estados Unidos (p.35) y también contribuyó a un aumento de la pobreza y la desigualdad en el país, a pesar de la mencionada modernización económica (p.47).

Esta valoración relativamente positiva que hicieron los representantes oficiosos españoles del periodo *alemanista* convivió con una crítica a ciertas prácticas políticas del régimen. Los informes denuncian el carácter fraudulento de los procesos electorales, identificando irregularidades como la manipulación del censo o el control de las urnas por parte del partido oficial. Asimismo, se señalan fenómenos como el enriquecimiento de las élites políticas, la devaluación económica o el desorden administrativo como los factores que acabaron por generar un distanciamiento del pueblo mexicano con el régimen.

En este contexto, los informes de José Gallostra y Justo Bermejo, como representantes oficiosos de España en el país, cobran importancia en la investigación. Gallostra introduce un análisis del sistema político interesante que señala el “aburguesamiento” del PRI y su deriva hacia posiciones más conservadoras, aunque esta evolución no es interpretada como un motivo de optimismo. El representante señala la debilidad de las derechas, la fragmentación de la colonia española y la persistencia de elementos hostiles hacia los intereses del régimen franquista el exilio republicano. Cabe mencionar el asesinato del representante español en 1950.

La llegada a la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines en 1952 introduce nuevos factores de incertidumbre. Los diplomáticos franquistas interpretan su perfil como más liberal y menos favorable al régimen español, especialmente debido a la presencia en su gabinete de figuras vinculadas al exilio republicano o de orientación izquierdista. En este sentido, cabe mencionar la importancia que ofrece el investigador al exilio republicano en el país, que ocupaba cátedras, influía en periódicos, asesoraban gobiernos y a la banca y habían hecho un intenso acto de presencia en la vida privada y pública del país (p.48).

Sin embargo, esta percepción se ve parcialmente matizada por la evolución de su política anticomunista, que se intensifica a partir de mediados de la década de 1950 en el contexto de la Guerra Fría y de los acontecimientos en Guatemala (p.76) y que resultó, ya en el periodo *cortinista*, en el apoyo del presidente al Congreso Anticomunista celebrado en 1954 (p.81). Este endurecimiento de la política anticomunista bajo la presidencia de Ruiz Cortines se traduce en una mayor alienación con Estados Unidos. Tal y como señala el autor del libro, un informe de junio de 1953 dirigido a Francisco Franco señalaba, en línea con lo expuesto, que el diario mexicano *Excelsior* consideraba México se había convertido en una base de operaciones del comunismo en América (De Andrés Martín, 2024, p.54). aunque sin abandonar completamente la autonomía diplomática mexicana. La doctrina Estrada, basada en la no intervención y el reconocimiento de los gobiernos, permitió a México mantener relaciones con países de distintos bloques, lo que generó tensiones en la interpretación franquista, que lo leyeron como una falta de coherencia por parte del régimen mexicano. Juan Ramón de Andrés Martín se apoya en este punto de la investigación, como en otros,

en el estudio de otro tipo de fuentes primarias como periódicos del periodo como *El Universal* (p.93).

Durante la presidencia de Adolfo López Mateos, los informes diplomáticos insisten en la persistencia de esta ambigüedad. Por un lado, se reconoce la existencia de políticas de corte social y una retórica progresista y, por otro lado, se señala la represión de movimientos sindicales y la persecución de líderes comunistas, lo que refuerza la imagen de un régimen que combina elementos autoritarios con un discurso ideológico flexible. La influencia de figuras como Lázaro Cárdenas sigue siendo una de las preocupaciones por parte de los representantes oficiosos como Justo Bermejo, pues se entiende como un factor fundamental para la persistencia de la política de no reconocimiento (p. 93). Por su parte, el movimiento sinarquista reivindicó la formalización de las relaciones diplomáticas con España, tal y como informó Manuel Oñós de Plandolit al Ministerio de Asuntos Exteriores español (p.123).

Finalmente, la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz aparece en el texto como un periodo de consolidación del sistema político surgido de la revolución. En este punto, el autor analiza el fortalecimiento del poder central, la subordinación de los poderes legislativo y judicial, y el papel del ejército en el sistema político mexicano, así como las relaciones con la Iglesia -cuestión que atraviesa todo el análisis-. Asimismo, se presta atención al control de la prensa y a prácticas como el “chayote”, que pondrían de manifiesto la falta de independencia de los medios de comunicación.

En definitiva, el libro permite identificar una serie de constantes en la percepción franquista de México: la desconfianza hacia el sistema político por su falta de transparencia y legitimidad democrática, la obsesión por la infiltración comunista, la figura de Lázaro Cárdenas como brújula moral de los periodos subsiguientes, la valoración positiva de las fuerzas conservadoras y la frustración ante la persistencia de la política antifranquista. Sin embargo, también pone de relieve las limitaciones de esta mirada, marcada por un fuerte sesgo ideológico que condiciona la interpretación de los acontecimientos.

Desde un punto de vista crítico, el principal interés de la obra reside precisamente en esta dimensión: más que ofrecer una descripción objetiva de la realidad mexicana, permite analizar cómo un régimen autoritario interpreta otro sistema político que, aunque formalmente democrático, presenta rasgos igualmente problemáticos en términos de pluralismo y competencia. En este sentido, el libro contribuye a complejizar la comprensión de las relaciones internacionales durante la Guerra Fría, mostrando cómo las percepciones ideológicas y los intereses políticos se entrelazan en la construcción de diagnósticos diplomáticos.

En conclusión, el trabajo de Juan Ramón de Andrés Martín ofrece una aportación relevante al estudio de las relaciones hispano-mexicanas y de la cultura política del franquismo, al tiempo que plantea interrogantes sobre la naturaleza del sistema político mexicano y sobre las formas en que este fue interpretado desde el exterior.

Bibliografía

De Andrés Martín, Juan Ramón. “[La realidad política mexicana en el periodo ruiz-cortinista de 1953-1955 desde la óptica diplomática franquista](#)”, *Cuadernos de investigación histórica*, nº (2024): pp. 51-74.

De Andrés Martín, Juan Ramón. *Los diplomáticos franquistas ante la realidad política mexicana en el periodo de 1940-1970*. Madrid: Dykinson, 2025.

González Flores, José Gustavo. “Los motivos del sinarquista. La organización y la ideología de la Unión Nacional Sinarquista”, *Culturales*, vol.3 nº1, (2015), pp. 49-76.

Ramírez Torres, Julio César, Hernández Perezlete, María Fernanda. “La relación política España-México: 1936-1975”, en *Ab Initio*, nº12. (2018), pp. 140-156.

**BAUTISTA HERNÁEZ,
ANDRÉS. *Derecho
Internacional Público y
Catástrofes, 2ª Edición,
Editorial Tirant Lo
Blanch, 2026, 466 pp.***

ANA CRISTINA GALLEGO HERNÁNDEZ*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 479-481.
ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10616>. ORCID: 0000-0003-3210-2776

Tan solo un lustro después —y con plena justificación a la vista de los múltiples sucesos y desastres que afectan a nuestro planeta—, el Dr. Bautista-Hernández publica la segunda edición del manual “Derecho Internacional Público y Catástrofes”, el cual cumple de manera sobresaliente la función de enseñar, ordenar y hacer comprensible un sistema jurídico complejo, aunque sumamente interesante.

Por consiguiente, esta obra, financiada gracias a una ayuda del I Plan Propio de Docencia de la Universidad de Málaga, se convierte en un instrumento de referencia para profesionales y, al mismo tiempo, como una herramienta especialmente útil para el alumnado. De hecho, con el fin de atender la necesidad docente derivada de la expansión temática de los planes de estudio del Grado en Derecho, el autor combina el rigor científico con una metodología docente que incorpora cuadros, gráficos, bibliografía específica y actualizada, así como actividades de refuerzo en cada capítulo.

Evidentemente, que la publicación científica reseñada pueda calificarse de rigurosa, a la par que didáctica, no es una casualidad. Esta es fruto de la especialización y la sólida formación del autor en la materia, ya que el Dr. Bautista-Hernández, fue Doctor en Derecho por la Universidad de Málaga, donde obtuvo el Premio Extraordinario, y por la Université Paris Nanterre (Francia), tras defender, en 2018, la tesis titulada “Las Catástrofes en el ámbito del Derecho Internacional y su Régimen Jurídico”.

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Sevilla. Correo electrónico: agallegoh@us.es.

Asimismo, este manual no se limita exclusivamente al análisis jurídico, sino que logra con coherencia, abordar el estudio de las catástrofes desde una perspectiva multidisciplinar, gracias a las múltiples investigaciones que el autor, adicionalmente, ha realizado sobre los Derechos Humanos, el Derecho Penal Internacional, la Seguridad Humana y el Bioderecho.

Sin embargo, la cualidad más positiva que presenta este manual y que, sin lugar a dudas, enriquece a los lectores de cualquier perfil, es que el contenido está especialmente actualizado, sobre todo, ahora en su última versión. Esto es, la obra aborda temas de vanguardia como puede ser las catástrofes mixtas (por ejemplo: incendios de sexta generación o epidemias) y los ciberataques como nuevas amenazas a infraestructuras críticas.

En lo que respecta a la estructura y para que metodológica y didácticamente los objetivos abordados en el trabajo se desarrollen de forma coherente, acertadamente, el autor ha dividido la obra en dos grandes bloques diferenciados.

Por un lado, la obra se estructura en una primera parte dedicada al contenido teórico-práctico que, como ya adelanta el propio título del manual, se denomina “El Derecho internacional público y las catástrofes”. Esta sección inicial se divide, a su vez, en cuatro capítulos centrados en la definición multidisciplinar de las catástrofes, su gestión internacional, la evolución histórica del Derecho Internacional en esta materia y el análisis de sus fuentes y contenido. En lo que respecta a la segunda edición, a nuestro juicio, no solo se ha realizado una enriquecedora actualización, sino que se ha incluido desde la perspectiva teórico-práctica distintos apartados, de entre los que destaco el punto 3.3 sobre “La labor de la Unión Europea” en el que se explica la creación de instrumentos tan novedosos e importantes como el “Mecanismo de Emergencia en materia de Ciberseguridad y el Mecanismo Europeo de Revisión de Incidentes de Ciberseguridad”. En definitiva, fiel a su carácter perfeccionista, el autor se supera en esta segunda edición, más detallada y actualizada, al incrementar notablemente el valor y la calidad de su obra.

Por otro lado, el manual incluye una segunda parte de gran utilidad para el lector que desee acudir a las fuentes originales que sustentan buena parte de la investigación del autor. En ella se recoge un amplio compendio de instrumentos internacionales, en su mayoría jurídicamente vinculantes, organizados según el ámbito espacial al que se dirigen. Así, estos instrumentos se clasifican en función de su carácter universal, regional o bilateral, e incorporan además la referencia a una norma interna: la Ley 17/2015 –española-, *del Sistema Nacional de Protección Civil*.

En concreto, en lo que respecta a la segunda edición, dicha sección documental se ha visto incrementada con un documento extra: *el Reglamento de la UE por el que se establecen medidas destinadas a reforzar la solidaridad y las capacidades en la Unión a fin de detectar ciberamenazas e incidentes, prepararse y responder a ellos y por el que se modifica el Reglamento de Ciberseguridad*. Así las cosas, se recogen un total de 16 textos.

En definitiva, todas estas cuestiones justifican la necesidad y oportunidad de que el autor haya trabajado en esta segunda edición que incrementa la obra en más de 100

páginas y, a través de las cuales, se hace un interesante balance de las catástrofes con mayor repercusión internacional desde 2021.

Así las cosas, el autor incorpora referencias a la emergencia de salud pública de importancia internacional de COVID-19, así como la respuesta prácticamente universal, tras 3 años de fuertes negociaciones, al adoptarse el 20 de mayo de 2025 el Tratado sobre Pandemias de la OMS. El Dr. Bautista analiza de forma sobresaliente los incendios de “sexta generación”, los fenómenos híbridos, las crisis migratorias y últimos conflictos armados, como la agresión de Rusia a Ucrania iniciada en 2022. E, igualmente, aborda nuevas e inquietantes amenazas como los ciberataques a infraestructuras críticas.

En definitiva, el Dr. Bautista-Hernández ha elaborado una obra de referencia —entre las primeras en lengua española—, útil, rigurosa y cuidadosamente estructurada, que aborda un tema específico y emergente. Además, se orienta de forma especial al aprendizaje del estudiante interesado en el Derecho Internacional, disciplina que, a la luz de cuestiones como estas, demuestra que continúa claramente en auge.

**VERA ESQUIVEL,
GERMÁN. *La Reforma
de la Carta Democrática
Interamericana*, Editora
Jurídica GRIJLEY, Lima,
2024, 165 pp.**

ROXANA NELLY DIESTRA HUERTA*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 482-487.
ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10618>. ORCID: 0000-0001-6379-8812

El libro *La reforma de la Carta Democrática Interamericana*, de Germán Vera Esquivel, constituye una contribución relevante al estudio contemporáneo del sistema interamericano, particularmente en lo referido a la defensa colectiva de la democracia representativa. La obra se inscribe en un campo de especial importancia para el derecho internacional público, el derecho constitucional y las relaciones internacionales: la tensión entre soberanía estatal, principio de no intervención, protección de los derechos humanos y vigencia del principio democrático.

Desde sus primeras páginas, el autor delimita con claridad el objeto de su investigación: analizar las reformas que requeriría la Carta Democrática Interamericana —CDI— para preservar su utilidad como instrumento internacional destinado a fortalecer la democracia representativa y prevenir alteraciones o rupturas institucionales del orden democrático en los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos —OEA—. Esta finalidad otorga al libro una orientación práctica y actual, pues no se limita a describir la CDI como instrumento histórico, sino que la examina a la luz de los desafíos democráticos del siglo XXI. El propio autor señala que su investigación adopta una perspectiva jurídico-política, sustentada en el derecho internacional, las relaciones internacionales y el derecho constitucional, reconociendo que, en el estudio de la OEA y de la CDI, “lo jurídico se convierte en político y lo político en jurídico”.

* Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú). Vicepresidenta de la Comisión de Derecho Internacional de la Sociedad Peruana de Derecho y Docente en la Universidad Científica del Sur (Perú). Correo electrónico: roxanadiestra@gmail.com

Uno de los principales méritos de la obra radica precisamente en esa comprensión integral del fenómeno democrático. Vera Esquivel no analiza la democracia como una categoría meramente electoral, sino como un régimen político y jurídico que exige institucionalidad, respeto a los derechos humanos, vigencia del Estado de derecho y mecanismos regionales de protección. En ese sentido, el libro ofrece una lectura madura de la Carta Democrática Interamericana, entendida no solo como una resolución política de la OEA, sino como una expresión normativa del consenso regional alcanzado en torno a la defensa de la democracia representativa.

Estructura y desarrollo argumental

La obra presenta una estructura ordenada, progresiva y metodológicamente coherente. El primer capítulo examina el papel de la OEA en la actualidad; el segundo aborda los orígenes, avances y desafíos de la Carta Democrática Interamericana; el tercero desarrolla las principales propuestas de reforma; y el cuarto analiza temas complementarios de especial interés, como la inclusión de mecanismos de sanción, la existencia de un derecho humano o regional a la democracia y los aspectos sociales y económicos de la CDI. Esta organización permite al lector transitar desde el marco institucional general hacia el núcleo propositivo de la investigación.

El primer capítulo cumple una función contextual indispensable. El autor sitúa a la OEA en el escenario internacional contemporáneo y explica cómo la organización, fundada en 1948, ha debido adaptarse a un mundo distinto al de la Guerra Fría. La lectura propuesta es especialmente valiosa porque evita una visión estática del sistema interamericano. Por el contrario, muestra que la OEA ha experimentado una transformación progresiva, particularmente desde los años ochenta y noventa, cuando el principio democrático comenzó a adquirir una centralidad creciente dentro del derecho regional americano.

En este punto, el libro acierta al explicar la evolución desde una lógica predominantemente centrada en el principio de no intervención hacia una concepción más compleja, en la cual la democracia representativa se convierte en un valor compartido, una condición de legitimidad y un presupuesto para la protección de los derechos humanos. Esta explicación es una de las fortalezas conceptuales de la obra, pues permite comprender que la defensa regional de la democracia no surge de manera improvisada, sino como resultado de un proceso histórico, diplomático y jurídico que incluye el Protocolo de Cartagena de 1985, la Resolución 1080 de 1991 y, finalmente, la adopción de la Carta Democrática Interamericana en 2001.

El segundo capítulo constituye uno de los apartados más sustantivos del libro. En él, Vera Esquivel estudia la CDI desde sus orígenes, con especial atención a la participación del Perú en su gestación. Este énfasis resulta particularmente significativo, pues permite reivindicar el aporte de la diplomacia peruana al desarrollo del derecho interamericano. La Carta Democrática no aparece en la obra como un instrumento abstracto, sino como una respuesta regional a experiencias concretas de crisis institucional, autoritarismo competitivo y debilitamiento del orden constitucional. En ese sentido, la referencia al contexto peruano posterior al régimen de Alberto Fujimori y

al gobierno de transición encabezado por Valentín Paniagua otorga densidad histórica al análisis.

Asimismo, resulta destacable la forma en que el autor examina la naturaleza jurídica de la CDI. La obra reconoce que la Carta no es un tratado internacional en sentido estricto, pero subraya que ello no impide atribuirle un importante valor jurídico-político. Esta aproximación es equilibrada y técnicamente adecuada: evita sobredimensionar la fuerza vinculante formal de la CDI, pero al mismo tiempo impide reducirla a una simple declaración retórica. La Carta, en la lectura del autor, forma parte del desarrollo progresivo del principio democrático en el sistema interamericano y cumple una función de orientación normativa para los Estados miembros de la OEA.

Valor académico de la tesis central

La tesis central de la obra es clara y pertinente: la Carta Democrática Interamericana continúa siendo un instrumento esencial para la defensa de la democracia representativa en las Américas, pero requiere ser fortalecida o reformada para enfrentar con mayor eficacia las nuevas modalidades de afectación del orden democrático. Esta tesis posee especial actualidad, pues las amenazas contemporáneas a la democracia ya no se presentan únicamente bajo la forma clásica del golpe militar. En la región, las crisis democráticas suelen manifestarse mediante mecanismos más sutiles: concentración progresiva del poder, debilitamiento de los órganos de control, hostigamiento a la prensa, instrumentalización de la justicia, manipulación de procesos electorales o erosión gradual de la separación de poderes.

Uno de los mayores aciertos del libro es identificar que la CDI tuvo la virtud de ampliar el campo de protección de la democracia más allá del golpe de Estado tradicional. En efecto, al referirse a la “alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático”, la Carta permite abordar escenarios complejos en los que las instituciones formales subsisten, pero son vaciadas de contenido democrático. Esta lectura es jurídicamente relevante, porque permite comprender la CDI como un instrumento diseñado no solo para reaccionar frente a rupturas abruptas, sino también para atender procesos graduales de deterioro institucional.

La obra también destaca por su tratamiento del “derecho a la democracia”. El autor otorga especial importancia al artículo 1 de la CDI, conforme al cual los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. Desde una perspectiva jurídico-constitucional, esta idea es particularmente sugerente, pues permite pensar la democracia no solo como forma de gobierno, sino como derecho de los pueblos y como presupuesto de ejercicio de otros derechos fundamentales. El autor incluso plantea la posibilidad de incorporar el derecho a la democracia representativa en las constituciones latinoamericanas, incluido el texto constitucional peruano. Esta propuesta revela una vocación innovadora y abre un campo de reflexión importante para el constitucionalismo regional.

El libro no cae, sin embargo, en afirmaciones simplistas. Por el contrario, distingue con prudencia entre la posible existencia de un derecho humano universal a la democracia y la configuración de un derecho regional a la democracia en el ámbito

interamericano. Esta precisión es académicamente valiosa, pues evita confundir los estándares universales del derecho internacional con los desarrollos específicos del sistema interamericano, donde la democracia representativa ha alcanzado una densidad normativa singular.

Principales aportes de la obra

El primer gran aporte del libro es su reconstrucción sistemática del tránsito del sistema interamericano hacia la defensa colectiva de la democracia. La obra permite observar cómo la OEA, tradicionalmente asociada al principio de no intervención, fue incorporando progresivamente obligaciones y compromisos en materia democrática. Esta explicación resulta útil para comprender la singularidad del sistema interamericano frente a otros espacios internacionales, como Naciones Unidas, donde no existe una exigencia equivalente de democracia representativa como condición general de pertenencia.

El segundo aporte consiste en la valoración del papel de la Carta Democrática Interamericana como instrumento de preservación institucional. El autor no se limita a examinar la CDI desde su contenido normativo, sino que analiza sus fortalezas y debilidades a partir de su aplicación práctica. Entre sus fortalezas, destaca que la Carta define la democracia como un derecho, contempla amenazas más sutiles a la democracia y exige la democracia como requisito de pertenencia al sistema interamericano. Entre sus debilidades, identifica la falta de precisión conceptual sobre las categorías de alteración y ruptura del orden democrático, así como la debilidad de sus mecanismos de sanción.

El tercer aporte es la recuperación del rol del Perú en la elaboración de la CDI. Este aspecto tiene particular importancia para la historia diplomática peruana. La obra muestra que el Perú no fue un actor pasivo en el proceso de construcción normativa interamericana, sino que desempeñó un papel significativo en la promoción de un instrumento destinado a proteger la democracia regional. Esta dimensión convierte al libro en una contribución no solo jurídica, sino también histórico-diplomática.

El cuarto aporte se encuentra en el capítulo dedicado a las propuestas de reforma. Vera Esquivel distingue entre reformas de alto perfil y reformas de menor perfil. Entre las primeras se encuentran la posibilidad de convertir la CDI en un tratado internacional, permitir que otros poderes del Estado u órganos constitucionalmente autónomos acudan directamente a la OEA, crear mecanismos de incentivos para fortalecer la democracia y promover un mayor conocimiento de la Carta. Entre las segundas, plantea la incorporación de la CDI en los derechos internos y la institucionalización de Misiones de Buenos Oficios para prevenir crisis democráticas o contribuir a su solución.

Esta clasificación es uno de los elementos más útiles del libro, porque ordena el debate y permite distinguir entre propuestas ambiciosas, de difícil viabilidad política, y alternativas más graduales, pero potencialmente eficaces. En particular, la idea de fortalecer las Misiones de Buenos Oficios resulta atractiva porque privilegia una lógica preventiva antes que meramente sancionadora. Ello es coherente con la naturaleza

diplomática del sistema interamericano y con la necesidad de intervenir tempranamente frente a situaciones de deterioro institucional.

Relevancia jurídica y política del análisis

La relevancia del libro se explica por el contexto regional en el que aparece. América Latina atraviesa una etapa de tensiones democráticas persistentes, caracterizada por polarización política, desconfianza ciudadana, debilitamiento de partidos, crisis de representación y cuestionamientos a las instituciones constitucionales. En ese escenario, la reflexión sobre la Carta Democrática Interamericana adquiere una importancia renovada.

La obra es valiosa porque recuerda que la democracia no puede reducirse al acto electoral. Siguiendo una tradición doctrinal consolidada, el autor insiste en que no basta con acceder democráticamente al poder; también es necesario ejercerlo democráticamente. Esta afirmación tiene una enorme significación jurídica, pues permite distinguir entre legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio. Un gobierno puede haber surgido de elecciones, pero perder legitimidad democrática si desconoce la separación de poderes, afecta derechos fundamentales, persigue opositores o manipula las reglas constitucionales para perpetuarse en el poder.

Desde esta perspectiva, el libro contribuye a fortalecer una comprensión sustantiva de la democracia representativa. Esta no se agota en el sufragio, sino que presupone pluralismo político, respeto a los derechos humanos, independencia judicial, libertad de expresión, elecciones auténticas, rendición de cuentas y control del poder. Tal aproximación es consistente con los elementos esenciales de la democracia representativa previstos en la propia CDI y con el desarrollo contemporáneo del derecho constitucional democrático.

Asimismo, la obra resulta especialmente pertinente para la diplomacia. El análisis de la CDI exige comprender cómo operan los consensos regionales, las negociaciones multilaterales y los límites prácticos de la acción colectiva. Vera Esquivel demuestra sensibilidad frente a esa dimensión. No propone reformas de manera abstracta, sino que considera las dificultades políticas del contexto latinoamericano. Por ello, el libro llega a una conclusión prudente: aunque reformar la CDI podría ser deseable desde el punto de vista normativo, fortalecerla puede resultar más viable en la coyuntura actual.

Valoración final

En términos generales, *La reforma de la Carta Democrática Interamericana* es una obra sólida, pertinente y académicamente valiosa. Su principal virtud reside en combinar análisis jurídico, reflexión constitucional y comprensión diplomática del sistema interamericano. El autor aborda un tema complejo con claridad expositiva, orden argumental y vocación propositiva.

El libro tiene, además, el mérito de revalorizar la Carta Democrática Interamericana en un momento en que la región necesita instrumentos eficaces para defender la institucionalidad democrática. Frente a las visiones que consideran a la

OEA como un organismo agotado o irrelevante, la obra propone una lectura más equilibrada: reconoce sus limitaciones, pero también destaca su papel como foro político hemisférico y como espacio de construcción normativa en favor de la democracia.

Desde una perspectiva jurídico-académica, la investigación destaca por tres razones principales. Primero, porque explica adecuadamente la evolución del principio democrático en el sistema interamericano. Segundo, porque identifica con precisión los aportes y límites de la CDI. Tercero, porque formula propuestas concretas para su fortalecimiento, sin perder de vista las restricciones políticas existentes.

La obra también resulta valiosa por su utilidad pedagógica. Los anexos, que incluyen una versión sumillada de la Carta Democrática Interamericana y un índice analítico del instrumento, constituyen herramientas útiles para estudiantes, investigadores, diplomáticos y operadores jurídicos interesados en el sistema interamericano. Este componente práctico refuerza el carácter académico de la obra y facilita su consulta especializada.

En conclusión, el libro de Germán Vera Esquivel representa una contribución importante al debate sobre la defensa colectiva de la democracia en las Américas. Su enfoque es oportuno, su estructura es clara y su tesis resulta especialmente pertinente en el actual escenario regional. La obra permite comprender que la Carta Democrática Interamericana no debe ser vista como un instrumento superado, sino como una pieza central del patrimonio jurídico-político interamericano, cuya vigencia depende de la capacidad de los Estados y de la OEA para actualizar sus mecanismos de prevención, respuesta y fortalecimiento institucional.

En una región donde la democracia continúa enfrentando riesgos de erosión, concentración de poder y debilitamiento institucional, el libro ofrece una reflexión necesaria: la democracia representativa debe ser defendida no solo como procedimiento electoral, sino como régimen jurídico, político y axiológico fundado en la dignidad humana, la soberanía popular, los derechos fundamentales y el Estado constitucional de derecho. Esa es, precisamente, la mayor virtud de la obra: recordarnos que la Carta Democrática Interamericana sigue siendo un instrumento indispensable para orientar la defensa de la democracia en el hemisferio.

**BERTOT TRIANA, HAROLD;
GUTIÉRREZ, JUAN CARLOS;
RODRÍGUEZ CEDEÑO,
VÍCTOR. *Venezuela entre la
justicia internacional y el
desafío de la impunidad,*
Iustel, 2026, 204 pp.**

IGNACIO ÁNGEL PÉREZ MACÍAS*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 20, No. 1, (julio de 2026), pp. 488-492.
ISSN: 1988 – 0618. DOI: <https://doi.org/10.20318/reib.2026.10620>. ORCID: 0000-0002-5125-5439

Para Venezuela que sufre, la primera palabra. Tomo prestada —adaptándola al presente— la expresión de un gran escritor latinoamericano. Mientras redacto esta reseña, Venezuela vuelve a enfrentarse al dolor provocado por un devastador terremoto que ha dejado víctimas mortales, desaparecidos, miles de heridos y cuantiosos daños materiales. Ante esa tragedia, la primera palabra solo puede ser de solidaridad. Pero, junto a este sufrimiento, persiste otro dolor, de origen humano: el que producen las violaciones graves de derechos humanos, la erosión de las instituciones democráticas y la impunidad. Precisamente sobre estas cuestiones reflexiona esta obra, desde la convicción de que el Derecho Internacional Público (DIP) continúa siendo un instrumento imprescindible para proteger la dignidad humana cuando los mecanismos internos dejan de ofrecer respuestas eficaces.

Presenta, además, un especial interés por el momento en que ve la luz. Elaborada poco después de los acontecimientos del 3 de enero de 2026 y de la detención y traslado de Nicolás Maduro a Estados Unidos, asume el reto de analizar un escenario

* Doctor en Derecho. Abogado y Profesor Asociado del área de Derecho Internacional Público en la Universidad Carlos III de Madrid. Colaborador en CUNEF Universidad. Correo electrónico: igperezm@der-pu.uc3m.es.

extraordinariamente reciente sin renunciar al rigor científico. Aunque no todos los capítulos giran directamente en torno a ese episodio, su influencia *sobrevuela* buena parte del volumen. Con acierto, la obra recuerda —en certeras palabras de Harold Bertot— que el análisis crítico de determinadas actuaciones estatales nunca puede confundirse con una defensa de la impunidad de los presuntos crímenes cometidos en Venezuela.

Desde el inicio el lector comprende que no se encuentra ante una obra concebida al calor del debate político coyuntural, sino ante un estudio jurídico de largo alcance. La crisis venezolana se contempla como un fenómeno que trasciende el ámbito interno y cuyas implicaciones afectan al sistema interamericano y a la comunidad internacional. De ahí el diálogo constante entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Penal y otras ramas del DIP, configurando una *visión poliédrica* de la realidad venezolana que difícilmente admitiría aproximaciones unidimensionales. Cada autor aborda una dimensión distinta del problema sin contradecir las demás; al contrario, las diferentes perspectivas terminan complementándose y enriqueciendo la comprensión del conjunto. Así, el caso venezolano deja de ser únicamente el objeto de estudio para convertirse en un *verdadero laboratorio* desde el que reflexionar sobre algunos de los desafíos más complejos que afronta hoy el DIP.

Bajo la dirección de Harold Bertot Triana, Juan Carlos Gutiérrez y Víctor Rodríguez Cedeño, los doce capítulos responden a una arquitectura cuidadosamente diseñada. Cada contribución anuncia la cuestión que pretende resolver, desarrolla su itinerario argumental y concluye sintetizando sus principales aportaciones. A ello se suma una circunstancia que me sorprendió especialmente: las inquietudes que suscita un capítulo encuentran continuidad en los sucesivos, generando la impresión de asistir a una genuina *conversación académica* más que a una simple sucesión de estudios independientes.

Las «Palabras previas» de Castor Díaz Barrado cumplen una función decisiva. Lejos de limitarse a presentar el volumen, ofrecen una auténtica *hoja de ruta* intelectual. Desde su profundo conocimiento de la realidad latinoamericana, el autor sitúa la crisis venezolana en el contexto del debilitamiento del multilateralismo y del deterioro de los procesos de cooperación regional, al tiempo que reivindica la vigencia del DIP como instrumento indispensable frente a las violaciones más graves de los derechos humanos. Es un lujo contar con un prólogo de semejante altura.

La solvencia científica del libro descansa igualmente sobre la calidad de las fuentes empleadas. Informes de Naciones Unidas, de la Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y una abundante jurisprudencia internacional sostienen las afirmaciones de los distintos autores. Los casos internacionales no aparecen aquí como simples referencias eruditas, sino integrados en la argumentación para ilustrar los problemas jurídicos que plantea la realidad venezolana.

El recorrido por los capítulos confirma que el propósito no consiste en ofrecer doce aproximaciones paralelas, sino una explicación progresiva de la crisis venezolana. Esa impresión comienza con el trabajo de Iraida A. Giménez, cuya aportación trasciende el caso venezolano para situarlo en las tensiones que atraviesan hoy el

orden jurídico internacional. Su capítulo constituye una excelente *puerta de entrada* al recordar una idea frecuentemente olvidada: las dificultades para hacer efectivo el DIP no significan que haya perdido su fuerza normativa, sino que hacen más necesaria su función limitadora del poder.

La contribución de Aritz Obregón Fernández responde con claridad a una pregunta habitual en nuestras aulas: por qué la existencia de graves violaciones de derechos humanos no legitima, por sí sola, una intervención militar internacional. Su análisis de la «responsabilidad de proteger» expone con rigor los límites que continúan imponiendo la Carta de las Naciones Unidas y el DIP contemporáneo.

Harold Bertot Triana nos conduce hacia uno de los debates más lúcidos y de mayor calado del libro: las consecuencias que puede producir, desde la perspectiva de las inmunidades internacionales, el no reconocimiento de un gobierno extranjero. También se adentra en un terreno escasamente explorado por la doctrina con una pulcritud metodológica ejemplar y ofrece una sólida defensa del valor de las reglas internacionales frente a la tentación de flexibilizarlas para resolver situaciones políticamente complejas.

La perspectiva cambia con el capítulo de Fernando Domínguez Sardou, que incorpora el análisis de la evolución política interna venezolana para explicar cómo el progresivo cierre institucional termina proyectándose hacia la jurisdicción penal internacional. Reconstruye ese proceso con notable claridad, mostrando que la intervención de la Corte Penal Internacional no puede comprenderse aisladamente, sino como consecuencia del progresivo deterioro de los mecanismos internos de control. Quien desee comprender esa evolución encontrará aquí una explicación especialmente esclarecedora y de un gran rigor conceptual.

La obra se adentra en el funcionamiento de la propia Corte Penal Internacional. Juan Carlos Sainz Borgo ofrece una reconstrucción precisa de la actuación de la Fiscalía, permitiendo apreciar las complejidades institucionales y procesales que acompañan una investigación de esta naturaleza. Más que describir acontecimientos, nos invita a reflexionar sobre los desafíos que afronta hoy la justicia penal internacional.

Desde una perspectiva marcadamente técnica, Milagros Betancourt C. aborda el debate relativo a la naturaleza jurídica del Estatuto de Roma y a su incorporación al ordenamiento venezolano. Se trata de uno de esos capítulos imprescindibles porque proporciona los fundamentos dogmáticos sobre los que descansan muchas de las cuestiones desarrolladas en el resto del volumen. La cautela con la que examina las distintas posiciones doctrinales y las dificultades para aplicar directamente el Estatuto de Roma en Venezuela constituye una nueva muestra del rigor que caracteriza a la obra en su conjunto.

Víctor Rodríguez Cedeño aborda una cuestión cuya presencia resultaba imprescindible en una obra dedicada a los desafíos de la impunidad: el examen de los elementos constitutivos de los crímenes de lesa humanidad. Su aportación evita planteamientos retóricos y centra el análisis en los requisitos jurídicos que permiten valorar, en Venezuela, la eventual concurrencia de esta modalidad de crímenes internacionales.

El resultado es un estudio sólido, construido desde un profundo conocimiento del Derecho Penal Internacional y estrechamente vinculado a la práctica de los tribunales internacionales.

Especial relieve adquiere el capítulo de Juan Carlos Gutiérrez, probablemente el más propositivo del volumen. Sin abandonar el rigor jurídico, desplaza la atención hacia las posibles vías de rendición de cuentas, ofreciendo un *mapa de alternativas* que trasciende la actuación de la Corte Penal Internacional y explora mecanismos complementarios para combatir la impunidad. Algunas de sus propuestas podrán suscitar debate —el propio autor reconoce sus dificultades jurídicas y políticas—, pero precisamente esa voluntad de ampliar horizontes constituye uno de los aspectos más valiosos de su trabajo.

La contribución de Jacqueline Hellman Moreno invita al lector a contemplar con cautela el recurso a determinados precedentes históricos (el caso Eichmann), recordando que la gravedad de unos hechos nunca debe conducir a relajar las exigencias sobre las que descansa la jurisdicción universal. Su estudio advierte, con acierto, sobre el riesgo de fundamentar acciones judiciales (detención de Maduro) en la carga simbólica de ciertos precedentes, en detrimento del DIP vigente.

Entre las aportaciones que me despertaron más interés figura la de Luis Manuel Marcano Salazar. El autor desarrolla una de las tesis más novedosas del libro al examinar la eventual responsabilidad penal internacional de determinados agentes diplomáticos cuando su actuación pueda integrarse en estructuras organizadas de criminalidad estatal. Su aportación amplía el foco tradicional del debate y demuestra que el estudio de la responsabilidad internacional del individuo continúa ofreciendo espacios para la reflexión doctrinal más rigurosa.

La dimensión más humana del volumen aparece representada en el trabajo de Carmen Ladrón de Guevara Pascual, que desplaza el *centro de gravedad* desde las instituciones hacia quienes constituyen la razón última de todos los mecanismos internacionales de protección: las víctimas. Su estudio recuerda que los procesos de justicia o de transición democrática deben ajustarse plenamente a los estándares internacionales para garantizar el reconocimiento, la verdad, la memoria, evitar la revictimización y ofrecer una reparación integral. Esa perspectiva conecta con el propio título de la obra, pues la impunidad termina convirtiéndose también en una forma de prolongar el sufrimiento de las víctimas, perspectiva firmemente respaldada por su contrastada trayectoria como abogada y especialista en la materia.

El recorrido concluye con la aportación de Thairi Nazareth Moya Sánchez, otra de las contribuciones más originales del volumen desde el punto de vista conceptual. A partir del caso del Arco Minero del Orinoco, la autora propone la categoría de «criminalidad extractiva» como herramienta analítica para examinar, desde el Derecho Penal Internacional, determinadas formas de violencia vinculadas a la explotación de recursos naturales. Sin anticipar las conclusiones de su estudio, el capítulo invita a reflexionar sobre la posible relevancia jurídico-penal internacional de estos patrones de criminalidad y demuestra cómo el caso venezolano puede abrir nuevas líneas de investigación en un ámbito todavía escasamente explorado.

Quizá algún lector hubiera esperado unas conclusiones generales suscritas por los directores que sintetizaran las principales aportaciones del conjunto. Sin embargo, esa ausencia no se percibe durante la lectura. Cada capítulo ofrece una recapitulación propia y el diálogo constante entre las distintas contribuciones termina proporcionando, de manera natural, esa sensación de unidad. Por eso, debo destacar el excelente trabajo de dirección realizado. Integrar las aportaciones de doce autores procedentes de ámbitos académicos y profesionales diversos constituye siempre una tarea compleja. El lector no aprecia rupturas metodológicas o desequilibrios. Al contrario, la uniformidad expositiva y el diseño intelectual del volumen revelan un cuidado trabajo de dirección.

Existen, además, pequeños detalles que no conviene pasar por alto. El título responde fielmente al contenido y la reflexión sobre la justicia internacional y los desafíos de la impunidad atraviesa efectivamente toda la obra. Incluso la portada (obra de jessica45 en Pixabay)—con la figura de la diosa de la justicia, ciertos elementos que evocan al DIP y una ventana apenas entreabierta hacia la luz— anticipa, con acierto, el mensaje que acompaña al lector desde las primeras páginas: frente a la oscuridad que generan las violaciones graves de derechos humanos, el DIP sigue ofreciendo razones para la esperanza.

El volumen posee un singular valor pedagógico por su escritura clara, ordenada y accesible, pese a su complejidad técnica. Este rigor y esta claridad permiten recomendar su lectura a estudiantes, investigadores y profesionales del DIP y de los derechos humanos.

Al concluir su lectura permanece una convicción difícilmente discutible. Este libro no pretende ofrecer respuestas sencillas a problemas extraordinariamente complejos ni convertir el caso venezolano en un mero objeto de confrontación política. Su verdadera aportación consiste en recordar que la defensa de la dignidad humana exige preservar la fuerza normativa del DIP precisamente cuando las circunstancias actuales invitan al escepticismo.

Si al comenzar estas páginas la primera palabra fue para una Venezuela que hoy vuelve a sufrir, también la última debe dirigirse a ella. Porque, frente a la devastación provocada por la naturaleza o por la acción del ser humano, el DIP quizá no pueda ofrecer soluciones inmediatas, pero sí algo especialmente valioso: un lenguaje común desde el que reclamar justicia, proteger a las víctimas y mantener viva la esperanza de que ninguna forma de impunidad llegue a convertirse en definitiva.

Documentación

DÉBORAH PRESTA NOVELLO*

La presente sección de documentación recoge una selección de informes, reportes y publicaciones institucionales de organismos internacionales del ámbito iberoamericano publicados el primer semestre de 2026. Los documentos recopilados abordan las principales áreas de interés para la comunidad científica e investigadora iberoamericana: desarrollo económico, fiscal y social, salud pública, derechos humanos, democracia y cooperación internacional. En este número se incluyen documentos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Documentos

- 1) Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2026: fortalecimiento de los sistemas tributarios para financiar un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. CEPAL
- 2) Informe anual 2025 de la OPS: Impulsar la innovación, generar impacto. OPS/OMS
- 3) Democracias bajo presión: reimaginar los futuros de la democracia en América Latina y el Caribe, 2026. PNUD/CEPAL
- 4) Informe macroeconómico del BID: Resiliencia y perspectivas de crecimiento en una economía global cambiante. BID
- 5) Panorama Laboral 2025 de América Latina y el Caribe. OIT

* Profesora del área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universitat de Lleida -UdL.
Correo electrónico: deborah.presta@udl.cat

1) Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2026: fortalecimiento de los sistemas tributarios para financiar un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe -CEPAL-

Esta publicación anual de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL analiza la evolución de los ingresos y el gasto público, los balances fiscales, la deuda pública y las finanzas subnacionales de la región durante 2025. En una coyuntura de elevada incertidumbre internacional y espacio fiscal limitado, el informe constata que la deuda pública se ubicó en el 52,3% del PIB en América Latina, y que los ingresos tributarios promediaron el 21,7% del PIB en la región. La edición de 2026 incorpora un estudio sobre el incumplimiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas en cinco países y una metodología novedosa para examinar los gastos tributarios orientados a objetivos sociales en doce países. El informe fue presentado en el marco del XXXVIII Seminario Regional de Política Fiscal celebrado en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile (4-6 de mayo de 2026).

Mayo 2026

Documento disponible en:

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/89989-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2026-fortalecimiento-sistemas-tributarios>

2) Informe anual 2025 de la OPS: Impulsar la innovación, generar impacto Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud -OPS/OMS-

El Informe anual 2025 de la Organización Panamericana de la Salud, presentado en formato web bajo el título «Impulsar la innovación, generar impacto», documenta los avances en seguridad sanitaria, eliminación de enfermedades, transformación digital y fortalecimiento de los sistemas de salud en la región de las Américas durante el ejercicio precedente. El informe destaca hitos como el acuerdo suscrito en enero de 2025 entre Argentina, Sinergium Biotech, Pfizer y la OPS para la producción regional de la vacuna neumocócica PCV20, así como la adquisición de más de 900 millones de dólares en vacunas y suministros sanitarios a través de los Fondos Rotatorios Regionales, que permitieron la entrega de 234 millones de dosis a 33 Estados Miembros. El informe fue presentado ante el Consejo Permanente de la OEA el 3 de junio de 2026.

Marzo 2026

Documento disponible en:

<https://www.paho.org/pub/es/informe-anual-2025/>

3) Democracias bajo presión: reimaginar los futuros de la democracia en América Latina y el Caribe, 2026

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo / Comisión Económica Para América Latina y el Caribe -PNUD/CEPAL-

Informe sobre democracia y desarrollo elaborado conjuntamente por el PNUD y la CEPAL que analiza de manera integral la situación democrática en América Latina y el Caribe. El documento constata que la región es hoy la más democrática entre las regiones en desarrollo y la tercera a nivel mundial, si bien advierte que esta fortaleza coexiste con una tensión creciente derivada de desafíos estructurales —desigualdad económica y de género, crisis de los partidos políticos— y de amenazas emergentes como la polarización, la desinformación, la aceleración tecnológica, la crisis climática y la expansión del crimen organizado. El informe propone una hoja de ruta centrada en el fortalecimiento de las capacidades estatales resilientes.

Mayo 2026

Documento disponible en:

<https://mexico.un.org/es/315474-informe-sobre-democracia-y-desarrollo-democracias-bajo-presión-reimaginar-los-futuros-de-la>

4) **Informe macroeconómico del BID: Resiliencia y perspectivas de crecimiento en una economía global cambiante** **Banco Interamericano de Desarrollo -BID-**

Informe macroeconómico anual del Banco Interamericano de Desarrollo que proyecta un crecimiento del 2,1% para América Latina y el Caribe en 2026, en línea con el promedio de largo plazo de la región, en un contexto de incertidumbre global. El informe destaca la resiliencia de las economías regionales —con bajos niveles de desempleo, inflación contenida y costes de endeudamiento históricamente bajos— y subraya que el crecimiento es aún insuficiente para cerrar las brechas de ingresos. Concluye que las políticas que promueven mayor competencia, formación de competencias e integración regional pueden impulsar significativamente la productividad.

Marzo 2026

Documento disponible en:

<https://publications.iadb.org/es/informe-macroeconomico-2026-resiliencia-y-perspectivas-de-crecimiento-en-una-economia-global>

5) Panorama Laboral 2025 de América Latina y el Caribe Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, -OIT-

Publicación anual emblemática de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe que ofrece información y análisis detallados sobre la situación del trabajo y el empleo en la región. La edición de 2025 confirma la estabilización del empleo —con una participación laboral del 63,3% y una tasa de ocupación del 59,6%—, pero advierte que casi la mitad de la población ocupada trabaja en la informalidad, superando el 70% en algunos países. El informe proyecta para 2026 una leve desaceleración económica con un crecimiento del PIB del 2,3% y subraya que sin inversión en trabajo decente no habrá justicia social ni desarrollo sostenible.

Diciembre 2025

Documento disponible en:

<https://www.ilo.org/es/publications/panorama-laboral-2025-de-america-latina-y-el-caribe>

