

REVISTA ELECTRÓNICA IBEROAMERICANA



2021

Vol. 15 No. 2

CONSEJO DIRECTIVO Y CIENTÍFICO

DIRECTORES:

Carlos R. Fernández Liesa
Universidad Carlos III de Madrid

Cástor M. Díaz Barrado
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

SUBDIRECTORA:

Anna Badia Martí
Universitat de Barcelona

SECRETARÍA ACADÉMICA:

José Manuel Azcona Pastor
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Jorge Urbaneja Cillán
Universidad de Alicante

COORDINADORA:

Diana M. Verdiales López
Universidad Rey Juan Carlos

COMITÉ CIENTÍFICO:

Francisco Aldecoa Luzárraga, Universidad Complutense de Madrid
Celeste Pino Canales, Universidad de La Habana (Cuba)
Ana Idalia Castellanos Khouri, Embajadora Cancillería (República Dominicana)
Fernando Dos Reis Condesso, Universidad Técnica de Lisboa (Portugal)
Romualdo Bermejo García, Universidad de León
Francisco José Piñón, Universidad de Congreso (Argentina)
Miryam Colacrai, Universidad Nacional de San Martín y Universidad Nacional de Rosario (Argentina)
João Abreu de Faria Bilhim, Universidad Técnica de Lisboa (Portugal)
Rafael Calduch Cervera, Universidad Complutense de Madrid
Celestino del Arenal Moyua, Universidad Complutense de Madrid
Cesáreo Gutiérrez Espada, Universidad de Murcia
Véronique Champeil-Desplats, Universidad de París Ouest-Nanterre La Défense (Francia)
Felipe González, Universidad Diego Portales (Chile),
Magda Yadira, Universidad de Monterrey (México)
Carlos Molina, Universidad de Medellín (Colombia)
Montserrat Huguet, Universidad Carlos III de Madrid
Francesco Seatzu, Universidad de Cagliari (Italia)

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Antonio Pastor Palomar, Vicente Garrido Rebolledo, María de los Ángeles Cano Linares, Pilar Trinidad Núñez, M^a Sagrario Morán Blanco, Beatriz Barreiro Carril, Elena C. Díaz Galán, Daniel Oliva Martínez, Mercedes Guinea Llorente, Cristina Pérez Rico, Ana Manero Salvador, Diana M. Verdiales López

REVISTA ELECTRÓNICA IBEROAMERICANA

REIB

Vol. 15 No. 2

2021

Diciembre

La Revista Electrónica Iberoamericana REIB se encuentra indexada en LATINDEX y en las bases de datos ISOC, DICE y La Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT), por sus contenidos de alta calidad científica sobre la realidad iberoamericana y en el contexto de las Ciencias Sociales y Jurídicas.

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

Diseño: Centro de Estudios de Iberoamérica, Universidad Rey Juan Carlos.

ISSN: 1988-0618

CENTRO DE ESTUDIOS DE IBEROAMERICA

UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS
C/TULIPAN S/N, MÓSTOLES, MADRID

ÍNDICE

I. EDITORIAL.....	7
EDITORIAL REIB	8
II. TRIBUNA ABIERTA IBEROAMERICANA.....	11
INFORME DE HALLAZGOS DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO.	12
Felipe González Morales	
Relator Especial de Naciones Unidas sobre derechos humanos de los migrantes. Profesor Universidad Diego Portales	
III. ARTÍCULOS Y NOTAS.....	18
OBSTÁCULOS EN EL CAMINO DEL DESARROLLO DE ECUADOR: LA PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN DE LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS	19
Carlos Fernández García y Cristina Pérez Rico	
<i>Universidad de las Américas</i>	
TRANSFORMACION DE LA GOBERNANZA DIGITAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DESDE SU <i>E-PARTICIPACIÓN</i> EN LAS ORGANIZACIONES REGIONALES INTERGUBERNAMENTALES.....	38
Ana María Zaharías y Sonia Valle de Frutos	
<i>Universidad Rey Juan Carlos</i>	
VENEZUELA ANTE EL CIADI EN LA DISYUNTIVA DE UNA <i>DUALIDAD REPRESENTATIVA INTERNACIONAL</i>: EL ROL DEL DERECHO INTERNACIONAL, EL PRINCIPIO DE EFECTIVIDAD Y EL <i>STANDARD ("TINOCO CASE")</i> DE "CONTROL EFECTIVO" EN EL RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS	70
Harold Bertrot Triana	
<i>Universidad Rey Juan Carlos</i>	

**MECANISMOS PARA LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD
INTELECTUAL DE LA MEDICINA TRADICIONAL DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS EN LATINOAMERICA105**

Karen G. Añaños Bedriñana

Universidad de Granada

**LATINOAMÉRICA COMO ESCENARIO REGIONAL DE COMPETICIÓN
ENTRE GRANDES POTENCIAS135**

Juan Tovar Ruiz

Universidad de Burgos

**NOTA ESPECIAL SOBRE LOS 30 AÑOS DE LA CONFERENCIA
IBEROAMERICANA164**

Ana Idalia Castellanos de Kranwinkel.

*Embajadora Directora de Cumbres y Foros Políticos. Ministerio de Relaciones
Exteriores de la República Dominicana*

IV. RECENSIONES169

**DÍAZ GALÁN, Elena G. La seguridad internacional en las Américas: logros
normativos de la integración regional y subregional, Tirant Lo Blanch,
Valencia, 2021.....170**

J. Daniel Oliva Martínez

Universidad Carlos III de Madrid

**FERNANDEZ LIESA, C. y DÍAZ LÓPEZ-JACOISTE, E. (Dirs.),
URBANEJA CILLÁN, JORGE (Coord.), Nuevas dimensiones del desarrollo
sostenible y derechos económicos sociales y culturales. Ed. Aranzadi, Pamplona,
2021**

Manuel J. Morán Rosado

Universidad de Extremadura

**AZCONA, JOSÉ MANUEL; ABDIU, MAJLINDA; Y BURÓN, MANUEL
(EDS.): *De la Beat Generation al Movimiento Punk: vástagos culturales de la
sociedad de la abundancia*. Madrid, Sílex, 2021, 338 pp.174**

José Ignacio Villar Romero

Universidad de Córdoba

V. CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA IBEROAMERICANA.....179

Harold Bertot Triana.....180

VI. DOCUMENTACIÓN.....215

Antonio Pastor Palomar

Universidad Rey Juan Carlos

- Memorándum de entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, 3 de noviembre de 2021.....**216**
- Pacto de Glasgow para el clima, 13 de noviembre de 2021.....**219**

I. EDITORIAL

EDITORIAL REIB

El año 2021 cerró para América Latina entre la esperanza y el desasosiego en varios órdenes de su vida. El final del túnel, después de un largo camino de dos años de combate a la pandemia, acontece entre grandes dificultades. El descenso en los casos y las muertes en esta parte del mundo se desarrolla en un proceso de vacunación masivo caracterizado por la inequidad en el acceso a las vacunas. Que a principios de noviembre de 2021 se haya informado por la Organización Panamericana de la Salud de las dificultades de países como Haití, Nicaragua, Jamaica, San Vicente y las Granadinas y Guatemala, en alcanzar porcentajes de vacunación similares al resto, es un problema que pone la crítica en los mecanismos de distribución y asignación de vacunas, en los diseños de salud pública de estos países, en la infraestructura para este tipo de campañas, en el acceso a los medios indispensables (jeringuillas, guantes, etc.), en las estrategias de comunicación, entre otros.

En lo económico, algunos datos indican que la región se recupera poco a poco. Aunque insuficiente para revertir la contracción del 6,7 % del Producto Interno Bruto (PIB) del año 2020. El crecimiento del PIB en un 6,3% previsto por el Banco Mundial sería un dato alentador si no existieran dos factores que no invitan a un optimismo exacerbado: un crecimiento para los próximos dos años, según las propias previsiones del Banco Mundial, que estarán por debajo del 3%; y un panorama desalentador en varios patrones sociales que ya pervivían y marcaban el rumbo de las sociedades latinoamericanas previos a la irrupción de la pandemia. La crisis de la Covid-19 no vino sino a agudizar problemas estructurales de estas sociedades, ancladas en indicadores alarmantes de pobreza y pobreza extrema, de desigualdad, de informalidad en el empleo, de desprotección social, de bajo crecimiento económico etc. Las medidas para hacer frente a la Covid-19 atizaron mucho más estos problemas con importantes repercusiones sociales y políticas.

En lo político, la región americana se abocó a varios procesos electorales que permiten tener diversas lecturas: elecciones presidenciales y legislativas en Ecuador y elecciones legislativas en el Salvador en febrero de este año; elecciones subnacionales en Bolivia en marzo; elecciones presidenciales y legislativas en Perú durante el mes de abril; elecciones a gobernadores, alcaldes, concejales y constituyentes en Chile en mayo; las elecciones federales y estatales en México y la segunda vuelta de gobernaciones en Chile en el mes de junio; las primarias presidenciales en Chile en el mes de julio; las elecciones primarias en Argentina en septiembre; las elecciones municipales en Paraguay en octubre; y las elecciones legislativas en Argentina, las elecciones presidenciales y legislativas en Nicaragua, la primera vuelta de las elecciones presidenciales y legislativas en Chile, elecciones regionales en Venezuela y las elecciones generales en Honduras en el mes de noviembre.

Los resultados electorales de estos procesos muestran que la región latinoamericana avanza en muchos casos por caminos propios a lo interno de cada uno de ellos. A principios del siglo XXI diversos procesos políticos con signo ideológico de “izquierda” (bajo distintas denominaciones: “bolivarianismo”, “socialismo del siglo XXI”, etc.) alimentaron la idea, muchas veces compartida en el análisis de los procesos políticos de una región determinada, sobre las influencias de unos procesos sobre otros en un espacio físico determinado, en ocasiones bajo expresiones traducidas en diversos ámbitos como la existencia de “olas conservadoras” u “olas progresistas” que avanzan por todo un continente. Las experiencias recientes conminan, al menos, a aproximaciones más detenidas sobre este enfoque. Hoy se advierten resultados electorales que delinean un escenario político caracterizado por gobiernos de diversos signos ideológicos, con distintas visiones sobre el papel del Estado en la economía y en la sociedad, sobre el rol del mercado, sobre la política exterior, sobre los procesos de integración en América, etc. Esto es evidente, por solo citar algún ejemplo, con el triunfo de Movimiento al Socialismo (MAS), con *Luis Arce a la cabeza en Bolivia a finales de 2020*, el triunfo de Guillermo Lasso por el [Movimiento CREO](#) y el [Partido Social Cristiano](#); el triunfo de Pedro Castillo en Perú con el partido *Perú Libre*, y el triunfo de Xiomara Castro por el partido *Libre* en Honduras.

Sin embargo, otros acontecimientos en el ámbito político latinoamericano despiertan preocupación. En Cuba sucedieron protestas inéditas en julio de 2021, con repercusiones internacionales importantes. Las elecciones regionales en Venezuela, con dudas por parte de varios organismos y gobiernos sobre su correcto funcionamiento, presagian un escenario de fortalecimiento del cuestionado gobierno de Nicolás Maduro ante una oposición que presenta muchos retos internos. En Nicaragua las elecciones presidenciales fueron precedidas de la anulación de varios candidatos opositores y de un fortalecimiento del gobierno presidido por Daniel Ortega, el cual decidió denunciar la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA). En igual sentido, el gobierno del salvadoreño de Nayid Bukele enfrenta serios cuestionamientos en materia democrática y de derechos humanos. Mientras todo ello acontece, existen reclamos desde diversos autores y grupos políticos porque Estados Unidos adopte una política coherente y propia hacia América latina y la tenga entre sus prioridades de política exterior.

II. TRIBUNA ABIERTA IBEROAMERICANA

INFORME DE HALLAZGOS DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO.

Red TDT, Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, Alianza Américas, Mesa de Coordinación Transfronteriza Migraciones y Género, Red Jesuita con Migrantes Centroamérica y Norteamérica, Colectivo de Observación y Monitoreo en el SE Mexicano y Grupo Impulsor sobre Detención Migratoria y la Tortura. Publicación digital¹, México, 2020, 41 págs.

Felipe González Morales

Relator Especial de Naciones Unidas sobre
derechos humanos de los migrantes

Profesor Universidad Diego Portales

Las modalidades de la migración en México se han complejizado enormemente desde hace más de una década. México solía ser un país casi exclusivamente de origen de migrantes, pero diversas causas han conducido a que en la actualidad lo sea también de tránsito y destino. Diversos factores, entre ellos el incremento de la extrema violencia y la militarización, han llevado a un cuadro de graves violaciones a los derechos humanos de los migrantes en México. El desarrollo de iniciativas de monitoreo independiente de dicha situación constituye en este contexto un desafío central. A los obstáculos que dichas iniciativas han enfrentado en México, se sumaron en 2020 los impuestos por la Pandemia de COVID-19. En este contexto, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil decidió llevar adelante un monitoreo virtual, que derivó en la publicación de un informe sobre la situación de los derechos humanos de los migrantes en la Frontera Sur de México.

La Misión de Observación de Derechos Humanos (en adelante “la Misión” o “MODH”) se efectuó en los meses de agosto y septiembre de 2020 para analizar la situación de la población migrante en dicha zona. La misión tuvo un carácter virtual, dado que su realización tuvo lugar en un momento álgido de la Pandemia. De allí que ella consistiera fundamentalmente en la realización de reuniones virtuales con un

¹ <https://gtpm.mx/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Final-MODH-2020.pdf>

amplio elenco de organizaciones de la sociedad civil con sede en Guatemala y México, con migrantes y con autoridades estatales. Las reuniones abarcaron todos los sectores geográficos relevantes de la Frontera Sur mexicana.

Se da seguimiento así al importante trabajo que la sociedad civil mexicana ha venido desarrollando desde hace varios años en materia de monitoreo de la situación de derechos humanos de los migrantes. En el caso de este Informe, el mismo es el resultado de una iniciativa conjunta de una serie de coaliciones de organizaciones de la sociedad civil mexicanas, centroamericanas y norteamericanas.

Un aspecto relevante que atraviesa transversalmente el Informe del MODH es la tensión entre el enfoque de seguridad y el enfoque de derechos humanos en las medidas y prácticas de política migratoria en la Frontera Sur de México. Como se ha señalado reiteradamente desde los organismos internacionales de derechos humanos, es el enfoque basado en estos derechos, incluyendo una perspectiva de género, el que debe servir de fundamento central a las políticas migratorias. De acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, las consideraciones de seguridad pueden constituir limitaciones legítimas a algunos derechos humanos (no a todos ellos, como el derecho a la vida y el derecho a la integridad personal, entre otros que no admiten limitaciones), pero son tales derechos los que deben ocupar el lugar principal y ser interpretados aplicados extensivamente, en tanto que las consideraciones de seguridad deben ser interpretadas y aplicadas en forma circunscrita y acotada. En este sentido, el informe del MODH revisa críticamente las políticas migratorias y su implementación, por el hecho de priorizar con frecuencia el componente de seguridad por sobre el de derechos humanos.

Tal como se señala en el Informe, la Pandemia de Coronavirus ha venido a agudizar en forma dramática la situación ya previamente grave de las personas en movilidad en la Frontera Sur de México, afectando sus condiciones de vida y el acceso a los servicios públicos, el ejercicio de su derecho de buscar asilo y sus intentos por procurar regularizar su estatus migratorio, entre otras muchas consecuencias negativas. El Informe también da cuenta del serio incremento de la cesantía entre la población migrante y de las prácticas de detenciones y deportaciones.

Según describe el Informe, la emergencia de la Pandemia ha exacerbado las carencias y limitaciones de los servicios públicos mexicanos. Esto resulta especialmente

gravoso respecto de la población migrante, en particular de la que se halla en situación irregular, cuyo acceso a tales servicios se ve seriamente afectado. En este sentido, la necesidad de garantizar el acceso a la salud es especialmente apremiante en el contexto de la crisis sanitaria actual.

Los procesos de regularización migratoria también se han visto afectados por la Pandemia, revelando las limitaciones del Estado mexicano para llevar adelante tales gestiones de manera expedita y dentro de un plazo razonable. Desde los organismos internacionales de derechos humanos se han hecho llamados a los Estados enfatizando que en el contexto de Pandemia resulta más acuciante que nunca emprender procesos de regularización, en especial en aquellos países con un gran número de migrantes indocumentados o donde sufren graves amenazas a su vida o integridad.

El Informe se refiere también a los cambios que se observan en las características de la movilidad humana en la Frontera Sur mexicana. Al respecto, señala que colectivos de migrantes que hasta hace poco circulaban en forma expedita desde la zona sur al resto del territorio del país actualmente se encuentran varadas o se ven obligadas a permanecer largo tiempo en la primera. Este sería el caso de muchas personas migrantes centroamericanas, cubanas, haitianas y extracontinentales. Además de la Pandemia, otros factores inciden en ello. En este sentido, el Informe llama la atención acerca de la saturación y consiguiente retraso de los trámites para solicitar refugio y el temor de los migrantes que se hallan varados en la zona sur a ser detenidas y deportadas en el caso de continuar su marcha hacia el norte de México.

También analiza el informe del MODH la diversificación creciente de la movilidad en México. Al respecto, muestra cómo en los últimos años se ha incrementado de manera significativa la migración femenina, la de niños y niñas acompañados y no acompañados y la de la movilidad de personas LGBTI. Esta diversidad de la población migrante requiere de un abordaje diferenciado, que considere las características de cada grupo y utilice a su respecto instituciones y mecanismos adecuados a ellos. En este sentido, resulta fundamental que las políticas en relación con la niñez migrante sean asumidas por organismos especializados, distintos a aquellos a cargo de la implementación de las medidas de política migratoria que se aplican a la migración adulta.

El Informe manifiesta asimismo su preocupación por los altos niveles de violencia que afectan a la población migrante en la Frontera Sur mexicana, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, desapariciones y otras graves violaciones. El informe llama la atención sobre la fuerte presencia del crimen organizado y su impacto en dichas violaciones. Se trata de un fenómeno que ya se extiende por cerca de 15 años en diversas partes del territorio mexicano, muchas veces en connivencia con policías y otros funcionarios del Estado, sobre todo a nivel local, sin que hasta la fecha se hayan adoptado políticas eficaces por las autoridades, manteniéndose altos índices de impunidad. Las limitaciones al acceso a la justicia por parte de la población migrante también constituyen un obstáculo para realizar investigaciones a fondo y sancionar a los perpetradores de dichos crímenes.

También aborda el informe el preocupante incremento de la xenofobia. Como en otros países, durante la Pandemia las expresiones xenofóbicas han aumentado en diversas partes de México, incluyendo la Frontera Sur, achacándole a la población migrante muchos de los males derivados de la crisis sanitaria y estigmatizándolos. Esto es sin perjuicio, claro está, de que también haya expresiones y acciones solidarias con quienes migran. En este sentido, las autoridades no solo deben abstenerse de proferir esa clase de expresiones (ya que cuando son ellas quienes promueven la xenofobia esto acarrea un efecto multiplicador entre la población local y el peligro para las personas migrantes es mucho mayor), sino promover activamente un discurso público y políticas que las contrarresten, impulsando la integración e inclusión sociales de los migrantes.

Otro aspecto al que se refiere el informe es la práctica de la detención migratoria, es decir, la privación de libertad de migrantes en virtud de su status migratorio, sin que se les haya imputado delito alguno. Tal como se relata en el informe del MODH, a poco de comenzar la Pandemia el Instituto Nacional de Migración (INM, organismo federal a cargo de la implementación de las políticas migratorias, incluyendo la administración de los Centros de Detención de migrantes) anunció la liberación de las personas detenidas debido al contexto sanitario. Ello, en principio, es una medida acorde con los estándares internacionales, que establecen que la detención migratoria de personas adultas debe ser una medida de último recurso y la detención migratoria infantil excluirse por completo. Sin embargo, apunta el informe que las personas liberadas fueron dejadas a su suerte en las calles, sin una provisión adecuada de

servicios públicos indispensables. A partir de agosto –añade el informe- comenzó nuevamente la detención de personas por razones migratorias.

El informe también describe cómo el contexto de crisis sanitaria no puso fin a las deportaciones de migrantes. Ellas continuaron con miles de casos registrados a través de la Frontera Sur, con el consiguiente impacto en los derechos humanos de quienes migran en una situación tan grave. Los organismos internacionales han hecho llamados a los Estados a suspender las deportaciones de migrantes durante la Pandemia, debido a los serios riesgos que ellas acarrearán tanto para los propios migrantes como para la población del país adonde son enviados.

Desde los organismos internacionales de derechos humanos de los migrantes se han efectuado reiterados llamados a los Estados para que adecúen sus políticas y medidas migratorias al contexto de Pandemia. En una Nota Guía Conjunta sobre COVID-19 y Migración emitida por la Relatoría Especial de la ONU sobre derechos humanos de los migrantes y el Comité sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la misma organización, se ha hecho un llamado a los Estados a garantizar el derecho a la salud de las personas migrantes, evitando su discriminación al respecto; a suspender las deportaciones durante la Pandemia; a emprender procesos de regularización para hacer menos gravosa la Pandemia para la población migrante; a emplear efectivamente la detención migratoria como medida de último recurso respecto de las personas migrantes adultas y a liberar a todos los niños y niñas migrantes; y a no emplear de manera indebida y en vulneración de los derechos humanos de la población en movilidad las normas excepcionales aplicadas a las crisis sanitarias, entre otros aspectos.² En pronunciamientos más recientes, una serie de órganos de derechos humanos globales y regionales han interpelado a los Estados para que sus políticas de vacunación contra el COVID-19 no discriminen a los migrantes y que estos, sean regulares o irregulares, reciban al respecto el mismo trato que las población nacional.³

² Nota de Orientación Conjunta acerca de los impactos de la Pandemia de COVID-19 sobre los derechos humanos de las personas migrantes – Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias de la ONU y Relator Especial sobre derechos humanos de los migrantes de la ONU, 26 de mayo 2020. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants_SP.pdf

³ “COVID-19: El acceso equitativo a la vacuna para todos, incluidas las personas migrantes, es crucial, señalan Relatores Especiales de Naciones Unidas, 22 de enero de 2021. <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26684&LangID=S>

En las muy difíciles circunstancias actuales de la Pandemia la tarea de elaborar un Informe con las características anotadas resulta especialmente encomiable, demostrando la voluntad y capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para llevar adelante sus tareas en condiciones adversas y contribuyendo al fortalecimiento de la protección de los derechos humanos de la población migrante en la Frontera Sur de México.

Felipe González Morales

Relator Especial de Naciones Unidas sobre derechos humanos de los migrantes

Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad Diego Portales

III. ARTÍCULOS Y NOTAS

OBSTÁCULOS EN EL CAMINO DEL DESARROLLO DE ECUADOR: LA PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN DE LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS

Cristina Pérez Rico¹

Carlos Fernández García²

RESUMEN

La corrupción es un mal endémico que en los últimos cincuenta años se ha visto incrementado por los cambios políticos que se han dado a nivel mundial. A consecuencia de esta situación los organismos internacionales han tenido que tomar una actitud proactiva para eliminar este problema que provoca una ineficiencia de las empresas que operan en países aquejados de este mal y que disminuye el ritmo de desarrollo de los países más desfavorecidos. El testimonio de los empresarios españoles y gerentes de empresas españolas nos muestran el panorama de la corrupción en Ecuador desde un punto de vista más objetivo por su experiencia internacional. La existencia de corrupción gubernamental queda evidenciada, pero no supone un impedimento para la actividad empresarial y comparativamente es percibida menor que en otros países de América Latina y el Caribe.

PALABRAS CLAVE: Corrupción, Ecuador, desarrollo, migración económica

ABSTRACT

Corruption is an endemic problem that in the last fifty years has been increased by the political changes that have occurred worldwide. As a result of this situation, international organizations have had to take a proactive attitude to eliminate this matter that causes inefficiency in companies that operate in countries affected by this disease and that slow down the development of the most disadvantaged countries. The testimony of Spanish businessmen and managers of Spanish companies show us the

¹ Profesora de la facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas. Departamento Economía de la Empresa. Universidad Rey Juan Carlos.

² Profesor Escuela de Negocios. Universidad de las Américas.

panorama of corruption and Ecuador from a more objective point of view by their international experience. The existence of government corruption is evident, but it is not an impediment to business activity, and it is comparatively perceived as less than in other Latin American and Caribbean countries.

KEYWORDS: Corruption, Ecuador, development, economic migration

Sumario: Introducción. I. La erupción de la corrupción mundial. II. La protección estatal contra la corrupción. III. Muestra y metodología. IV. Las aristas de la corrupción percibida. Conclusiones. Bibliografía.

* * *

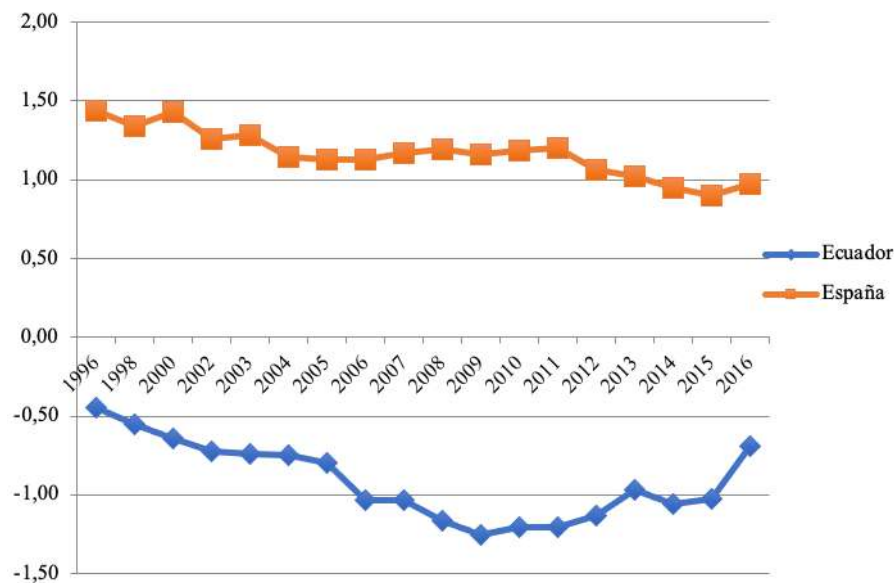
Introducción

En el presente artículo se va a tratar la percepción de la corrupción institucional en Ecuador, la cual puede ser definida como “el abuso o el mal uso de la confianza o el poder para beneficio personal, en vez de para el propósito para el fue otorgada esa confianza y poder” (Aßländer, Michael S., Hudson, 2017; Wang & Rosenau, 2001). Esta clase de corrupción es ilegal y recibe como retribución ganancias en regalos o dinero, a cambio de beneficios para determinados individuos (Dincer & Johnston, 2015). Dentro de esta definición tienen cabida distintos tipos de esta: soborno, extorsión, robo, nepotismo y malversación de fondos.

El Banco Mundial realiza desde 1996 una medición de varias dimensiones que configuran el Indicador Global de Gobernanza (WGI) en más de doscientos países, entre ellos España y Ecuador. Este indicador está compuesto por seis dimensiones: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho, y control de la corrupción (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2011). Las dos últimas son las analizadas en este artículo. El estado de derecho se refiere a las percepciones sobre la confiabilidad de las reglas de la sociedad como contratos, derechos de propiedad, policía, tribunales, probabilidad de delincuencias y violencia. Los datos arrojan un descenso del estado de derecho desde el comienzo de la medición en 1996, llegándose al mínimo en el año 2009.

Gráfico 1

Evolución del Estado de Derecho en Ecuador y España

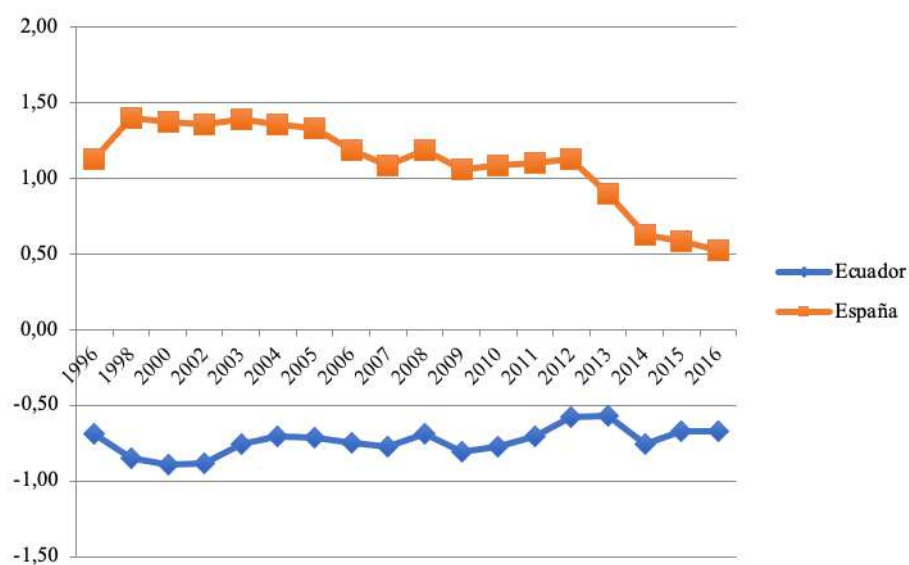


Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia

Por su parte, el control de la corrupción que se refiere a la percepción del ejercicio del poder público para el beneficio privado ha mejorado desde el año 1996.

Gráfico 2

Evolución del control de la corrupción en Ecuador y España



Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia

I. La erupción de la corrupción mundial

Haciendo una retrospectiva histórica es posible señalar dos hitos en el siglo pasado que cambiaron la geografía mundial contemporánea y que afectaron de manera significativa al incremento de la corrupción producida en los últimos cincuenta años (Wang & Rosenau, 2001). El primero tuvo lugar después de la II Guerra Mundial, momento tras el cual los países europeos desocuparon las colonias y se crearon nuevos países. El otro momento fue más reciente, entre 1980 y principios de 1990, coincidente con el final de la Guerra Fría (Almond & Syfert, 1997), a consecuencia de lo cual se desmembró la antigua Unión Soviética, dando lugar a numerosos países independientes y totalmente nuevos. Esto trajo como consecuencia la creación de instituciones y funcionarios con pocos conocimientos o experiencias, que desembocó en instituciones débiles. Además, muchos de estos países procedían de regímenes autoritarios donde el estado concentraba todo el poder, y donde los individuos pertenecientes a estas sociedades tenían escasa o nula libertad, y estaban acostumbrados a realizar transacciones en el mercado negro o a ofrecer sobornos. Este tipo de malas costumbres son difíciles de cambiar cuando están enraizadas en la vida cotidiana, y es por ello, que después se perpetuó esa mala praxis en las organizaciones gubernamentales que están presentes en todos los ámbitos de la sociedad (gobierno, empresas y relaciones interpersonales), favoreciendo en los casos de debilidad, situaciones de explotación, abuso e inadecuadas prácticas.

Latinoamérica es un caso especial. A mitad de los años setenta comenzó la transición de la región hacia una economía liberal que trajo consigo numerosos cambios, los cuales se intensificaron en los años noventa con la aceptación de los principios del Consenso de Washington realizado por el Fondo Monetario Internacional. Muchos países salieron de regímenes autoritarios hacia una democracia recién adquirida, con la herencia de instituciones procedentes de la colonia, que no se habían actualizado al ritmo exigido por los nuevos tiempos. No existe un acuerdo sobre cuándo se produjo exactamente este proceso en Ecuador, pero existen evidencias de que fue entre 1984 y 1992 (Arce & Bellinger, 2007). Sin importar el momento en que este proceso se produjera en cada uno de los países de Latinoamérica, el hecho tuvo las

mismas consecuencias: profundas reformas cuyo fin era alcanzar una mayor democratización y una evolución hacia una economía neoliberal.

Las continuas crisis en Latinoamérica en conjunción con las políticas orientadas hacia el libre mercado, no ayudaron a la creación de un estado de derecho estable ni a la constitución de un mercado eficiente, sino que por el contrario han tenido efectos adversos sobre la sociedad civil como la desorganización institucional, el aumento del desempleo o el incremento del sector de trabajo informal que ha provocado la debilidad institucional en los países del área, creando el entorno apropiado para la proliferación de corrupción (Arce & Bellinger, 2007).

Dentro del ámbito empresarial, con la apertura que trajo la globalización, y en el caso de los países procedentes de regímenes despóticos, la nueva libertad económica adquirida, las empresas comenzaron a introducirse en otros mercados en los cuales no tenían experiencia ni conocimientos previos, extendiéndose la debilidad al ambiente competitivo empresarial, y hallando como solución el ofrecimiento de sobornos o el uso inadecuado de las influencias.

Ya a inicios del siglo veintiuno, Peter Eigen, fundador de Transparencia Internacional, valoró en ochenta billones los sobornos relacionados con transacciones internacionales (Wang & Rosenau, 2001). Otras fuentes apuntan que el coste de la corrupción relacionada con inversiones en infraestructuras y mantenimiento en países en desarrollo podría ser equivalente a dieciocho billones de dólares al año (Kenny, 2006). De acuerdo con un informe de la empresa de auditoría Deloitte la mayor preocupación de los ejecutivos de las firmas que trabajan en países emergentes es el riesgo de sufrir sobornos (Deloitte, 2012). No obstante, esta cifra no ha dejado de crecer, sin embargo, es difícil de conocer el importe real por su naturaleza ilegal.

II. La protección estatal contra la corrupción

En palabras del presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim, la corrupción es el “enemigo público número uno” de los países en desarrollo, porque cada dólar desviado es un dólar que no contribuye al desarrollo (Banco Mundial, 2013). Debido al gran compromiso de este organismo en el 2010 creó la Alianza Mundial de Enemigos de la Corrupción, la cual reúne a 286 altos cargos de organismos relacionados con este delito de más de 134 países. De acuerdo con datos del Banco Mundial una estimación

de los costes de corrupción de la inversión en infraestructuras en los países en desarrollo podría ser igual a 18 billones de dólares anuales (Kenny, 2006).

La concientización de los inconvenientes de la corrupción por organismos multinacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial del Comercio, ha extendido la preocupación por este grave problema a la sociedad global (Wang & Rosenau, 2001) haciendo este problema más visible.

El bienestar de las comunidades depende de manera importante de su relación con el estado, con el que forman redes sociales. A las consecuencias de estas redes, se les denomina capital social que pueden desempeñar la labor de una “red de seguridad” para sus integrantes, y a su vez, una barrera insalvable para los que permanecer fuera de esas redes (Deepa Narayan & Michael Woolcock, 2000). Es por ello que las relaciones de privilegio del estado con ciertos individuos de una sociedad, que están dentro de la categoría de corrupción, provocan situaciones de injusticia que son más graves en los países menos desarrollados por la inequidad extrema que suele acompañar a estas naciones.

La existencia de corrupción produce efectos adversos en la sociedades donde está asentada, aspectos ampliamente tratados en la literatura anterior (Akaninyene, O.U., Rev., 2015; Gray & Kaufmann, 1998). En primer lugar produce confusión y disminuye los niveles generales de confianza que provoca que la población no apoye la democracia y/o los mercados, aumentando los costes de transacción, ya que no existen expectativas en el cumplimiento de los contratos que tiene como consecuencia directa la disminución de relaciones comerciales, de los beneficios de la actividad económica (OECD, 2013), de la competitividad (Gaviria, 2002), la eficiencia empresarial (Fisman & Svensson, 2007) y la innovación. La confianza generalizada es un aspecto crítico para la economía, el desarrollo y el bienestar social, por eso es especialmente pernicioso para las economías en vías de desarrollo. El otorgamiento de una licencia o de un contrato público a una empresa privada a cambio de un soborno lleva a la elección de la empresa que más dinero ofrezca, que no tiene que coincidir con la que mejor servicio preste. Estudios anteriores señalan como consecuencias la violación de derechos humanos, la disminución de la cantidad de educación, la reducción de la calidad de la salud, aumento de la mortalidad y de la morbilidad, aumento del terrorismo y del narcotráfico,

disminución de la calidad medioambiental e incremento de las infracciones medioambientales (OECD, 2013), lo que equivale a una disminución de la calidad de vida de la sociedad (Nichols, 2012).

En cuanto a los efectos adversos sobre las empresas, todo estudio empírico sobre el tema señala la existencia de evidencias sobre la pérdida de tiempo y dinero superior de las empresas que pagan sobornos sobre las que no realizan este tipo de actividades ilícitas (Kaufmann, D.; Wei, 2000; OECD, 2013) Además de que la realización de actividades ilegales provoca una reputación negativa que será difícil de eliminar. Como última consecuencia es posible señalar la disminución de la inversión en estos países con corrupción asentada (Campos, E.J.;Lien, D.; Pradhan, 1999; Dreher & Herzfeld, 2005; Mauro, 1996), y por lo tanto de la inversión extranjera.

Los comportamientos poco éticos de los agentes desincentivan a los emprendedores por las barreras de entrada creadas para los competidores potenciales. Esto tiene como consecuencia directa la aparición de situaciones privilegiadas para los pocos que consiguen operar en esos mercados, provocando la ineficiencia de las empresas, que no necesitan innovar ni optimizar procesos para poder competir en los mercados (Emerson, 2006) puesto que el éxito del negocio depende de las decisiones gubernamentales en gran medida, lo contrario que ocurre en el libre mercado, donde lo importante es el desempeño de la empresa. Esto es un fuerte freno al desarrollo.

Además muchas de las potenciales personas de negocios optan por otras carreras más rentables en estos ambientes como pueden ser la profesión de abogado o político, dando como resultado un clase más pequeña y menos educada de empresarios y altos directivos (Murphy, K. M.; Shleifer, K. M.; Vishny, 1991).

Otro efecto negativo que provoca la corrupción es el descenso de la recaudación de impuestos, que supone un menor dinero disponible para sufragar obras públicas y financiación de servicios como salud o educación, que tiene impacto directo sobre el bienestar y la felicidad de los ciudadanos. Otros estudios señalan que la corrupción retarda el proceso de desarrollo de los países, por encima de los efectos sobre la disminución de beneficios netos del pago de impuestos (Fisman & Svensson, 2007).

Aunque también existen teorías que advierten de los posibles beneficios de estas malas prácticas para las empresas que operan en países en economías capitalistas

(Braguinsky, 1996), en situaciones donde el coste del tiempo es importante para la persona física o jurídica (Batabyal & Yoo, 2007) y los países en vías de desarrollo (Leff, 1964) donde una forma de poder operar es a través del pago de sobornos a los agentes clave, suponiendo un ahorro de tiempo y de dinero (Orrego, 1999).

De acuerdo con la OECD, la transparencia y la definición de responsabilidades es la mejor herramienta para evitar la corrupción, así como la creación de mejores sistemas contables, controles internos y sistemas de auditoría, que promuevan el crecimiento sostenible de los países y refuercen las instituciones (OECD, 2013). Luque (2018) propone medidas concretas para el sector textil que podrían extenderse a otros sectores. Otros posibles métodos para evitar este mal endémico sería la formación de los funcionarios, el incremento de los salarios de éstos para evitar las posibles tentaciones ante el ofrecimiento de coimas o el adoctrinamiento de la sociedad en su conjunto a través de audiencias públicas, participación ciudadana dentro de las instituciones gubernamentales, etc. (Orrego, 1999). Si los costos de ser imputado por corrupción superan a los posibles beneficios, la corrupción disminuye tal y como ha ocurrido en algunos países como Singapur. La evidencia de la disminución de los delitos de este tipo en el país asiático demuestra que la imposición de fuertes penas funciona. (Nichols, 2012).

III. Muestra y metodología

La población de la presente investigación está compuesta por los empresarios y altos cargos de empresas de origen español. Para delimitar la población objeto de estudio fueron consultadas la lista de empresas españolas ofrecida por el Instituto de Comercio Exterior de España (ICEX), así como el listado de las empresas adscritas a la Cámara de Comercio de España en Quito y la base de datos on-line de las sucursales españolas presentada por la Superintendencia de Compañías. No obstante, los tres organismos poseen información fragmentada de la población objeto de estudio. Muchas empresas de capital español se han instalado en Ecuador como empresas ecuatorianas y no se encuentran dentro de los listados anteriores. Por este motivo, fue seleccionado un método de muestreo no probabilístico idóneo para poblaciones ocultas (Marpsat & Razafindratsima, 2010), el muestreo de bola de nieve o *snow sampling* (Biernacki, P.; Waldorf, 1981).

La muestra está compuesta por 67 entrevistas en total, 8 personas relevantes de organismos gubernamentales españoles y ecuatorianos, y 59 empresarios o altos cargos de empresas de capital español. La herramienta para la recolección de datos fue la entrevista en profundidad a través de preguntas abiertas que permitían libertad de respuestas a los entrevistados en este tema especialmente difícil de abordar. El trabajo de campo fue realizado entre julio del 2014 y marzo 2015. Señalar la fecha en este caso es importante porque las entrevistas se realizaron con anterioridad a los casos de corrupción procesados perpetrados por altos cargos del anterior gobierno de Alianza País, y a la trama de corrupción internacional liderada por la empresa brasileña Oderbrech que también ha señalado al gobierno del país andino.

Para los análisis cualitativos de las respuestas fue utilizado el software informático Atlas.ti.6.

El 62% de las empresas de la muestra tienen como principal cliente el estado ecuatoriano de las cuales el 41% se dedican a actividades científicas y técnicas relacionadas con la consultoría y el 21% a la construcción. Las razones que llevaron al gran incremento de estas empresas es la oferta de licitaciones de obras y contratos públicos que hubo desde el año 2008.

IV. Las aristas de la corrupción percibida

Es importante señalar que en el presente artículo se analiza la percepción de corrupción percibida por empresarios españoles y altos cargos de empresas de capital español en Ecuador, lo que quiere decir que no tendremos como conclusión datos objetivos, sino que los resultados son cualitativos y forman parte de la experiencia personal del individuo.

La percepción “es un proceso mediante el cual los individuos organizan e interpretan sus impresiones para darle un sentido al ambiente” (Robbins & Judge, 2013), que además no solo se ve configurada por estímulos físicos, sino también por la relación de esos estímulos con el ambiente y con las condiciones internas de las personas, lo que convierte a la percepción en una experiencia que puede dar origen a distintas interpretaciones de la realidad (Pérez Rico, 2009).

En cuanto a la percepción viene influenciada por tres variables: frecuencia, cantidad ganada y valor perdido para la sociedad. En éstas se basa el índice de

percepción de corrupción que es publicado anualmente por *Transparencia Internacional* (Transparency International España, 2017) en el que utiliza diversas fuentes para ser determinado. El valor del índice oscila entre el 0 al 100, donde 0 quiere decir que se percibe corrupción en cada acción llevada a cabo por el estado y 100 que no se percibe absolutamente ningún problema de corrupción. Ecuador está dentro de los dos tercios de países que tienen un puntaje de percepción de corrupción por debajo de 50. Este índice se ha mantenido en valores muy parecidos en el último quinquenio. En el año 2012 tenía un valor de 32 y en el 2016 un valor de 31, coincidiendo con la opinión del gerente general de una gran empresa del sector alimenticio que expresa su percepción de la continuidad de este mal endémico, pero resaltando que este no supone un impedimento para la actividad empresarial.

La corrupción en general se mantiene, ya que es un problema difícil de erradicar porque es cultura. Todavía no se ven indicios de que se vaya a producir. Falta que haya una decisión política real. No es que el país se haya hundido en la corrupción. Las empresas pueden trabajar sin problema

Fernando, gerente general de gran empresa del sector alimenticio

Una de las razones de la pervivencia de la corrupción se debe a que no ha habido una lucha real contra la corrupción. De acuerdo con un estudio reciente de Torres y Alarcón (2017) la falta de control interno de las instituciones ecuatorianas da cabida a situaciones ilícitas, deslegitimando estos organismos y evidenciando el grave problema a este respecto que provoca la toma de decisiones ineficientes y erradas, con el consiguiente despilfarro de recursos. Esto se debe que, pese a que se han creado mecanismo de control para evitar la corrupción, existe una concentración de poderes y una dependencia de los organismos de control en el gobierno que no permite que funcionen correctamente. Además, como indica el Banco Mundial, el desarrollo implica que los gobiernos y los empresarios disponen de más dinero, lo que provoca que la corrupción aumente exponencialmente, suponiendo en la práctica que los sobornos de los contratos internacionales hayan pasado del cinco por ciento hasta el veinte o treinta por ciento en algunos casos (Wang & Rosenau, 2001).

Muy alto, sigue igual, no ha habido combate real a la corrupción, yo creo que es uno de lo grandes puntos donde ha fracasado este gobierno. Lo que hay es un discurso de que no hay corrupción, pero no vamos a saber de la corrupción si el gobierno

controla todas las funciones del estado, si no hay espacios para periodismo independiente, no hay investigación periodística, ... Podría haber un manejo no muy transparente de parte del fiscal general del Estado.

Luis, docente universitario e investigador

Recientemente se llevó a cabo una reforma judicial en el país que surgió como respuesta al referéndum efectuado en el año 2011. El coordinador de la comisión internacional que supervisó todo el proceso fue Baltasar Garzón. Pese a los cambios producidos, como el cambio de la temporalidad laboral de los jueces continúa habiendo quejas, sobre todo por la politización de los cargos.

La inseguridad en los jueces, uno de los grandes problemas de por qué la inversión en este país esta desanimada es esa, tú coges la prensa y cada rato lo encuentras. [...] No hay de estímulo a la inversión generalmente de lo que yo he escuchado tienen que buscar padrinos políticos y eso ya es malo.

Jorge, administrador y representante legal de empresa constructora

De este modo se ha creado un ambiente propicio para la proliferación de acciones ilícitas en el seno del estado, como el derroche de erario público.

Ecuador está poniendo en marcha un proyecto para construir una nueva refinería, la Refinería del Pacífico, eso es un típico caso de despilfarro, arrancó el proyecto con enormes inversiones, sino tiene todavía financiado el proyecto para qué se gasta tanto dinero y ahí viene el problema, parte de la tarea que se ha realizado como es la nivelación del suelo está en manos de una empresa transnacional, ¿para nivelar el suelo se necesitaba capital o inversión extranjera?

Luis, docente universitario e investigador

Tal y como indican los datos de la última encuesta de negocios del Banco Mundial en Ecuador, el 6,2% de los entrevistados señala la corrupción como el mayor obstáculo para las empresas en el país (Banco Mundial, 2017). Como es posible dilucidar la corrupción no es percibida como el mayor de los problemas a la hora de operar en el país. De acuerdo a los entrevistados el mayor problema es la inestabilidad política, opinión que coincide con la del Banco Mundial que, de acuerdo a sus

resultados, el 26% de las empresas que participaron en su estudio, adujeron este como el principal obstáculo para las empresas:

Si me dices uno de los puntos por lo cual no viene inversión extranjera es por eso, porque hay corrupción y mucha arbitrariedad, no hay reglas de juego claras en este país.

Luis, docente universitario e investigador

Aunque algunos de nuestro entrevistados señalan también las ventajas de esta corrupción para los empresarios, que les sirve para ahorrar tiempo a la hora de desempeñar su actividad.

Muchas veces esa “falta de marco jurídico” o “regulación” hace que la economía funcione también porque si tienes que pedir una licencia y tardan un año en dártela y de la otra manera tardan un mes haces que la gente pueda salir adelante y prosperar.

El problema que tú encuentras es que esa llamada legalidad entre comillas, son las mejores formas de extorsionarte, o sea siempre hay algún pretexto para que no tengas cumplido todos los requisitos. Tú a esas alturas estas dispuesto a cumplir ¿Qué haces? Buscar el señor que te ayude, le pagas y al final acabas agradeciendo.

Carlos, director de centro educativo

La mayoría de los entrevistados apoya los resultados del Informe de Transparencia Internacional sobre Ecuador, donde se clasifica a Ecuador como un país con un índice de percepción de corrupción medio-alto (Transparency International España, 2017). Se estima que entre un 20% y un 30% de las personas que entraron en contacto con el sector público en los últimos 12 meses en Ecuador pagaron sobornos (Global Corruption Barometer, 2017). De acuerdo con los resultados arrojados por las encuestas sobre negocios en Ecuador del Banco Mundial del 2017 el 5,9% de las empresas que formaron parte de la muestra de la investigación, reconocen haber sido objeto de requerimiento de pago de soborno al menos una vez.

La única manera de conseguir una obra es pagando. Esa es la enseñanza mayor que uno obtiene aquí. Si no hay pago de comisiones, no hay ninguna obra, aunque sea de cien dólares. Hasta para hablar con la gente.

Óscar, gerente de empresa dedicada a la construcción

Las empresas corruptas son conocidas en el sector. La existencia de empresas que aceptan estas condiciones para operar en el país contribuye a el otorgamiento ineficiente de contratos públicos ocasionando pérdidas que no han podido ser valoradas por desconocerse el importe real. También dificulta la actividad de las empresas que no aceptan estas condiciones. Las empresas que siguen un comportamiento ético se encontrarían en desigualdad de condiciones para competir en el mercado. Estas empresas deberían de elegir entre abandonar el país, buscar clientes en el sector privado o aceptar el pago de sobornos.

Por ejemplo, nosotros cuando trabajamos, cuando entramos a licitar con otras agencias, si sé que licito contra esas agencias, no entro. Porque sé que voy a perder. Para qué me voy a quemar las pestañas.

Javier, empresario en el sector publicitario

En cuanto el sector empresarial más sensible es el relacionado con los contratos y licencias otorgadas por el gobierno. De acuerdo con datos del Banco Mundial el 20,5% de las empresas afirman que tuvieron que ofrecer regalos para asegurarse contratos del gobierno. Según datos de fuentes oficiales la industria de la construcción mundial asciende 1,7 trillones de dólares, que supone entre el 5-7% del PIB de la mayoría de los países. Esta situación convierte a este sector en especialmente sensible. Además es innegable que este sector juega un papel muy importante en el desarrollo (Kenny, 2007), razón por la cual en estos años de fuerte impulso del desarrollo en Ecuador, ha habido una fuerte inversión estatal en este rubro que le ha hecho especialmente sensible a la corrupción.

Yo diría que sí, porque lo que hemos vivido con esta fase de paralización es que nos querían rescindir el contrato sin causa justificada. Y simplemente por un tema de corrupciones. Aquí la corrupción es fuerte. Y claro, vinieron unos nuevos gestores que querían quitarnos el contrato por [...] buscaban donde acogerse para liquidarte el contrato y dárselo a sus amigos para poder recibir. Por lo tanto, esto es una indefensión jurídica, porque yo tenía un contrato, que quería cumplir, y no me dejaron cumplir porque ellos dejaron de pagar.

Santiago, gerente y representante legal de empresa constructora

Pese a todo, el porcentaje de la percepción de corrupción de Ecuador es el 6%, que está por debajo de la zona de América Latina y el Caribe que es el 8% (Banco Mundial, 2017).

Hay corrupción comparada con Europa, pero comparado con el resto de los países de América Latina, mi impresión es que mucha menos. pues sí vas a tener problemas, quizás la gente que está haciendo todos los proyectos de fiscalización en carreteras, que están mucho en la carretera y con las obras y tienen problemas, igual tienen un accidente de tráfico, pues ahí sí que ves que si intentan sacar algo de mordida. Son cosas puntuales comparadas con otros sitios que es el día a día.

Sara, gestora de cuenta de una empresa consultora en el sector educativo

No obstante, pese a los bajos índices, Ecuador sufre los efectos perniciosos de la corrupción como la distorsión de procedimientos democráticos, de los cauces ordinarios de la toma de decisiones, del comercio internacional por la creación de nuevas barreras y entrada, que elevan artificialmente el precio de los mercados, lastrando el desarrollo, desincentivando la inversión, aumentando la deuda externa, la pobreza y deteriorando el medio ambiente.

Conclusiones

Pese a que existen evidencias sobre la presencia de sobornos en el país andino, la incidencia sobre la actividad económica de las empresas españolas no provoca la imposibilidad del ejercicio de su actividad normal, ya que lo que más preocupa o afecta a los empresarios tanto españoles como ecuatorianos es la inseguridad jurídica que aqueja al país.

Pese a no existir una unanimidad sobre la existencia de actividades corruptas en el país, ni evidencia sobre la propagación o cuantificación de esta, lo que si es posible afirmar es que Ecuador ha iniciado un camino hacia la creación de mecanismos de control. No obstante, sería necesario trabajar en una mayor independencia de los mismo para que puedan dar verdaderos resultados. Los cambios en este tipo de problemas necesitan de amplios márgenes de tiempo para que la sociedad los asuma y los censure. Sin un apoyo de la sociedad, los esfuerzos internacionales y las leyes no se verán reforzadas para su cumplimiento

La corrupción del país andino puede explicar parte de la baja productividad en comparación con los países vecinos (Perú y Colombia), así como la baja inversión extranjera, para la que crea un bajo nivel de incentivos. También podría explicar la baja preparación de los profesionales de este país, ya que, al no percibir incentivos, no considerarían importante una mayor capacitación, puesto que su carrera profesional no dependería de méritos sino de relaciones personales, muchas veces endogámicas. Además existe una necesidad urgente de incrementar la formación de contables, financieros y auditores, a través de mejora de mallas y sílabos de estudios de pre-grado y posgrado, creación de guías técnico-contables y de auditoría, obligatoriedad de educación continua para los profesionales de estas áreas (Pérez Rico, Cristina; Fernández García, Carlos; Méndez Rojas, Vicente; Méndez Rojas, Paola; Alvarado Riquelme, 2015), así como aumentar el prestigio social de estas profesiones que se encuentran infravaloradas en el Ecuador. Una de las posibles soluciones sería otorgar la habilitación profesional solamente a aquellos que aprueben un examen que garantice los conocimientos necesarios para poder ejercer y renovable por periodos para garantizar la actualización.

Pese a que la corrupción no es el principal problema que perciben las empresas a la hora de operar en el país, es un mal endémico que debe de ser tratado con urgencia para hacer más pronunciada el desarrollo que han conseguido en estos últimos años, y que posiblemente se haya visto frenado por el la corrupción sufrida en el seno del estado, que seguramente vio multiplicado los ingresos por este concepto debido a la gran liquidez de la que disponía el país, no por la menor ética de los dirigentes, y por la concentración de poderes.

Sería interesante investigar qué medida anticorrupción de las posibles es más efectiva en el caso de Ecuador: liderazgo, burocracia bien estructurada, cuerpo de investigación especial, educación o contante flujo de información.

Bibliografía

Akaninyene, O.U., Rev., J. M. (2015). Effect of Ethics and Integrity on Good Public Procurement System. *International Journal of Arts and Humanities (IJAH) Bahir Dar-Ethiopia*, 4(13), 168–176.

Almond, M. A., & Syfert, S. D. (1997). Beyond Compliance: Corruption, Corporate Responsibility and Ethical Standards in the New Global Economy. *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, 22(2). <https://doi.org/10.1525/sp.2007.54.1.23>.

Arce, M., & Bellinger, P. T. (2007). Low-Intensity Democracy Revisited: The Effects of Economic Liberalization on Political Activity in Latin America. *World Politics*, 60(1), 97–121. <https://doi.org/10.1353/wp.0.0003>

Abländer, Michael S., Hudson, S. (2017). *The Handbook of Business and Corruption: cross-sectorial experiences*. Emerald Publishing Limited.

Banco Mundial. (2013). La corrupción es el “enemigo público número uno” de los países en desarrollo, afirmó Jim Yong Kim presidente del Grupo del Banco Mundial. Retrieved November 27, 2017, from <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/12/19/corruption-developing-countries-world-bank-group-president-kim>

Banco Mundial. (2017). Enterprise Surveys Data what business experience. Retrieved from <http://www.enterprisesurveys.org/>

Batabyal, A. A., & Yoo, S. J. (2007). Corruption, bribery, and wait times in the public allocation of goods in developing countries. *Review of Development Economics*, 11(3), 507–517. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9361.2007.00419.x>

Biernacki, P.; Waldorf, D. (1981). Snowball Sampling: Problems and Techniques of Chain Referral Sampling. *Sociological Methods & Research*, 10(2).

Braguinsky, S. (1996). Corruption and Schumpeterian growth in different economic environments. *Contemporary Economic Policy*, 14(3), 14–25. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7287.1996.tb00620.x>

Campos, E.J.;Lien, D.; Pradhan, S. (1999). The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters. *World DEvelopment*, 27(6), 1059–1067. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00040-6](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00040-6)

Deepa Narayan & Michael Woolcock. (2000). Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo. *The World Bank Research Observer*, (September). Retrieved from <http://preval.org/documentos/00418.pdf>

- Deloitte. (2012). Look before you leap. Navigating risks in emerging markets.
- Dincer, O. ., & Johnston, M. (2015). *Measuring Illegal and Legal Corruption in American States :Some Results from the Edmond J. Safra Center for Ethics Corruption in America Survey* Oguzhan.
- Dreher, A., & Herzfeld, T. (2005). Economic costs of corruption: A survey and new evidence. *Public Economics*, (June), 33. <https://doi.org/10.2139/ssrn.734184>
- Emerson, P. M. (2006). Corruption, competition and democracy. *Journal of Development Economics*, 81, 193–212.
- Fisman, R., & Svensson, J. (2007). Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm level evidence. *Journal of Development Economics*, 83(1), 63–75. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2005.09.009>
- Gaviria, A. (2002). Assessing the effects of corruption and crime on firm performance: Evidence from Latin America. *Emerging Markets Review*, 3(3), 245–268. [https://doi.org/10.1016/S1566-0141\(02\)00024-9](https://doi.org/10.1016/S1566-0141(02)00024-9)
- Global Corruption Barometer. (2017). *PEOPLE AND CORRUPTION: CITIZENS ' VOICES FROM AROUND THE WORLD.*
- Gray, C. W., & Kaufmann, D. (1998). Corruption and development. *Finance & Development*, (March), 7–10.
- Kaufmann, D.; Wei, S.-J. (2000). *Does "Grease Money" Speed Up th Wheels of Commerce?*
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(02), 220–246. <https://doi.org/10.1017/S1876404511200046>
- Kenny, C. (2006). *Measuring and Reducing the Impact of Corruption in Infrastructure.* *World Bank Policy Research Working Paper 4099.* <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4099>
- Kenny, C. (2007). *Construction, Corruption and Developing Countries.*

Leff, N. H. (1964). Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*, 8(3), 8–14.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1177/000276426400800303>

Luque González, A. (2018). Exploración de la corrupción textil transnacional: ¿Excepcionalidad o norma sistémica? *Revista Empresa y Humanismo*, 21(2), 123–184.
<https://doi.org/10.15581/015.XXI.2.123-184>

Marpsat, M., & Razafindratsima, N. (2010). Survey Methods for Hard-to-Reach Populations: Introduction to the Special Issue. *Methodological Innovations Online*, 5(2), 3.1-16. <https://doi.org/10.4256/mio.2010.0014>

Mauro, P. (1996). Policy Development and Review Department The Effects of Corruption on Growth , Investment , and Government Expenditure Prepared by Paolo Mauro 1 Authorized for distribution by B . Vibe Christensen September 1996 Abstract This paper discusses the possible. *World*.

Murphy, K. M.; Shleifer, K. M.; Vishny, R. W. (1991). The Allocation of Talent: Implications for Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 503–530.

Nichols, P. M. (2012). Psychic Costs of Violating Corruption Laws, The. *Vand. J. Transnat'l L.*, 45, 145.

OECD. (2013). Paper to be presented to the G20 Leaders at the St. Petersburg Summit. *Issues Paper on Corruption and Economic Growth*, 1–43.

Orrego, C. (1999). Corrupción: Modelos Y Factores Determinantes. *Revista Ciencia Política*, XX(1), 96–125.

Pérez Rico, Cristina; Fernández García, Carlos; Méndez Rojas, Vicente; Méndez Rojas, Paola; Alvarado Riquelme, M. (2015). Comunidad Andina de Naciones (CAN), Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador: proceso de convergencia y adopción de las NIIF. *Economía y Política*, 11(21), 83–97.

Pérez Rico, C. (2009). *Beneficios e Riscos Percibidos pelos Consumidores Online*.

Robbins, S., & Judge, T. (2013). *Comportamiento organizacional* (decimoquin). México: Pearson.

Transparency International España. (2017). Índice de Percepción de la Corrupción 2016. Retrieved November 25, 2017, from <http://transparencia.org.es/ipc-2016/>

Wang, H., & Rosenau, J. N. (2001). Transparency International as an Issue of Global Governance. *Source: Global Governance*, 7(1), 25–49. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/27800285><http://www.jstor.org/stable/>

**TRANSFORMACION DE LA GOBERNANZA DIGITAL EN AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE DESDE SU *E-PARTICIPACIÓN* EN LAS
ORGANIZACIONES REGIONALES INTERGUBERNAMENTALES**

**TRANSFORMATION OF THE DIGITAL GOVERNANCE IN
LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN FROM ITS *E-
PARTICIPATION* IN REGIONAL INTERGOVERNMENTAL
ORGANIZATIONS**

***ANALISIS DE LA ACCESIBILIDAD WEB DE PRINCIPALES PORTALES
WEB INTERGUBERNAMENTALES: OEA, OIE, CECAL, CEPAL Y PROSUR***

***ANALYSIS OF THE WEB ACCESSIBILITY OF MAIN
INTERGOVERNMENTAL WEB PORTALS: OAS, OIE, CECAL, CEPAL AND
PROSUR***

¹Sonia Valle de Frutos

Universidad Rey Juan Carlos

²Ana María Zaharía

Universidad Rey Juan Carlos

RESUMEN

La inclusión y la *e- participación* de la ciudadanía latinoamericana como parte fundamental de la transformación de la gobernanza digital latinoamericana en los procesos de integración regional, así como en las Instituciones intergubernamentales, se encuentra afectada por la calidad e imagen que transmiten los portales Web de los organismos y organizaciones regionales. A pesar de la importancia de la inclusividad, conectividad y Accesibilidad como dimensiones que repercuten en la confianza hacia

¹ Vicedecana de Calidad y UDD/Profesora de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid. España.

³ Doctora Internacional en Periodismo/Profesora de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid. España.

las Instituciones, pocas investigaciones se han llevado a cabo desde el punto de vista cuantitativo y multidimensional. Es por ello, que este estudio se centra fundamentalmente en el análisis de la Accesibilidad Web, como uno de los principios de la *universalidad de Internet* (UNESCO) y como parte del noveno ODS de las Naciones Unidas, aplicado a portales Web de los Organismos y organizaciones Intergubernamentales representativos a nivel regional, como la OEI, OEA, CEPAL, CELAC y PROSUR. Como conclusión, la mejora de los portales Web de los Organismos y organizaciones analizadas puede, por un lado, repercutir en la calidad de la participación ciudadana, y, por otro lado, en la creación de la percepción de una comunidad cultural común, como un requisito para propiciar el desarrollo de la integración regional latinoamericana.

PALABRAS CLAVE: e-participación, Accesibilidad, universalidad, OEA, OIE, CECAL, CEPAL Y PROSUR.

ABSTRACT

The inclusion and the e-participation of the Latin American citizens as a fundamental part of the transformation of Latin American digital governance in regional integration processes, as well as in the intergovernmental institutions, is affected by the quality and image transmitted by the Web portals of regional bodies and organizations. Despite the importance of inclusivity, connectivity and Accessibility as dimensions that affect trust towards Institutions, little research has been carried out from a quantitative and multidimensional point of view. That is why this study is fundamentally focused on the analysis of Web Accessibility, as one of the principles of Internet universality (UNESCO) and as part of the ninth United Nations SDG, applied to the Web portals of the Organizations and representative intergovernmental organizations at the regional level, such as the OEI, OAS, ECLAC, CELAC and PROSUR. In conclusion, the improvement of the Web portals of the bodies and organizations analyzed can, on the one hand, have an impact on the quality of citizen participation, and, on the other hand, on the creation of the perception of a common cultural community, as a one requirement to promote the development of Latin American regional integration.

KEYWORDS: e-participation, Accessibility, universality, OAS, OIE, CECAL, CEPAL, PROSUR.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA II. DE LA ACCESIBILIDAD WEB A LA UNIVERSALIDAD DE INTERNET DESDE LA MULTIDIMENSIONALIDAD. III. METODOLOGÍA. IV. ANÁLISIS Y RESULTADOS. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN:

En la Sociedad de la Información, las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) han alterado las relaciones institucionales, de modo que, los programas gubernamentales, dependen, en gran medida, de las propiedades que otorgan la tecnología. La aplicación práctica de estas tecnologías permite la posibilidad de la democratización del acceso a la información a la ciudadanía. Es por ello por lo que las Instituciones gubernamentales han adoptado las TIC “como un elemento constitutivo de las políticas públicas, inclusive en cuestiones referentes a la administración pública, el flujo transfronterizo de datos y la infraestructura tecnológica, entre otros (Duarte y Pires, 2011, p.4).

En este panorama, el papel de los gobiernos y de los demás actores involucrados se centra en el desarrollo de acciones concretas, planes de actuación, iniciativas y estrategias capaces de promover la conectividad, la Accesibilidad y la comunicabilidad.

El nacimiento y posterior desarrollo de Internet globaliza y borra las fronteras comunicacionales en materia económica, política, social, y cultural, pero también genera nuevas brechas digitales, siendo cada vez más necesarias políticas sencillas o marcos regulatorios nacionales e internacionales para favorecer la inclusión digital, el acceso universal a la Red, la ampliación de aplicaciones generadas por las TIC para todos y la conectividad global.

En el Marco estratégico 2020-23 de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones, la Resolución 71 (Rev. Dubái, 2018) cuya misión es promover, facilitar y fomentar el acceso asequible y universal a las redes, los servicios y las aplicaciones de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones /telecomunicaciones y su uso para el crecimiento y el desarrollo social, económico y ambientalmente sostenible, el concepto de inclusividad se incorpora bajo el *Objetivo 2* como forma de cerrar la brecha digital y brindar el acceso de banda ancha para todos.

El concepto de inclusividad hace referencia a la inclusión global de las telecomunicaciones / TIC, fomentando el acceso, la Accesibilidad, la asequibilidad y el uso de las telecomunicaciones / TIC en todos los países y regiones y para todos los pueblos, incluidas las mujeres y las niñas, los jóvenes y las poblaciones marginales y vulnerables, las personas de grupos socioeconómicos más bajos, pueblos indígenas, personas mayores y personas con discapacidades.

La Unesco (2017) al referirse a las oportunidades de acceso a la Red y las capacidades que otorgan las TIC señala que en Latinoamérica es necesario “formular nuevos esquemas público-privados a fin de universalizar la conectividad en la región” (Unesco, 2017, p.3).

En términos de conectividad, los organismos internacionales (ONU, OCDE) han empleado el concepto para definir la conexión física que proporcionan las infraestructuras desarrolladas por las TIC. En América Latina y según un informe de la CEPAL,

Existe muy poca competencia entre los operadores de cables internacionales en comparación con las regiones del mundo del hemisferio norte, debido principalmente a la demanda pasada y actual que es mucho más pequeña que en esas regiones, y al hecho de que los cables CEPAL 76 existentes tienen todavía capacidad de expansión, la que, sin embargo, podría reducirse en forma importante en el futuro próximo (De León. 2013, p.75-76).

En este sentido, De León (2013) destaca la dependencia de América Latina de los enlaces internacionales, especialmente en América del Sur, en términos de conectividad en Red, y los factores que inciden, de manera directa o indirecta en esta situación: el tráfico de América Latina y el Caribe con el resto del mundo que pasa por Florida o, en menor escala, por la costa oeste de Estados Unidos, aspectos que influyen en los precios finales del acceso a Internet o el predominio de EE.UU como centro de interconexión para América Latina, entre otros.

En esta esfera tecnológica, las TIC no solo han transformado los procesos de interconectividad, sino también de comunicabilidad, que, en términos generales se refiere al uso libre de la tecnología. El Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (2004) recoge las líneas de acción para alcanzar los Objetivos de Desarrollo (ODS) propuestos a nivel internacional para ayudar a los países a superar la brecha digital. En él se encuadran cinco de las diez líneas que están relacionadas con la comunicabilidad, de modo que, la infraestructura adquiere un papel fundamental para la integración en el ámbito digital, propiciando “el acceso universal, sostenible, ubicuo y asequible a las TIC para todos, teniendo en cuenta las soluciones pertinentes ya aplicadas en los países en desarrollo y en los países con economías en transición para ofrecer conectividad y acceso a zonas distantes y marginadas en los ámbitos regional y nacional” (CMSI, 2004).

Y es aquí donde, precisamente entra en juego el debate, aún abierto, sobre la Accesibilidad Web, al referirse a ese acceso universal. El concepto de Accesibilidad puede enfocarse desde diferentes perspectivas. La literatura académica y científica aborda diferentes definiciones, todas ellas correctas. Sin embargo, la Accesibilidad no es un término abstracto puesto que crea oportunidades para todas las personas y está ligado estrechamente a la universalidad. En este sentido, Roig (2013) define la Accesibilidad universal como,

Una condición ineludible para el ejercicio de los derechos-en igualdad de oportunidades- por todos los individuos, y para, en último término, conseguir el logro de la igual dignidad humana, del libre desarrollo de la personalidad, de todas las personas. En ese sentido, no puede ser vista como una cuestión sujeta a la voluntad política, facultativa y graciable, o como una técnica para la rehabilitación de ciertas personas (Roig, 2013, p. 6.).

Con todo ello, en el año 2018, OCDE, CEPAL y CAF lanzaron, en colaboración con la Comisión Europea, el *Informe Perspectivas Económicas de América Latina 2018*, como consecuencia de la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones (67% en 2010) y el deterioro de la satisfacción con los servicios públicos. Las tres organizaciones subrayan en este informe la importancia del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

Para fomentar la innovación en el sector público que puede ayudar a reconectar el Estado con los ciudadanos y a prepararse a los desafíos futuros. Esto implica, por ejemplo, involucrarse más con la sociedad civil a través de nuevas plataformas tecnológicas, promover las políticas de gobierno abierto y utilizar de manera más extensa los análisis de big data en el diseño de políticas públicas (CEPAL, 2010).

Por ello, la presente investigación tiene como objetivo principal el análisis de la transformación de la gobernanza digital en América Latina desde el punto de vista de la participación ciudadana digital, como parte fundamental de las Instituciones Intergubernamentales de América Latina y el Caribe. Su acceso a la información pública a través de los portales Web institucionales puede implicar un aumento de la participación digital en el proceso democrático, y por tanto una mayor transparencia.

La inclusión y la *e-participación* de la ciudadanía latinoamericana en las instituciones se deriva, en parte, de la calidad e imagen que transmitan los sitios Web. Por ello, en la presente investigación se llevará a cabo un análisis de la Accesibilidad

Web de los principales portales Web de las Organizaciones Intergubernamentales cuya principal misión es favorecer el proceso de integración política regional, en el que participan los principales países de América Latina y el Caribe, desde la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de los Estados Americanos: Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo (OEA), el Foro por el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

I. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La revolución digital ha propiciado uno de los mayores cambios del paradigma actual a nivel mundial. En un nuevo escenario, determinado por el crecimiento exponencial de los datos y la forma de consumirlos por parte de la ciudadanía, las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) fortalecen la gobernabilidad, la colaboración y la participación ciudadana. La sostenibilidad democrática se sustenta en tres pilares básicos: la confianza en las instituciones, la credibilidad y la participación ciudadana.

En el caso de América Latina, “varios países de la región han debido enfrentar el problema de la creciente desconfianza en las autoridades y la falta de credibilidad en las instituciones públicas, lo que tiene una repercusión directa en la democracia como forma de gobierno” (Trigo y Álvarez, 2017, p.37)

En este sentido hay que destacar que los elementos más importantes para que los ciudadanos confíen en los Organismos Multilaterales o Internacionales están relacionados con el trato en condiciones de igualdad, con la calidad de su liderazgo y gestión, con la comunicación con frecuencia con su público, entre otros. La información proporcionada por el Latinobarómetro (2018) reflejan que este grado de confianza se basa en el trato igualitario (39,9%), en el cumplimiento de sus promesas (27,9%), en la publicación de los resultados positivos con el país (20,1%), en la comunicación con frecuencia con el público (14,9%) o en el interés que muestran sobre las opiniones de los ciudadanos (17,5%), etc., como puede observarse en el gráfico 1.

Gráfico 1. Elementos que muestran el grado de confianza en Organismos Multilaterales /Internacionales



Fuente. Latinobarómetro, 2018

En el campo de la participación ciudadana, las relaciones entre los gobiernos y la ciudadanía han cambiado radicalmente, no solo en América Latina, sino también a nivel internacional. En un entorno complejo, los ciudadanos quieren participar en las políticas públicas, involucrarse directamente en la evaluación de los servicios públicos que ofrecen los Organismos Internacionales y colaborar. Con el objetivo de avanzar hacia una sociedad más inclusiva e informada, el acceso universal a la información y el aprovechamiento de las TIC permitirían garantizar un gobierno transparente y responsable. En este aspecto, la CEPAL propone,

Lograr que la revolución de los datos sea un vector de la nueva agenda de desarrollo y facilite que los actores de nuestras sociedades puedan orientar su acción en ese sentido. Es imprescindible que esta revolución tecnológica sea un instrumento para cerrar las brechas tanto socioeconómicas como de accesibilidad a los recursos digitales (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017, p. 26).

El proceso de digitalización ha implicado un cambio cualitativo en la participación ciudadana desde el punto de vista digital. Su evolución se encuentra asociado con la capacidad de aumentar las posibilidades de la población para participar en los asuntos públicos. Uno de los índices que se han implementado para medirlo es el Índice de digitalización Katz a partir del cual se ha concluido que,

A mayor digitalización más oportunidades para la población para participar políticamente en los asuntos públicos (...) una mayor digitalización también podría resultar en una más alta percepción de transparencia respecto de los actos del gobierno. Ambos factores, participación política combinada con

una mayor transparencia, tendrían un impacto positivo en el desarrollo democrático y la existencia de un Estado de derecho (Katz, 2015).

La participación ciudadana digital o *e-participación* (ONU, 2020) es sin duda una dimensión clave en el proceso de gobernanza y uno de los pilares del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 donde se subraya la importancia de los procesos participativos.

Desde el punto de vista regional, comparando el EGDI, el Índice de Desarrollo del E-gobierno de Naciones Unidas, América Latina y el Caribe se encuentra en tercera posición con un 12% tras Europa (58%) y Asia (26%) y delante de regiones como Oceanía (4%) y África. En concreto, el componente de servicios en línea es el que presenta un mayor avance. Sin embargo, los valores sobre capital humano e infraestructura no presentan un avance significativo.

El índice de *e-participación* se evalúa en base a la presencia de herramientas de información, consultas públicas y la participación directa de los ciudadanos en línea en cuanto a los procesos de toma de decisiones se refiere. En los portales de los gobiernos nacionales, (CEPAL, 2021, 32) la región en promedio alcanzó un índice de 0.594, mientras que países como Dinamarca, Finlandia y Corea alcanzaron puntajes de 1, el puntaje más alto posible. Los puntajes más altos en el índice a nivel regional los tuvieron Brasil, Colombia, México, Uruguay, Perú, Chile y Costa Rica. A nivel subregional, destaca América del Sur.

Fundamentalmente se cuantifica la *e-participación* en base a las características de los portales nacionales de *E-Gobierno* y otros sitios Web gubernamentales que se relacionan con el suministro de información a los ciudadanos, consultas y toma de decisiones. Por ello, en este estudio nos centramos en la *e-participación* desde el análisis de una muestra de portales Web de Instituciones Intergubernamentales latinoamericanas desde el punto de vista de la Accesibilidad Web.

En este modelo de intervención integral, en el que se deben de conjugar las estrategias de superar las barreras, entra en juego la Accesibilidad Universal, de modo que, todas las personas puedan tener los mismos derechos en el uso de los productos o los servicios que proporcionan las instituciones o los organismos internacionales.

II. DE LA ACCESIBILIDAD WEB A LA UNIVERSALIDAD DE INTERNET DESDE LA MULTIDIMENSIONALIDAD.

Dentro del Marco de los ODS de Naciones Unidas, el concepto de Accesibilidad se encuentra insertado en una de las metas del Objetivo 9- *Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación*, en concreto la 9C, que hace referencia al aumento significativo al acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y al esfuerzo por proporcionar un acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados.

Según el Informe de la Secretaría General de la ONU, *Progress towards the Sustainable Development Goals* (2020), en términos de infraestructura de comunicaciones, más de la mitad de la población mundial está ahora conectada, tiene acceso a Internet y casi toda la población global vive en un área con cobertura de Red móvil. En América Latina y el Caribe, 430 millones de personas eran usuarias de Internet en 2019 (lo que equivale a un 67% de la población); constituye la cuarta región del mundo con mayor penetración de usuarios de Internet, después de Norteamérica (88.5%), Europa (82.5%) y los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI, 72.2%). Por otro lado, cerca del 95% de la población latinoamericana estaba cubierta por una Red móvil 3G y el 88% por una Red 4G.

En este sentido, la región ha progresado desde el punto de vista de la Accesibilidad y asequibilidad. Sin embargo, el concepto de Accesibilidad presenta más acepciones. En términos generales, también se refiere a la optimización del diseño de un producto o servicio, o puede estar relacionado con la igualdad de oportunidades para todas las personas.

El adjetivo “universal” ligado a la Accesibilidad ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia, al estar relacionado “con el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes y, por tanto, no son problemas que se puedan atajar mediante la mera supresión de barreras físicas cuando éstas se producen” (Alonso, 2008 a, p.18). Está claro que al referirnos a la Accesibilidad Universal no solo hay que tener en cuenta el acceso a la Web por parte de las personas con algún tipo de discapacidad, sino también las barreras de acceso y la participación ciudadana en la vida social.

Por tanto, aunque el *World Wide Web Consortium* (W3C) define la Accesibilidad Web con relación a las,

Personas con algún tipo de discapacidad que van a poder hacer uso de la Web. En concreto, al hablar de accesibilidad Web se está haciendo referencia a un diseño Web que va a permitir que estas personas puedan percibir, entender, navegar e interactuar con la Web, aportando a su vez contenidos. La accesibilidad Web también beneficia a otras personas, incluyendo personas de edad avanzada que han visto mermadas sus habilidades a consecuencia de la edad” (W3C,2005).

Es importante señalar que la Accesibilidad no debe acotarse al alcance de la idea propuesta por el W3C, ya que no se trata solo de una forma de concebir o diseñar, sino también de un modelo basado en la combinación de varias razones: de carácter demográfico (al referirse a la población beneficiaria de la Accesibilidad), económico (al tener en cuenta los costes y beneficios cuando se mejora la Accesibilidad), político (como elemento ligado estrechamente a la no discriminación y la eliminación de barreras) y legal (la normativa sobre Accesibilidad).

En el entorno Web, el enfoque imprescindible para alcanzar la plena Accesibilidad se le da al “diseño universal”, “diseño para todos” o “diseño sin barreras” que no es “no es sólo más accesibilidad en su sentido tradicional; es realmente una redefinición de los objetivos de planificación y diseño” (Steinfeld, 2001).

La publicación de leyes, normativas y decretos sobre la Accesibilidad no puede ser considerada suficiente a la hora de desarrollar instrumentos de difusión y aplicación y la exigencia de Accesibilidad en el discurso de las personas con discapacidad supera las fronteras y se convierte en una demanda universal, siendo necesario,

Identificar porqué se producen las barreras, qué se puede hacer para que no se vuelvan a originar, y cómo desarrollar las medidas, programas y políticas necesarias para avanzar hacia la igualdad de oportunidades de los ciudadanos en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes (Alonso, 2008 b, p. 18)

En el ámbito internacional, las Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web (WCAG) diseñadas por la W3C (2020) son consideradas normas de “facto”. Sin embargo, la literatura académica y científica respalda la idea del acceso universal al contenido, de modo que,

No solo los discapacitados tienen dificultades para acceder a un sitio web sino cualquier usuario debido a barreras que afectan al acceso de la web, como, por ejemplo, el tamaño de la fuente, que sea pequeña. Es evidente que crear una web accesible beneficia a todos los usuarios, tengan o no alguna

discapacidad y o discriminará el acceso a la información o a los servicios que ofrezca este sitio web. La mayoría de los sitios presentan numerosas barreras de accesibilidad, por lo que resulta de inmediata necesidad la puesta en marcha de medidas que terminen con esta situación, para lo que es necesaria la participación tanto de usuarios, administraciones, desarrolladores, organizaciones e investigadores (Conesa, 2010, p. 80).

De este modo, la Accesibilidad en sentido abstracto, está superando su previa identificación, ampliándose a muchas más expresiones. En el ámbito científico, el interés por esta materia ha desembocado en un amplio desarrollo teórico, pero sin una acepción común o una mínima base, más aún cuando se trata de un campo de desarrollo objeto de un proceso de cambio constante.

De Asís et.al (2007) señala que “todas las personas requieren de la accesibilidad como una condición ineludible para poder gozar de la prestación de un servicio, de la utilización de un bien, de la comunicación con sus semejantes” (De Asís, 2007, p. 65), la noción de Accesibilidad debiendo ser tratada desde un punto de vista más amplio y con unas proyecciones metodológicas concretas.

En el marco de la UNESCO (2018) la dimensión de la Accesibilidad se ubica como uno de los principios fundamentales del concepto *universalidad de Internet* que, tras haberse aprobado por la Asamblea General de la UNESCO en 2015, ha sido utilizado para abordar las múltiples dimensiones que abarca Internet como vehículo para alcanzar el desarrollo sostenible. Está basado en cuatro principios que conjugan la interacción entre la tecnología, las políticas públicas, los derechos humanos y el desarrollo sostenible como trayectoria hacia el alcance de los ODS.

Los cuatro principios clave de la *universalidad de Internet*—conocidos como los principios D-A-A-M- son *Derechos*, *Apertura*, *Accesibilidad* y *Múltiples partes interesadas*. El primero aborda la interrelación entre los Derechos Humanos e Internet tales como la libertad de expresión, la participación cultural, el derecho a la intimidad, seguridad y educación, entre otros. El segundo, representa el carácter abierto de Internet desde el punto de vista tecnológico y de la conectividad. El cuarto, hace referencia a las funciones que ejercen los agentes o partes interesadas en el desempeño de la gestión de Internet desde la participación.

El tercero, el principio de la Accesibilidad para todos, que es en el que nos centramos en la presente investigación, se encuentra desglosado en las siguientes seis temáticas abordadas desde diferentes indicadores.

En primer lugar, el tema A se ocupa del *marco general de políticas, legal y regulatorio* para el acceso universal, así como sus cuestiones vinculadas. El primer tema de esta categoría se ocupa del marco legal, regulatorio e infraestructural del acceso a las comunicaciones, que proporciona el contexto dentro del cual se emprenden las acciones dirigidas a garantizar el acceso para todos. Dentro del marco legal se incluye la calidad de la medición del nivel de acceso, así como las disposiciones legales que regulan el acceso y el establecimiento de una política de acceso universal. En cuanto al marco regulatorio se incluye la disponibilidad de oportunidades de acceso para quienes no poseen los medios o no disponen de ninguna otra forma de acceder a Internet por sus propios medios.

En segundo lugar, el tema B se ocupa de la *conectividad técnica y geográfica*. Hace referencia a la disponibilidad de redes con suficiente capacidad y confiabilidad para permitir el acceso y uso de Internet como elemento fundamental de la Accesibilidad para todos. Se ocupa de la disponibilidad física de redes, su uso efectivo y las barreras percibidas en materia de acceso y uso.

En tercer lugar, el tema C trata de la *asequibilidad de las redes* y los servicios. Se sostiene que la mera conectividad no es suficiente para permitir que las personas accedan a Internet y lo utilicen, ya que su uso también depende de su asequibilidad. Es decir, incluye la capacidad de afrontar los gastos que implica el acceso a redes y servicios.

Las cuestiones relativas al *acceso equitativo* son abordadas desde el tema D, considerando que las brechas digitales ubicadas dentro de cada país se encuentran asociadas a factores como la ubicación geográfica, la edad, el género, el grupo étnico y las situaciones de discapacidad. También se hace referencia a otros factores como las diferencias en el nivel de acceso a otros bienes y servicios.

En cuarto lugar, el tema E sobre *contenido y la lengua* hace referencia a “que las personas puedan utilizar Internet para mejorar su calidad de vida o sus medios de subsistencia y, así, contribuir al desarrollo nacional, se requieren contenidos relevantes, especialmente aquellos producidos a nivel local, sobre cuestiones locales” (Unesco, 2018). Por otro lado, al ser la lengua uno de los varios indicadores posibles, la

disponibilidad de contenidos en las lenguas utilizadas por los grupos locales se considera también un elemento clave para el valor del acceso a Internet, especialmente para los hablantes de una lengua minoritaria.

Por último, el tema F se ocupa de las *capacidades y las competencias*. La utilización efectiva de Internet y de los servicios en línea requiere que los usuarios posean ciertas capacidades y competencias, no solamente a nivel de organizaciones y empresas sino también para ejercer como ciudadanos en la gobernanza digital. La alfabetización mediática y digital ponen en valor la participación ciudadana.

En definitiva, el principio de la Accesibilidad para todos implica tanto aspectos técnicos, económicos, políticos, culturales y sociales, por lo que va más allá de la mera conectividad, al referirse a cuestiones relativas a la asequibilidad de Internet, los contenidos y las capacidades. Es decir, se relaciona estrechamente, por un lado, con la distribución de los ingresos y recursos entre hombres y mujeres, pobres y ricos, comunidades rurales y urbanas, grupos lingüísticos y minorías étnicas, así como a las personas que poseen discapacidades o que se encuentran marginadas. Y por otro, con la participación ciudadana tanto desde el punto de vista presencial como digital.

III. METODOLOGÍA

La participación ciudadana digital o *e-participación* implica llevar a cabo un análisis sobre las características de la Accesibilidad de los portales nacionales de *e-gobiernos* y los sitios Web de los departamentos del Gobierno. Los estudios implementados hasta el momento sobre el *e-gobierno* se han realizado dentro del marco de las fronteras de los Estados-Nación excluyendo y no poniendo atención sobre las Instituciones Intergubernamentales, en general, y en la región Latinoamericana en particular.

Las encuestas llevadas a cabo por Naciones Unidas desde 2001 sobre el gobierno digital o *e-gobierno* constituyen un instrumento útil que analiza de forma regular las tendencias de la participación ciudadana digital a lo largo del tiempo, (ONU) de forma que “incluye la formulación de políticas y la prestación de servicios públicos; no incluye los aspectos participativos públicos de la construcción del discurso social y político, que son considerados parte de la e-democracia” (ONU, 2020, 117).

Otras de las limitaciones de la encuesta es que ofrece información desde el lado de la oferta de la *e-participación* desde el punto de vista nacional, del Gobierno, pero no

mide el lado de la demanda, es decir, el aprovechamiento de las oportunidades y calidad de la *e-participación*. Otras áreas no evaluadas por la encuesta (ONU) incluyen “los resultados de la E-Participación (incluido su impacto en la calidad de las políticas y decisiones y en la calidad de los servicios públicos); los costos y beneficios de la E-Participación; y el aspecto de “e-democracia” de la E-Participación (incluidas iniciativas destinadas a involucrar a la ciudadanía en la construcción del discurso político)” (ONU, 2020, 117).

Teniendo en cuenta la carencia de estudios sobre los análisis de portales Web de las Organizaciones Internacionales desde el punto de vista cuantitativo, en la presente investigación realizamos una selección teniendo en cuenta los criterios de participación de los países de América Latina y el Caribe en los Organismos Regionales e Intergubernamentales en cuanto a su representatividad, así como aquellos en las que el proceso de integración se sitúa en los ejes político y económico.

Para medir el índice de Accesibilidad Web de los portales Web seleccionados en la muestra de análisis de este estudio (Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de los Estados Americanos: Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo (OEA), Foro por el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se ha trazado una línea de partida basada en el cumplimiento de los estándares marcados por el *World Wide Web Consortium* (W3C) característicos a las gramáticas HTML y CSS.

Para ello, se han empleado los validadores automáticos que proporciona el W3C <http://validator.w3.org/> (HTML) y <http://validator.w3.org/> (CSS). Estos indicadores son la base sobre la que se sustenta una página Web antes de conocer su nivel de Accesibilidad, puesto que verifica la validez de marcado de documentos Web en HTML y CSS, uno de los primeros criterios de calidad que demuestra que una página Web es válida cuando está escrita correctamente de acuerdo con la gramática formal. Las páginas Web, en la mayoría de los casos están escritas en lenguajes informáticos (HTML) y deben seguir unas normas técnicas.

El proceso de validación se concreta en el cumplimiento de estas reglas y si en una página Web los documentos que emplean lenguajes de marcado no superan este proceso, el sitio Web no se considera válido. Por ello, antes de validar la hoja de estilo

incrustada en un documento (CSS) hay que comprobar que el lenguaje HTML (X) es válido.

En una segunda fase, para determinar de manera cuantitativa si los portales Web del mostrario son accesibles, se ha empleado la herramienta *Acces Monitor Plus*, un validador automático desarrollado por la Fundación para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) que clasifica los niveles de conformidad siguiendo los requisitos de la *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0*, un estándar internacional que tiene como objetivo principal velar por el cumplimiento y las normas de Accesibilidad en el entorno Web. Esta aplicación, además de proporcionar un informe detallado de las pruebas realizadas, adjudica a cada página Web analizada una puntuación en la escala 0-10.

Como parte complementaria al análisis cuantitativo de la Accesibilidad Web se ha realizado un análisis cualitativo de la muestra de los portales Web institucionales teniendo en cuenta las recomendaciones de lo que se considera un sitio Web gubernamental sólido (Mike Bracken, Emily Middleton y Angie Kenny, 2020) cuyas características respaldan la facilidad del uso. Para ello, se ha empleado la escala Likert puntuando las respuestas en un rango de valores comprendido entre 1 y 5 en los siguientes indicadores.

En primer lugar, *tener una sola marca* (como GOB.MX) y usar elementos de marca consistentes, como el mismo logotipo y presentación estándar en todas las instituciones gubernamentales. En segundo lugar, el uso de elementos de *diseño coherentes*, extraídos de una guía de estilo compartida. El que el sitio Web sea *consistente*, no significa que tenga que ser permanente. Es decir, “los enfoques de diseño deben evolucionar a medida que cambian las necesidades de los usuarios” (Bracken, Middleton y Kenny, 2020).

En tercer lugar, el diseño tiene que “satisfacer las *necesidades de los usuarios*, no del gobierno” (Bracken, Middleton y Kenny, 2020). El público-objetivo es fundamental para tenerlo en cuenta a la hora de construir un sitio Web y servicios digitales “que se basan en las necesidades y preferencias probadas (no asumidas) del usuario” (Bracken, Middleton y Kenny, 2020). Se señala la construcción de un motor de búsqueda que permita que los usuarios interactúen con el contenido directamente y que los datos orienten el diseño y la modificación del sitio Web.

En cuarto lugar, se recomienda que se “diseñe, supervise y mejore sitios web utilizando análisis de datos teniendo en cuenta que es una herramienta esencial para

priorizar áreas de mejora que deben estar integradas, siempre activas y fáciles de leer” (Bracken, Middleton y Kenny, 2020). En quinto lugar, que todo sea Accesible para todos siguiendo los Principios de Diseño en el que se dice que “el diseño accesible es un buen diseño. Todo lo que construimos debe ser lo más inclusivo y legible posible.” (Bracken, Middleton y Kenny, 2020).

En sexto lugar, el *diseño debe tener en cuenta el contexto del usuario*. Es decir que la página Web debe adaptarse a los diferentes dispositivos desde donde se acceda. En séptimo lugar, se debe evitar la duplicación de contenido, con lo cual se recomienda cerrar los sitios Web gubernamentales antiguos. En uno de los casos de estudio, el de la Organización PROSUR, cuyo antecedente más cercano es UNASUR, dispone de un portal Web diferente, pero con contenidos similares a UNASUR. Sin embargo, la página Web de UNASUR sigue abierta.

En octavo lugar, el sitio Web debe mantenerse *abierto*: “muchos sitios web únicos de gobierno utilizan y reutilizan código fuente abierto y elementos de diseño web abiertos; una buena práctica es compartir códigos, diseños, ideas y planes”. (Bracken, Middleton y Kenny, 2020).

En noveno lugar, tener un alcance claramente definido. Puede ser políticamente deseable que algunas entidades del sector público, incluidos reguladores, organismos independientes y operaciones complejas como el servicio de salud, no formen parte del sitio Web único del gobierno. Debería haber criterios claros que rijan tales elecciones para que las decisiones no se tomen sobre una base ad hoc o caso por caso.

Por último, otra de las recomendaciones es mantener un equipo resistente y adaptable para administrar continuamente el sitio Web. No es raro que las organizaciones creen un gran sitio Web nuevo y luego no lo mejoren o no permitan que evolucione con el tiempo. Para que un solo sitio Web gubernamental sea sostenible, necesitará un equipo que mejore y limpie constantemente el contenido, mantenga la navegación del sitio simple e intuitiva y comprenda y responda a las cambiantes necesidades de los usuarios.

IV. ANÁLISIS Y RESULTADOS

Para esta investigación se han seleccionado cinco portales Web de los organismos regionales con carácter intergubernamental de América Latina, en función

de su representatividad y alcance, en el análisis de los niveles de Accesibilidad Web empleándose las URLs de las páginas Web oficiales.

Tabla 1. *Muestra de análisis*

Portal Web analizado	URL
1. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)	https://oei.int/
2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	https://www.cepal.org/es
3. Organización de los Estados Americanos: Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo (OEA)	http://www.oas.org/es/
4. Foro por el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR)	https://foroprosur.org/
5. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	http://celacinternational.org/celac-4/

Fuente: Elaboración propia

Los datos del análisis cualitativo de los cinco portales Web analizados, siguiendo los parámetros propuestos por Mike Bracken, Emily Middleton y Angie Kenny (2020), reflejan que los tres ítems mejor valorados están relacionados: en primer lugar, con la estrategia de marca única que emplean estas páginas Web lo que les permiten alcanzar notoriedad en todos y cada uno de los productos o servicios que ofertan; en segundo lugar, con la no duplicación de contenido, en este caso, sin que les afecten negativamente al posicionamiento orgánico a la hora de filtrar o rastrear determinada información en los principales buscadores; y, en tercer lugar con el código fuente abierto, al emplear un software que está al alcance de todos los usuarios, lo que permite su reutilización y la adaptación a distintos contextos, los internautas sin tener la necesidad de pagar por ello para acceder a estos portales Web.

Los aspectos negativos que influyen de manera considerable en la descripción de un sitio Web como sólido tienen que ver con aspectos relacionados con el diseño, concretamente con los datos, puesto que no se han detectado análisis de datos en los portales Web estudiados y tampoco se puede considerar que el diseño está enfocado a los usuarios y/o la página Web es fácil de leer.

Desde el punto de vista de la Accesibilidad Web, los resultados del análisis cuantitativo, aplicables a los datos cualitativos, reflejan que hay una coherencia relativa al índice de Accesibilidad. Es cierto que un análisis cualitativo puede estar sujeto a

interpretaciones distintas. Sin embargo, la consecución de los objetivos cualitativos se complementa con los propósitos cuantitativos, corrigiendo los puntos débiles, potenciando los fuertes y orientando las oportunidades alcanzables en el tiempo. Por ello, tras este análisis, tal y como se aprecia en la Tabla 2, puede considerarse como sitio Web sólido el portal Web de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Tabla 2. Análisis comparativo de los portales Web gubernamentales

Sitio web gubernamental	OEI	OEA	OCAL	OCAL	OCAL	OCAL
Sólido						
Marca	5	5	5	5	5	5
Coherencia	4	3	3	4	4	4
Diseño para usuarios	3	2	3	2	2	2
Datos para el diseño	1	1	1	1	1	1
Contexto	4	4	4	4	4	4
Accesible para todos	4	3	3	1	2	2
Evitar duplicación contenido	5	5	5	5	5	5
Código fuente abierto	5	5	5	5	5	5
Alcance definido	4	3	3	2	3	3
Administrador web	3	3	2	2	1	1

Fuente. Elaboración propia a partir de Mike Bracken, Emily Middleton y Angie Kenny, 2020.

Para realizar el análisis de la Accesibilidad de los portales Web desde el punto de vista cuantitativo se han utilizado los validadores automáticos proporcionados por el W3C para la comprobación del cumplimiento de los estándares marcados para las gramáticas HTML y CSS y la herramienta *Acces Monitor Plus* para medir el índice de Accesibilidad Web. A continuación, se expondrán los resultados del análisis.

El Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) “es un mecanismo y espacio de diálogo y cooperación de todos los países de América del Sur, para avanzar hacia una integración más efectiva, que permita el crecimiento, progreso y desarrollo de los países suramericanos” (PROSUR, 2019). Su presidente es Iván Duque y,

actualmente, forman parte de PROSUR ocho países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú.

Este portal Web, tal y como se puede observar en las imágenes 1 y 2, presenta tres errores y doce advertencias en cuanto al cumplimiento de los estándares marcados por la gramática HTML se refiere, y cuatro errores y setecientos cuarenta y siete advertencias para el cumplimiento del estándar marcado por la gramática CSS.

Imagen 1. Resultados del validador HTML del W3C para la página Web de PROSUR



Fuente. <http://validator.w3.org/>

Imagen 2. Resultados del validador CSS del W3C para la página Web de PROSUR



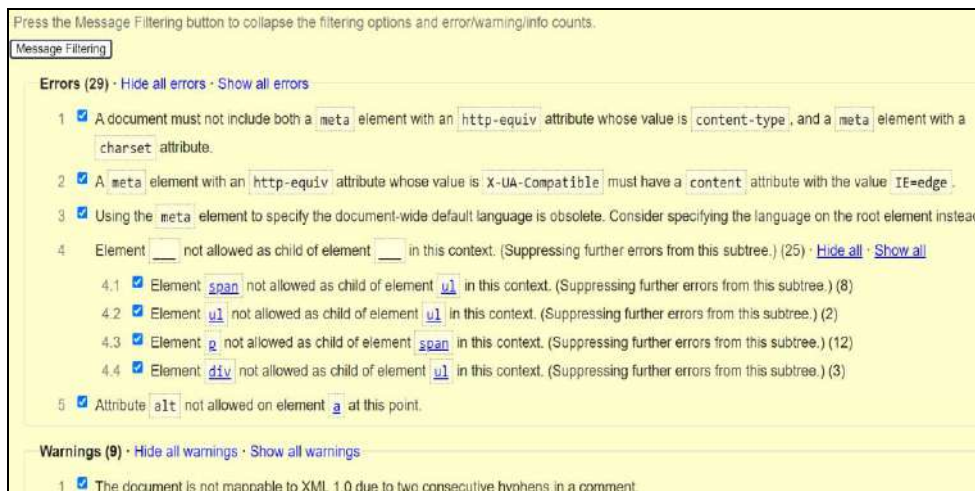
Fuente. <http://www.css-validator.org/validator.html.es>

La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) es “el mayor organismo de cooperación multilateral entre países

iberoamericanos de habla española y portuguesa, con unos 500 expertos y colaboradores repartidos físicamente por 19 países de Iberoamérica” (OEI, 2021). Se trata de un organismo multilateral, comprometido con el desarrollo en Latinoamérica pero que trabaja también en proyectos de alcance regional en las áreas de educación, ciencia, cultura, lenguas o derechos humanos. El sitio Web de la OEI está gestionado por la misma institución y permite a los usuarios acceder a los contenidos que proporciona, denominados “servicios” (OEI).

Tras el análisis realizado, en el portal Web de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), según la gramática HTML se han detectado veinte y nueve errores y nueve advertencias mientras que para los patrones características a las hojas de estilo incrustadas en un documento (CSS) esta página Web no presenta ningún error, como evidencian las imágenes 3 y 4.

Imagen 3. Resultados del validador HTML del W3C para la página Web de la OEI



Fuente. <http://validator.w3.org/>

Imagen 4. Resultados del validador CSS del W3C para la página Web de la OEI

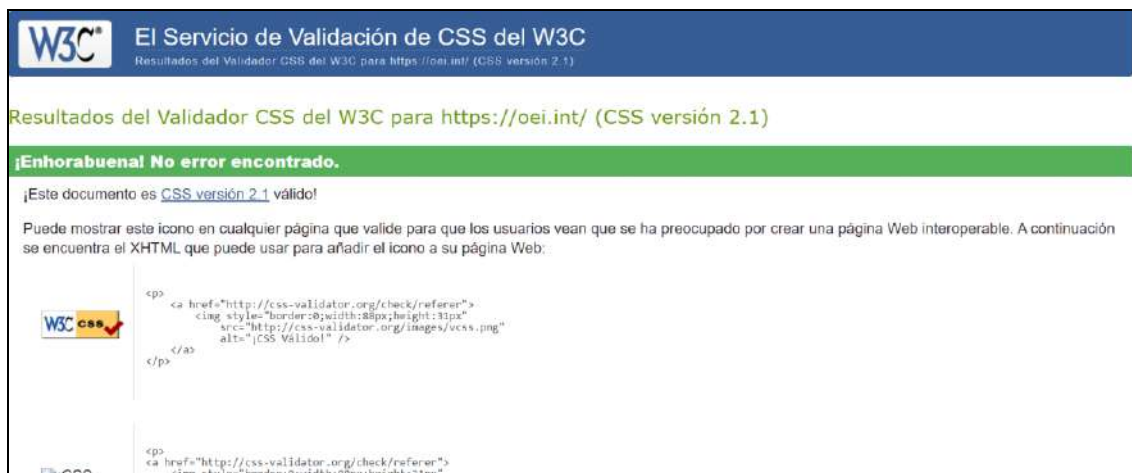


Imagen 5. Resultados del validador HTML del W3C para la página Web de la OEA

Errors found while checking this document as XHTML 1.0 Transitional!	
Result:	39 Errors, 34 warning(s)
Address :	<input type="text" value="http://www.oas.org/en/default.asp"/>
Encoding :	utf-8 <input type="text" value="(detect automatically)"/>
Doctype :	XHTML 1.0 Transitional <input type="text" value="(detect automatically)"/>
Root Element:	html

Fuente. <http://validator.w3.org/>

Imagen 6. Resultados del validador CSS del W3C para la página Web de la OEA

Ir a: Los Errores (81) Las Advertencias (1507) Su Hoja de Estilo validada	
Resultados del Validador CSS del W3C para http://www.oas.org/es/default.asp (CSS versión 2.1)	
Disculpas! Hemos encontrado las siguientes errores (81)	
URI : http://www.oas.org/resources/reset.css	
7	input, button, textarea, select Error de análisis sintáctico (*font-size:100%;
7	input, button, textarea, select Error de análisis sintáctico ;)
URI : http://www.oas.org/resources/LAYOUTv2.css	
27	*:first-child + html .clearfix La propiedad zoom no existe : 1 1
28	* Error de análisis sintáctico *html .clearfix { zoom: 1;}
40	* Error de análisis sintáctico *html #topnav{float:right;width:auto!important; /*width:556px*//*520px*/}
63	La propiedad -webkit-min-device-pixel-ratio no existe en el medio screen : 0 0
73	La propiedad -webkit-min-device-pixel-ratio no existe en el medio screen : 0 0
99	La propiedad -webkit-min-device-pixel-ratio no existe en el medio screen : 0 0
100	La propiedad min-resolution no existe en el medio screen : 0.001dpcm 0.001dpcm

Fuente. <http://www.css-validator.org/validator.html.es>

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) se construyó en 1948, por la resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social, del 25 de febrero de 1948, y comenzó a funcionar ese mismo año. En su resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984, el Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021). Su principal objetivo es contribuir al desarrollo de América Latina a base de la cooperación mutua y el refuerzo de las relaciones económicas, razón por la cual se amplió a los países del Caribe.

Tras las pruebas realizadas, el servicio de validación HTML del W3C de la página Web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha detectado treinta y cinco errores y cuarenta y una advertencias, como puede verse en la imagen 7.

Imagen 7. Resultados del validador HTML del W3C para la página Web de la CEPAL



Fuente. <http://validator.w3.org/>

Sin embargo, para analizar si este portal Web cumple con los estándares marcados por el W3C para la gramática CSS se ha tenido que emplear el validador unificado del W3C (UNICORN) debido que, al introducir la URL no se han podido comprobar cuáles son los fallos en ninguno de los idiomas de traducción de la página. En la imagen 8 se puede observar que el sitio Web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) no ha pasado el test de validación CSS en ninguno de los cuatro niveles que proporciona la herramienta, para el nivel tres detectándose veinte y seis errores y doscientos ochenta y cuatro advertencias, para el 2.1, mil cuatrocientos veinte y ocho errores y doscientos diecinueve advertencias, para el dos, sesenta y dos errores y treinta y siete advertencias y para el uno, siete errores.

Imagen 8. Resultados del validador CSS del W3C para la página Web de la CEPAL



Fuente: https://validator.w3.org/unicorn/?ucn_task=full-css&ucn_lang=es

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es un organismo intergubernamental de ámbito regional que se centra en el diálogo y el acuerdo político. De la CELAC forman parte 33 países de América Latina y el Caribe y fue creado “con el compromiso de avanzar en el proceso gradual de integración regional, unidad y equilibrio cuidadoso de la diversidad política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe de 650 millones de personas” (CELAC, 2021).

Los datos proporcionados por el servicio de validación del W3C para la gramática HTML reflejan que este portal Web (CELAC) presenta treinta y uno errores y sesenta y seis advertencias.

Imagen 9. Resultados del validador HTML del W3C para la página Web de la CELAC



Fuente. <http://validator.w3.org/>

El validador unificado del W3C (UNICORN) evidencia que este portal Web (CELAC) no ha pasado la prueba W3C-CSS, observándose cincuenta y seis errores y quinientos noventa y dos advertencias en el nivel tres, mil quinientos noventa y seis fallos y quinientos cincuenta y dos advertencias en el nivel 2.1., mil seiscientos treinta y dos errores y quinientos cuarenta y nueve advertencias en el nivel dos y veinte y ocho fallos correspondientes al nivel uno, como queda reflejado en la imagen 10.

Imagen 10. Resultados del validador CSS del W3C para la página Web de la CELAC



Fuente: https://validator.w3.org/unicorn/?ucn_task=full-css&ucn_lang=es

De este modo, los resultados alcanzados reflejan que de los cinco portales Web analizadas, solo uno ha pasado el test de validación correspondiente a la gramática CSS, respectivamente, la Web de la Organización de Estados Iberoamericanos. Los datos obtenidos del validador del W3C para la gramática HTML evidencian que el sitio Web que menos fallos presenta es el del Foro por el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR), con tres errores y doce advertencias. Según el W3C, para que una página Web pueda ser considerada válida, es necesario pasar las pruebas de validación característicos a las gramáticas HTML y CSS. En este sentido, los errores encontrados evidencian que ninguno de los cinco portales Web han logrado pasar esta prueba.

En cuanto al nivel de Accesibilidad Web se refiere, tras el análisis realizado a través de la herramienta *Acces Monitor Plus*, se ha detectado que el portal Web del Foro por el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR) ha alcanzado una puntuación de 5.7 en la escala 0-10. De un total de treientos cuarenta y siete elementos (X) HTML analizados, los principales fallos encontrados en esta página Web están relacionados con: el atributo de título y el texto del enlace, que no se emplean correctamente ya que no son suficientes para comprender el propósito del link (once), el uso de texto alternativo nulo o vacío en HTML para imágenes clasificadas como decorativas (tres), el enlace de la página de inicio que no permite saltar directamente al área de contenido principal (uno) y/o errores relacionados con el lenguaje HTML, lo que impide que los sitios Web no aparezcan de forma coherente en los buscadores (tres).

En el informe sobre prácticas de Accesibilidad Web proporcionado por la aplicación se ha observado que el sitio Web que mejor puntuación ha alcanzado ha sido

el de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) con un 7.1. en la escala 0-10. En este sitio Web, de un total de novecientos seis elementos (X) HTML analizados, se han detectado tres errores característicos a los enlaces, en este caso su contenido estando vacío y veinte y nueve fallos en lenguaje HTML, en cuanto a la validación de la página Web se refiere.

La Web de la Organización de los Estados Americanos: Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo (OEA) se sitúa en tercera posición en cuanto al nivel de Accesibilidad Web se refiere, con una puntuación de 6.1., por detrás de la página Web de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). En este caso, los mayores problemas de Accesibilidad están relacionados con la falta de un texto alternativo en las imágenes (seis), con el atributo *title* del elemento del enlace que se limita a repetir el texto existente (ocho) o con el empleo de la etiqueta *lang* en lenguaje HTML, un atributo característico al idioma.

La Web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) puede ser considerada la segunda más accesible, tras haber logrado una puntuación de 6.4. después de un análisis de mil nueve elementos (X) HTML. En este sentido, en este portal Web se han localizado sesenta y seis casos en los cuales el atributo del título no se emplea para proporcionar información complementaria a la existente en el texto del enlace y treinta y cinco errores en lenguaje HTML relacionados con la validación de la página, entre otros.

En el caso del portal Web de Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se han analizado un total de cuatro mil doscientos ochenta y uno elementos (X) HTML, los mayores problemas de Accesibilidad estando relacionados con el nivel A de comprensión CSS 1.1.1. debido a la omisión del atributo *alt* en los elementos *img*, elementos de área y elementos de entrada de tipo imagen (veinte y uno) y/o con el uso de texto alternativo nulo o vacío en HTML (doscientos cuarenta y nueve).

Las páginas Web deben estar marcadas con una estructura jerárquica de títulos y subtítulos. Cada página Web debe tener, al menos, un título de nivel 1. El nivel 2 debe marcar las secciones y el nivel 3 las subsecciones de estas. Esta misma lógica debe aplicarse hasta las subsecciones del nivel 6 y en este portal Web no se ha detectado un encabezado principal *h1* de marcado. De este modo, cabe señalar que este portal Web es el que peor puntuación ha obtenido, sin lograr alcanzar la media.

Tabla 3. *Resultados generales de la prueba de Accesibilidad*

Página Web analizada	Puntuación final de la prueba de Accesibilidad
1. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)	7.1.
2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	6.4.
3. Organización de los Estados Americanos: Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo (OEA)	6.1.
4. Foro por el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR)	5.7.
5. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	4.2.

Fuente. Elaboración propia

Los resultados generales de la prueba de Accesibilidad (Tabla 3) muestran que cuatro de los cinco portales Web analizados han alcanzado una valoración superior a la media (cinco), siendo la más Accesible la Web de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la menos accesible el sitio Web del Foro por el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR), teniendo en cuenta esta circunstancia. Casi en la misma posición se sitúan los portales Web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la Organización de los Estados Americanos: Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo (OEA), con una diferencia mínima de 0,3 puntos. Sin embargo, la página Web de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) no puede considerarse Accesible, ya que la puntuación que ha alcanzado tras la prueba realizada se sitúa por debajo de la media (cinco), con un 4.2. en la escala 0-10.

CONCLUSIONES

Tras dos décadas de experiencia con la *E-Participación* en la ONU se ha demostrado la importancia fundamental de vincular las iniciativas de participación con los procesos institucionales formales, de forma que la ciudadanía pueda experimentar que su interacción con las instituciones políticas tiene un efecto positivo.

Sin embargo, también persisten fracasos en las iniciativas de la *e-participación* ciudadana. Las causas que se señalan en los Informes de la ONU sobre el *E-gobierno* son la falta de objetivos claros, la falta de análisis en las motivaciones de las partes interesadas para participar, la falta de análisis de costos y beneficios y por último a la falta de evaluación. En este sentido, consideramos que se necesita ampliar el campo de estudio sobre la Accesibilidad Web desde el punto de vista de las organizaciones regionales e intergubernamentales y teniendo en cuenta la *e-participación*, para aumentar el nivel de confianza de los ciudadanos en las plataformas que proporcionan la Web 2.0.

Los datos del análisis realizado demuestran que no todos los portales Web intergubernamentales tienen un nivel de Accesibilidad óptimo, puesto que, de las cinco páginas Web analizadas, solo una puede ser considerada válida teniendo en cuenta los indicadores del W3C que miden la adecuación de los sitios Web en cuanto a las gramáticas HTML y CSS, se refiere, concretamente la Web de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). En el mismo orden de consideraciones, hay que apuntar que no todos los portales Web de los organismos intergubernamentales son Accesibles ya que la página Web de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños no ha logrado situarse por encima de la media (cinco) tras la prueba de Accesibilidad realizada.

También se destaca que es desconocido el proceso de institucionalización con respecto a los factores de cambio que implican modificar la cultura administrativa y la mentalidad con respecto a la participación digitalizada. La transformación de la forma de gobernanza que implica la *e-participación* ciudadana con el paso del acceso offline al acceso online a las Instituciones Intergubernamentales implica un cambio de mentalidad cultural organizativa.

El nivel de confianza y aceptación de las Organizaciones Intergubernamentales determinan su *e-participación*, así como la *e-participación* ciudadana que dependen de la confianza de Internet en general y de algunas plataformas de participación Web 2.0 como las redes sociales, en particular. La percepción de la ciudadanía sobre los procesos de integración regional depende de la imagen que proyectan los portales Web de las Organizaciones Intergubernamentales y su grado de Accesibilidad. En este contexto, a través de los portales Web, las Instituciones Intergubernamentales y los Organismos Multilaterales podrían potenciar el acceso universal de modo que, las políticas públicas

lleguen a la ciudadanía para aumentar la participación en línea, el grado de confianza y la transparencia política e informativa.

Por otro lado, no está del todo justificado que exista una relación entre la multiplicación de plataformas electrónicas y una participación más amplia o profunda. Tal y como se indica en el Informe de la ONU (2020), en muchos casos, la adopción de la *e-participación* sigue siendo baja. Más allá de las razones relacionadas con el acceso a la tecnología y las habilidades digitales, también la falta de comprensión para participar en línea y, por otro lado, “la renuncia de las instituciones públicas a compartir el establecimiento de la agenda y el poder de toma de decisiones parecen jugar un papel importante en el progreso limitado observado, entre muchos otros factores” (ONU, 2020).

Teniendo en cuenta que hay estudios que confirman la correlación entre la digitalización y la percepción de la transparencia política, a través del índice de digitalización y el índice de transparencia (Katz, 21) es fundamental que se realicen futuras investigaciones para complementar los análisis sobre la Accesibilidad en las Organismos Internacionales.

Por tanto, la mejora de los portales Web de los Organismos y las Organizaciones Internacionales que hemos estudiado puede repercutir, en primer lugar, en la calidad de la participación ciudadana digital y en el desarrollo de la gobernanza digital latinoamericana, y también, por otro lado, puede facilitar la creación de la percepción de una comunidad cultural común³, requisito para propiciar el desarrollo de la integración regional latinoamericana.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, F. (2007). Algo más que suprimir barreras: conceptos y argumentos para una accesibilidad universal. *Trans. Revista de traductología*, 11, 15-30.

DE ASÍS, R.; AIELLO, A.L.; BARIFFI, F.; CAMPOY, I.; y PALACIOS, A. (2007). La accesibilidad universal en el marco constitucional español. *Derechos y libertades*, 16, 57-82.

³ VALLE DE FRUTOS, S. (2012). Los procesos de transculturación desde la identidad de Nuestra América y la Europa Mediterránea. *Cuadernos Americanos* 132, (México, 2010/2), pp. 55-63. <http://www.cialc.unam.mx/cuadamer/textos/ca132-55.pdf>.

CABERO ALMENARA, J. Y VALENCIA ORTIZ, R. (2019). TIC para la inclusión: una mirada desde Latinoamérica. *Aula Abierta*, 48 (2), 139-146. <https://doi.org/10.17811/rifie.48.2.2019.139-146>.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2021). *Datos y hechos sobre la Transformación Digital. Informe sobre los principales indicadores de adopción de tecnologías digitales en el marco de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe*. Séptima Conferencia Ministerial Sobre la Sociedad de la Información de América y el Caribe. <https://bit.ly/2RJLiCf>.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2018). *Recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas es fundamental para retomar una senda de crecimiento inclusivo y de mayor bienestar para todos en América Latina y el Caribe*. <https://bit.ly/3fGVtiK>.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2018). *La Agenda 2013 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una Agenda Oportunidad para América Latina*. Repositorio institucional. <https://bit.ly/3fFghaC>

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. NASER, A.; RAMÍREZ-ALUJAS, A. y ROSALES, D. (Ed.). Repositorio institucional. <https://bit.ly/3hJn59B>.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2013). *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad*. Jordan, V.; Galperin, H. y Peres, W. (Coord.), 1-353. Repositorio institucional. <https://bit.ly/3vdGC6b>.

CONESA, M. C. (2010). *Evaluación de la calidad de los sitios Web con información sanitaria en castellano*. [Tesis doctoral], Universidad de Murcia, Facultad de Comunicación y Documentación. <https://bit.ly/2FeaxD0>.

CMSI (2004). *Plan de Acción*. <https://bit.ly/3oJO1aL>.

DE LEÓN, O. (2013). La conectividad regional e internacional. En *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad*. Jordan, V.; Galperin, H. y Peres, W. (Coord.), 69-87.

DUARTE, F. y PIRES, H.F. (2011). Inclusión digital, tres conceptos claves: conectividad, accesibilidad, comunicabilidad. *Ar@cne. Revista electrónica de recursos en Internet sobre Geografía y Ciencias Sociales*, 150, 1-14.

KATZ, R. (2020). *El ecosistema y la economía digital en América Latina*. Repositorio institucional. <https://bit.ly/2QR6QMU>.

MORLINO, L. (2014). La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA internacional. <https://bit.ly/3uaOiEZ>.

ONU (2021). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://bit.ly/3fbnrnP>

UNITED NATIONS (UN) (2020). *UN- E-Government Survey*. <https://bit.ly/3yBXG83>.

RÍOS NAVARRO, D. (2017). La accesibilidad de las TIC en Costa Rica: Un cambio disruptivo en la mente de la sociedad costarricense. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 28 (1), 177-198. <http://dx.doi.org/10.15359/rldh.28-1.7>.

ROIG, R. (2013). Sobre la accesibilidad universal. <https://bit.ly/3hM3SnW>.

STEINFELD, E. (2001). Universal Design in Mass Transportation». En WFE Preiser, E. Ostroff (eds.) *Universal Design Handbook*. New York: Mac Graw Hill. Ch. 24.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU) (2018). *Strategic Plan for the Union for 2020-23*. Resolution 71 (REV. DUBAI, 2018). <https://bit.ly/3bKHmIf>.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC, AND CULTURAL ORGANIZATION (2018). *UNESCO publishes Internet Universality ROAM-X Indicators: A Framework for Assessing Internet Development*. <https://bit.ly/3bLD2IE>.

UNESCO (2017). *Sociedad digital: brechas y retos para la inclusión digital en América Latina y el Caribe*, 1-24. <https://bit.ly/2RGrHmr>.

VALLE DE FRUTOS, S. (2012). Los procesos de transculturación desde la identidad de Nuestra América y la Europa Mediterránea. *Cuadernos Americanos* 132 (México, 2010/2), pp. 55-63. <https://bit.ly/3ukXXJ4>.

VENEZUELA ANTE EL CIADI EN LA DISYUNTIVA DE UNA *DUALIDAD REPRESENTATIVA INTERNACIONAL*: EL ROL DEL DERECHO INTERNACIONAL, EL PRINCIPIO DE EFECTIVIDAD Y EL *STANDARD* (“*TINOCO CASE*”) DE “CONTROL EFECTIVO” EN EL RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS

VENEZUELA BEFORE ICSID IN THE DISJUNCTIVE OF AN INTERNATIONAL REPRESENTATIVE DUALITY: THE ROLE OF INTERNATIONAL LAW, THE PRINCIPLE OF EFFECTIVENESS AND THE STANDARD (“TINOCO CASE”) OF “EFFECTIVE CONTROL” IN THE RECOGNITION OF GOVERNMENTS

Harold Bertot Triana¹

Universidad Rey Juan Carlos

RESUMEN

El conflicto político venezolano se agravó desde el año 2019 con la existencia de dos autoridades reclamando la representación internacional del Estado venezolano. Este hecho tuvo consecuencias jurídicas importantes en varios órdenes de la vida interna y de las relaciones internacionales de Venezuela. En el ámbito jurisdiccional de algunos Estados, y ante jurisdiccionales internacionales, esta disputa tiene una presencia activa. El artículo enfoca esta cuestión problemática en la jurisdicción del CIADI y en la solución brindada por los distintos órganos de esta instancia. En este sentido, analiza la consolidación del estándar de *control efectivo* en el reconocimiento de gobiernos, reconocido por el Derecho internacional general, por medio de este régimen o ámbito particular de arbitraje de inversiones.

PALABRAS CLAVES: Venezuela, CIADI, Principio de Efectividad, Control Efectivo.

¹ Alumno del Doctorado del Programa de Doctorado de Ciencias Sociales y Jurídicas (Línea Derecho de la Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

ABSTRACT

The Venezuelan political conflict has worsened since 2019 with the existence of two authorities demanding the international representation of the Venezuelan State. This fact had important legal consequences in various orders of the internal life and international relations of Venezuela. In the jurisdictional sphere of some States, and before international jurisdictions, this dispute has an active presence. The article focuses on this problematic issue in the ICSID jurisdiction and in the solution provided by the different organs of this instance. In this sense, the article analyzes the consolidation of the effective control standard in the recognition of governments, recognized by general international law, through this regime or particular area of investment arbitration.

KEYWORDS: Venezuela, ICSID, Principle of Effectiveness, Effective Control.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. EL “GOBIERNO EFECTIVO” O “AUTORIDAD CON CONTROL EFECTIVO” ENTRE LOS ELEMENTOS DEL ESTADO COMO SUJETO DE DERECHO INTERNACIONAL Y EN LA INSTITUCIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS. II. EL CONTEXTO POLÍTICO VENEZOLANO: DUALIDAD REPRESENTATIVA INTERNACIONAL ENTRE EL “GOBIERNO DE NICOLÁS MADURO” Y EL “GOBIERNO DE JUAN GUAIDÓ”. III. LA DISYUNTIVA EN LA REPRESENTACIÓN DEL ESTADO VENEZOLANO ANTE EL CIADI. 3.1. La jurisdicción de los tribunales y comités de anulación del CIADI: facultad de decidir sobre cuestiones procesales, no capacidad para decidir el gobierno “legítimo” de un Estado. 3.2. El criterio de “control efectivo” (junto al principio de *status quo* y la carga de la prueba) en la base para determinar la representación procesal de Venezuela. CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

En los marcos del arbitraje y los procedimientos de anulación ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), el conflicto político venezolano iniciado en 2019, con distintas autoridades reclamando la condición

de “gobierno” de Venezuela, conllevó la necesidad de resolver la “representación” del Estado venezolano en diversos procedimientos en los que tenía participación. En los últimos meses este conflicto irradia otras zonas de las relaciones internacionales, en lo que puede definirse como una verdadera *guerra judicial*, y que abarca, *inter alia*, esfuerzos por ganar la legitimación del Estado venezolano para actuar ante tribunales nacionales e internacionales, por el acceso a fondos en bancos ubicados en Estados extranjeros.

El procedimiento ante el CIADI tiene sus propias limitaciones en esta materia. Es cierto que no se constituye en la jurisdicción que debe dilucidar el “gobierno” que representa a Venezuela en sus relaciones internacionales², o brindar una solución con carácter *erga omnes*, como ya veremos se reconoció. Pero sin lugar a duda las soluciones que encontró en este aspecto fueron en los marcos del Derecho internacional en materias que anclan el fundamento de determinado “estándar” -siguiendo la terminología de *Tinoco Case*³, en principios como el *principio de efectividad*.

El artículo 42 (1) del *Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados* (Convenio CIADI), establece que: “El Tribunal decidirá la diferencia de acuerdo con las normas de derecho acordadas por las partes. A falta de acuerdo, el Tribunal aplicará la legislación del Estado que sea parte en la diferencia, incluyendo sus normas de derecho internacional privado, y *aquellas normas de derecho internacional que pudieren ser aplicables*.”⁴ (resaltado nuestro). El *Informe de los Directores Ejecutivos acerca del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados* ha considerado que “(e)l término «derecho internacional», cuando se usa en este contexto, se entenderá en el sentido que le atribuye el Artículo 38(1) del Estatuto de la Corte

² Vid., BAPTISTA, Krystle, “New Actors in Investment Arbitration: The Legitimate Government”, en *Transnational Actors in International Investment Law*, Anastasios Gourgourinis (Editor), European Yearbook of International Economic Law, Springer, Cham, 2021, pp.73-103.

³ *Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada claims (Great Britain v. Costa Rica, “Tinoco Case”)*, Reports of International Arbitral Awards, Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada claims (Great Britain v. Costa Rica) 18 October 1923 Volume I, pp. 369-399.

⁴ *Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados*. Disponible en: <https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/documents/ICSID%20Convention%20Spanish.pdf>

Internacional de Justicia, si bien teniendo en cuenta que el expresado Artículo 38 está destinado a aplicarse a diferencias entre Estados.”⁵

Aunque existe un amplio debate sobre la aplicación del Derecho internacional en este tipo de arbitraje Inversor-Estado⁶, y sobre la interrelación de este arbitraje respecto al Derecho internacional general⁷, lo que interesa en este trabajo es analizar y resaltar la afirmación del *principio de efectividad* o *de facto* en la solución de un fenómeno novedoso y complejo como la determinación de la legitimación procesal de un Estado ante la impugnación de un tercero que reclama la “legitimidad” de ser el “gobierno”, es decir, de ser el representante legítimo en lo internacional de ese Estado.

Las presentes líneas, por tanto, se estructuran de la siguiente forma: en primer lugar, se argumenta el principio de efectividad en el Derecho internacional y su expresión en los componentes o requisitos de un Estado como sujeto de Derecho internacional y en la institución de reconocimiento de gobiernos. Seguidamente, en segundo lugar, se evaluará el conflicto político e institucional venezolano desde el año 2019, como paso previo para analizar la participación de Venezuela ante el CIADI. Se aborda, en este sentido, el ámbito jurisdiccional de los tribunales arbitrales y comité de anulación del CIADI para decidir el “gobierno” legítimo de un Estado, y el papel del principio de efectividad -en su expresión de “gobierno efectivo”-, para la determinación de la representación procesal de Venezuela en estos asuntos.

⁵ Informe de los Directores Ejecutivos acerca del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados. Disponible en: <https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/documents/ICSID%20Convention%20Spanish.pdf>

⁶ Vid., por ejemplo: KJOS, Hege Elisabeth, *Applicable Law in Investor-State Arbitration, The Interplay Between National and International Law*, Oxford University Press, 2013; PARRA, Antonio R., “Applicable Law In Investor-State Arbitration”, en *Contemporary Issues in International Arbitration and Mediation: The Fordham Papers*, (Rovine, Arthur W.), 2007, pp.1-12.

⁷ Véase, en este sentido, los distintos artículos que conformaron el Volume 31, No. 2, 2016 del *ICSID Review: Special Focus Issue: The Intersection between Investment Arbitration and Public International Law*. Disponible en: <https://academic.oup.com/icsidreview/issue/31/2>

I. EL “GOBIERNO EFECTIVO” O “AUTORIDAD CON CONTROL EFECTIVO” ENTRE LOS ELEMENTOS DEL ESTADO COMO SUJETO DE DERECHO INTERNACIONAL Y EN LA INSTITUCIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS

El criterio o *principio de efectividad* aparece con contornos todavía muy discutidos en Derecho internacional⁸. Su importancia para este peculiar ordenamiento jurídico está anclada en las propias características de una sociedad internacional descentralizada, y carente de mando central, como ya tempranamente advertían autores como Henry Wheaton⁹. Sin órganos centrales, y con marcados espacios descentralizados, la efectividad se torna en un elemento importante para generar derecho en muchas ocasiones. Debe matizarse, no obstante, como lo hizo Alfred Verdross, que si bien es importante que “una situación de hecho se considere como un supuesto que da lugar a derecho” en este tipo de ordenamiento jurídico, lo

⁸ Existen estudios específicos respecto al principio de efectividad en el Derecho internacional. *Vid.*, a modo de ejemplo: TAKI, Hiroshi, “Effectiveness”, *Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL]*, Published under the auspices of the Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law under the direction of Professor Anne Peters (2021–) and Professor Rüdiger Wolfrum (2004–2020). Disponible en: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e698>; PAGLIARI, Arturo Santiago, “El principio de efectividad en el Derecho Internacional Público”, en *Estudios de Derecho Internacional en Homenaje a la Dra. Zlata Drnas de Clement*, (Rey Caro, Ernesto; y Rodríguez de Taborda, María Cristina, Dirs.), Advocatus, Córdoba, 2014, pp.641-668; CHEMILLIER-GENDREAU, Monique, “A propos de l’effectivité en Droit International”, *Revue Belge du Droit International*, 1975, pp.39-46; TOUSCOZ, Jean, *Le principe d’effectivité dans l’ordre international*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1964; DE VISSCHER, Charles, *Les effectivités du droit international public*, Pédone, Paris, 1967; DE VISSCHER, Charles, “Observations sur l’effectivité en droit international public”, *Revue Générale de Droit International Public*, Troisième Série, Tome XXIX, Tome LXII, 1958, pp. 601-609; TUCKER, Robert W., “The Principle of Effectiveness in International Law”, en *Law and Politics in the World Community, Essays on Hans Kelsen’s Pure Theory and Related Problems in International Law*, (Compiled and Edited by George A. Lipsky), University of California Press 1953, pp.31-48.

⁹ Expresaba Wheaton: “There is no legislative or judicial authority, recognized by all nations, which determines the law that regulates the reciprocal relations of States.” WHEATON, Henry, *Elements of International Law*, Sixth Edition, with the last corrections of the author, additional notes, and introductory remarks, containing a notice of Mr. Wheaton’s Diplomatic career, and of the antecedents of his life, William Beach Lawrence, Little, Brown and Company, Boston, 1855, p. 1. Todo ello a pesar de recientes esfuerzos intelectuales por analizar y colocar realidades del Derecho internacional, como los procedimientos de creación de normas jurídicas, en la función de mecanismos o instrumentos de avance del Derecho internacional en los marcos de “intereses comunitarios” y del “principio de solidaridad”. *Cfr.* WOLFRUM, Rüdiger, “Solidarity and Community Interests: Driving Forces for the Interpretation and Development of International Law; General Course on Public International Law”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de la Haye*, Tome 416, 2021, pp. 9-479; DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel, *El Derecho Internacional del Tiempo Presente*, Editorial Dykinson, S.L., Madrid, p.148.

verdaderamente “susceptible de dar lugar a un derecho no es la efectividad del hecho como tal, sino la *efectividad reconocida jurídico-internacionalmente*.”¹⁰

Para el caso de los Estados y su reconocimiento, existe cierto consenso en que el *principio de efectividad*, al reclamar un “gobierno efectivo” o una “autoridad con control efectivo”, se vuelve relevante a la hora de calibrar la existencia de uno de los elementos fundamentales del Estado como sujeto de Derecho internacional.¹¹ Para la determinación de la autoridad en calidad de “gobierno” en el reconocimiento de gobiernos, el *principio o criterio de facto*, que apunta a la autoridad que ejerce el control *de facto* o efectivo del territorio de un Estado, tiene también una aceptación mayoritaria en la teoría y en la práctica de los Estados. Para el árbitro Taft en el famoso asunto “*Tinoco Case*” constituía un “standard set by international law”¹².

La Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados de la Séptima Conferencia Internacional Americana de Montevideo de 1933¹³, reconoció al *gobierno* como uno de los requisitos del Estado “como persona de Derecho Internacional”. Ya desde Vattel, en la identificación de un Estado, la “autoridad pública” (*autorité publique*) era necesaria para *ordenar y dirigir* lo que se debía hacerse en un Estado como “corps politique” o como “une société d’hommes unis ensemble pour procurer leur avantage et leur sûreté à forces réunies”¹⁴. En la resolución del *Institut de Droit international*, en su sesión de Bruselas de 1936, titulada «La reconnaissance des nouveaux Etats et des nouveaux gouvernements», se expresaba de esta forma: «La reconnaissance d’un Etat nouveau est l’acte libre par lequel un ou plusieurs Etats constatent l’existence sur un territoire déterminé d’une société humaine politiquement organisée, indépendante de tout autre Etat existant, capable d’observer les prescriptions

¹⁰ VERDROSS, Alfred, *Derecho Internacional Público*, Aguilar, Madrid, 1957, p.82.

¹¹ Puede verse, por todos, a: CRAWFORD, James, *The Creation of States in International Law*, second edition, Oxford University Press, 2006. En este sentido, la existencia de un Estado se entiende como una cuestión de “hecho”, cuyo reconocimiento solo tiene efectos declarativos. Como se ratificara recientemente: “Une entité non reconnue, fût-ce par une majorité d’Etats, n’en serait pas moins un Etat dès lors que, en fait, les trois éléments constitutifs sont réunis et qu’elle exerce effectivement les fonctions d’un Etat.” PELLET, Alain, “Le droit international à la lumière de la pratique: l’introuvable théorie de la réalité, Cours général de droit international public”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de la Haye*, Vol. 414, 2021, párr. 112, p.92.

¹² *Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada claims (Great Britain v. Costa Rica, “Tinoco Case”)*, Reports of International Arbitral Awards, Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada claims (Great Britain v. Costa Rica) 18 October 1923 Volume I, pp. 369-399.

¹³ Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936, Washington, Dotación Carnegie Para la Paz Internacional, 700 Jackson Place, N.W., 1938, pp. 468-469.

¹⁴ VATTEL, *Le droit des gens, ou Principes de la loi naturelle appliqués à le conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Chez Janet et Cotelte, Libraires, Paris, 1820, Livre I, Chapitre I, § 1, p.16.

du droit international et manifestent en conséquence leur volonté de la considérer comme membre de la Communauté internationale.»¹⁵

En esta comprensión, el reconocimiento del Estado pasa por la comprobación de un gobierno estable y efectivo como condición indispensable. Alguno de estos criterios fueron los que se advirtieron en aquella famosa y referenciada posición del secretario de Asuntos exteriores del gobierno británico, George Canning, respecto a la independencia de México y otros Estados americanos.¹⁶ Lo anterior no excluye algunas excepciones a esta regla, con notables ejemplos en los que el reconocimiento de un Estado se realizó sin que pudiera constatarse la “efectividad” del gobierno que integraría ese Estado¹⁷.

En la institución del reconocimiento de gobiernos, que opera ante situaciones de anormalidad provocadas por golpes de estado, guerras civiles, revoluciones, o cualquier otra alteración de la constitucionalidad¹⁸, el principio o criterio *de facto* ha sido aceptado en la doctrina como el principio rector en la determinación de la autoridad en condición de “gobierno” del Estado¹⁹. Uno de los autores más influyentes en el Derecho

¹⁵ Article premier, “La reconnaissance des nouveaux Etats et des nouveaux gouvernements”. Institut de Droit International, Session de Bruxelles – 1936, *La reconnaissance des nouveaux Etats et des nouveaux gouvernements*. También la “Comisión Badinter” –Comisión de Arbitraje para la Ex-Yugoslavia-, expresaría en su Opinión No.1 de 1991, que “the state is commonly defined as a community which consists of a territory and a population subject to an organized political authority; that such a state is characterized by sovereignty”. *Vid.*, PELLET, Alain, “The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples”, *European Journal of International Law*, Vol.3, No.1, 1992, p.182.

¹⁶ *Vid.*, LAUTERPACHT, Hersch, *Recognition in International Law*, Cambridge at the University Press, 1947, p.28; CHEN, Ti-Chiang, *The International Law of Recognition, With Special Reference to Practice in Great Britain and the United States*, (Edited by L.C. Green with a Foreword by J. L. Brieryly), New York, Frederick A. Praeger, INC, 1951, p.57; WILLIAMS, John Fischer, “La doctrine de la reconnaissance en droit international et ses développements récents”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye* Tome 44, 1933, pp.225-226.

¹⁷ *Vid.*, CRAWFORD, James, *Brownlie’s Principles of Public International Law*, Ninth Edition, Oxford University Press, 2019, p.119; RAIČ, David, *Statehood and the Law of Self-Determination*, Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2002, pp.95-101; CRAWFORD, James, *The Creation of States in International Law*, *cit.*, pp.97 y ss.

¹⁸ *Vid.*, a modo de ejemplo: MARTENS, G. F. de., *Précis du droit des gens moderne de l’Europe*, Tome Premier, Paris, Nouvelle Edition, Guillaumin et C^{ie}, Libraires, Paris, 1858, Livre III, Chapitre II, §79, p. 223. ; BRIERLY, J. L., “Règles générales du droit de la paix”, *Recueil des Cours, Académie de Droit International de La Haye*, IV, Tome 58, 1936, p. 55. ; *Cfr.* JENNINGS, Robert, y WATTS, Arthur, *Oppenheim’s International Law*, Ninth Edition, Vol. I, Peace, Longman, London and New York, 1996, p. 147 ; *Cfr.* PODESTA COSTA, L.A., “Règles à suivre pour la reconnaissance d’un gouvernement *de facto* par des États étrangers”, *Revue Générale de Droit International Public*, Deuxième Serie-Tome IV, Tome XXIX, 1922, p. 47.

¹⁹ Lo anterior no excluye tampoco algunas excepciones a esta regla, cuando se refiere a “gobiernos” que no reúnen las condiciones de actuar como tal, como son los ejemplos de reconocimiento de gobiernos en el exilio -práctica extendida durante la Segunda Guerra Mundial y posteriormente-, o de gobiernos *in situ* que no tienen el control efectivo del territorio de ese Estado. *Vid.*, TALMON, Stefan, “Who is a legitimate government in exile? Towards normative criteria for governmental legitimacy in international

internacional desde el siglo XVII, Vattel²⁰, abordó el tema al tratar la cuestión de “si se pueden recibir y enviar ministros a un usurpador”, y esa usurpación tenía lugar “cuando una nación ha destronado a su Soberano”²¹. Este criterio *de facto* para Vattel se desprendía de ejemplos de la práctica de los Estados, en los que la “*possession*” era el elemento seguido por las potencias de entonces ante este escenario.²²

En otro de los autores más influyentes en el siglo XIX, F. de Martens, también se defendió el hecho de la posesión (*fait de possession*) en aquellos casos concernientes a lo que denominaba “reconnaissance politique”.²³ Con la vista puesta en los procesos de independencia, Martens abogó por priorizar el “hecho de la posesión” de aquellas provincias o Estados a los efectos de su reconocimiento y de entenderlos como independientes, así como “traiter comme monarque celui qui dans le fait tient les rênes du gouvernement, sans blesser par la les devoirs d’une rigoureuse neutralité.”²⁴ En esta

law”, en *The Reality of International Law. Essays in Honour of Ian Brownlie* (Goodwin-Gill, Guy; Talmon, Stefan, eds.), Oxford University Press, 1999, pp. 499-537; OPPENHEIMER, F. E., “Governments and Authorities in Exile”, *The American Journal of International Law*, Vol. 36, No. 4, 1942, p.568; WARBRICK, Colin, “Kampuchea: Representation and Recognition”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 30, No. 1, 1981, pp. 234-246.; C. G., “The Recognition of the Communist Government of China”, *The American Journal of International Law*, Vol. 47, No. 4, 1953, pp. 658-661; WOLFRUM, Rüdiger; PHILIPP, Christiane E., “The Status of the Taliban: Their Obligations and Rights under International Law”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 6, 2002, pp.559-601.

²⁰ BELLO, Andrés, *Principios de Derecho Internacional*, tercera edición aumentada y corregida, Librería de Garnier Hermanos, 1873, Paris, p.20.

²¹ VATTEL, *Le droit des gens, ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, cit., Livre IV, Chapitre V, §68, p.765.

²² Consideraba Vattel en este sentido: “Il n’y a point de règle plus sûre, plus conforme au droit des gens, et à l’indépendance des nations.» (Ibíd.) Este principio tiene su formulación en el “derecho a no inmiscuirse en los asuntos internos de un pueblo” (*les étrangers ne sont pas en droit de se mêler des affaires domestiques d’un peuple*) (Ibíd.). En este punto fue lapidario: “Puisque les étrangers ne sont pas en droit de se mêler des affaires domestiques d’un peuple, ils ne sont pas obligés d’examiner et d’approfondir sa conduite dans ces mêmes affaires, pource que peser la justice ou l’injustice; ils peuvent, s’ils le jugent à propos, supposer que le droit est joint à la possession.” (Ibíd.).

²³ MARTENS, G.F. de., *Précis du droit des gens moderne de l’Europe*, cit., Livre III, Chapitre II, §80, p.212-213.

²⁴ *Ibíd.*, pp. 212-213.

línea encontramos también a autores como Bluntschli²⁵, Holtendorff²⁶, Pasquale Fiore²⁷, Andrés Bello²⁸, por solo citar algunos.

Después de la práctica seguida tras los Congresos de Laybach (1821) y de Verona (1822) en los que primó la “política legitimista” (*politique légitimiste*), -como un modo de atajar revoluciones-²⁹, el principio *de facto* comenzó a tener un predominio en la doctrina y en la práctica del siglo XIX y principios del XX. Fueron varias las motivaciones de carácter histórico detrás de la asunción de este principio, pero en su defensa al menos relució la *necesidad* y la *funcionalidad* de su invocación para las relaciones entre los Estados. El principio se ha defendido y expuesto por varios autores bajo el entendido de que el Derecho internacional no debe evaluar o decidir la legitimidad o no del gobierno a reconocer. Eso sería competencia del derecho interno de cada Estado. Por ello se insiste que lo realmente importante y trascendente para el Derecho internacional es la autoridad con la capacidad suficiente para representar y obligar al Estado³⁰.

Entre el conjunto de doctrinas de “reconocimientos de gobiernos” que guían o han guiado la política de reconocimiento por los Estados, el criterio o principio *de facto* ha predominado en la mayoría de ellas: la doctrina Jefferson, cuyo origen está en la repuesta brindada por Thomas Jefferson, entonces Secretario de Estado al embajador norteamericano Morris en Francia ante la deposición del Rey en 1792 y el establecimiento de una República³¹, y que en palabras de H. Lauterpach consiguió ser el “guiding principle of the practice of the United States for the next hundred and thirty

²⁵ BLUNTSCHLI, *Le Droit international codifié*, Traduit de l'allemand par M. C. Lardy, précédé d'une biographie de l'auteur par M. Alph. Rivier, Quatrième Édition Revue et Très augmentée, Paris, Librairie Guillaumin et C^{ie}, 1886, Livre II, §44; Livre III, §116.

²⁶ Cfr., HOLTENDORFF, Franz de, *Éléments de droit international public*, traduit de l'allemand par Georges Chr. Zographos, Paris, Librairie Nouvelle de droit et de Jurisprudence, Arthur Rousseau Éditeur, 1891, Sec. II, §22, pp.70-71.

²⁷ Cfr., FIORE, Pasquale, *Nouveau droit international public suivant les besoins de la civilisation moderne*, Deuxième édition, Traduite de l'Italien et annotée par Charles Antoine, Tome Premier, A. Durand et Pedone-Laurtel, Éditeurs, Paris, 1885, p.281.

²⁸ BELLO, Andrés, *Principios de Derecho Internacional*, cit., p.26.

²⁹ Vid., BLUNTSCHLI, *Le Droit international codifié*, cit., Livre III, §120; CELLI, Pietro, *Sistema di Diritto Internazionale Moderno*, Firenze, Tipografía Cooperativa, 1872, pp.139-140.

³⁰ Cfr., BRIERLY, James-Leslie, “Règles générales du droit de la paix”, cit., p.55; FAUCHILLE, Paul, *Traité de droit international public*, Tome 1^{er}., Première Partie, Paris, Pax, Librairie Arthur Rousseau & C^{ie}, Editeurs, 1922, párr. 205, p.321.

³¹ Vid., GOEBEL, Julius, *The Recognition policy of the United States*, New York, Columbia University, 1915, pp. 101 y ss.; SEPÚLVEDA, César, *La Teoría y la Práctica del Reconocimiento de Gobiernos*, Ediciones de la Facultad de Derecho, U.N.A.M, México, p. 47.

years”³²; también en la conocida *Doctrina Estrada*, nacida en 1930 al calor de revoluciones que sacudieron países como Brasil, Chile, Perú, Bolivia, Panamá³³, y que abogó -en sentido general- por una política de no reconocimiento como modo de evitar intromisiones injustificadas o evaluaciones sobre la “legitimidad” de un nuevo gobierno.

En los distintos proyectos sobre reconocimiento de gobiernos, fundamentalmente en América, este principio también ha estado presente. El Proyecto número 6 del Instituto Americano de Derecho Internacional denominado “Recognition of new nations and of new governments” de 1925³⁴, se decía en su artículo 5: “Every abnormally constituted government may be recognized if it is capable of maintaining order and tranquillity and is disposed to fulfill the international obligations of the nation”³⁵. En 1927, la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro aprobó un proyecto de convención, en relación con los Estados, denominado “States, Existence-Equality-Recognition”, que en su artículo 8 estableció: “A Government is to be recognized whenever it fulfills the following conditions: (1) Effective authority with a probability of stability and consolidation, the orders of which, particularly as regard taxes and military service, are accepted by the inhabitants. (2) Capacity to discharge preexisting international obligations, to contract others, and to respect the principles established by international law”³⁶.

La resolución titulada “La reconnaissance des nouveaux Etats et des nouveaux gouvernements”, aprobada por el *Institut de Droit International* en la sesión de Bruselas

³²LAUTERPACHT, Hersch, *Recognition in International Law*, cit., p.126. Para abundar sobre la posición de Jefferson véase: WEEKS, Gregory, “Almost Jeffersonian: U.S. Recognition Policy toward Latin America”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 3, 2001, pp. 490-504; SPENCE ROBERTSON, William, “The Recognition of the Hispanic American Nations by the United States”, *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 1, No.3, 1918, pp. 239-269.

³³YEPES, J. M., “Les problèmes fondamentaux du droit des gens en Amérique”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, Tome 47, 1934, pp. 48-49.

³⁴ *Vid.*, a modo general: BROWN SCOTT, James, “The Codification of International Law in America”, *Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting (1921- 1969)*, Vol. 19, 1925, p. 22.

³⁵ “Project núm.6, Recognition of new nations and of new governments”, *The American Journal of International Law*, Vol. 20, 1926, p. 310.

³⁶ “International Commission of Jurists Project núm. II States Existence—Equality—Recognition”, *The American Journal of International Law*, Vol. 22, 1928, pp. 240-241. *Vid.*, en este sentido a: BROWN SCOTT, James, “The Gradual and Progressive Codification of International Law”, *The American Journal of International Law*, Vol. 21, No. 3, 1927, pp. 427 y 439.

de 1936, expresaba en su artículo 10: “La reconnaissance du gouvernement nouveau d'un Etat déjà reconnu est l'acte libre par lequel un ou plusieurs Etats constatent qu'une personne ou un groupe de personnes sont en mesure d'engager l'Etat qu'elles prétendent représenter, et témoignent de leur volonté d'entretenir avec elles des relations.”³⁷ La Resolución XXXV sobre el “Ejercicio del derecho de legación”, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana de Bogotá en 1948, también estuvo en la órbita de este principio *de facto*³⁸.

De modo muy enfático, en este sentido también, lo sería el “Proyecto de Convención sobre Reconocimiento de Gobiernos de Hecho”, encomendado por la IX Conferencia y a solicitud del Consejo de la OEA, elaborado en 1949 por el Comité Jurídico Interamericano -Consejo Permanente del Consejo Interamericano de Jurisconsultos- a cargo de Francisco Campos, José Joaquín Caicedo Castilla, F. V. García Amador y Alwyn V. Freeman. Estableció en su artículo 1 que “(u)n gobierno *de facto* tiene derecho a ser reconocido cuando reúna las condiciones siguientes: a) Autoridad efectiva sobre el territorio nacional, basada en la aquiescencia de la población manifestada en forma adecuada; b) Capacidad y voluntad para cumplir las obligaciones internacionales del Estado”³⁹.

Puede identificarse, también, al menos cuatro escenarios en los que este criterio *de facto* o principio de *efectividad* tiene aplicación en ámbitos jurisdiccionales, o en todo caso sirve de criterio -junto a otros-, en el propósito de determinar o constatar la existencia del “gobierno” de un Estado o de un Estado mismo: en órganos arbitrales internacionales (como se demostró en los asuntos del *Tribunal Arbitral Franco-*

³⁷ “La Reconnaissance des nouveaux Etats et des nouveaux Gouvernements”, Onzième Commission, Rapporteur: M. Ph. Marshall Brown, p.175, Deuxième Partie, Session de Bruxelles, avril 1936, *Institut de Droit International, Annuaire*, Tome 39, 1936.

³⁸ Vid., *Final Act of the Ninth International Conference of American States, Bogotá, March 30–May 2, 1948*, March 30, 1948 to May 2, 1948. Disponible en: [Foreign Relations of the United States, 1948, The Western Hemisphere, Volume IX - Office of the Historian](#). También en: *Comité Jurídico Interamericano, “Proyecto de Convención sobre Reconocimiento de Gobiernos de Hecho”, La Democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano (1946-2010)*, Washington D.C., Secretaría General, Secretaría de Asuntos Jurídico, Departamento de Derecho Internacional, 2011, p. 36; Vid., también: *Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia marzo 30-mayo 2 de 1948*, Actas y Documentos, vol. VI, Conclusiones, Acta Final-Instrumentos Diplomáticos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá, 1953, pp. 306-307.

³⁹ *Comité Jurídico Interamericano, “Proyecto de Convención sobre Reconocimiento de Gobiernos de Hecho”, cit.*, p. 41.

*Chilien*⁴⁰ y *Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada claims «Great Britain v. Costa Rica, “Tinoco Case”*»⁴¹); en sistemas judiciales nacionales que se sigue la posición del Ejecutivo para determinar el “*locus standi*” de las autoridades de otros Estados, pero donde el propio Ejecutivo ha abandonado la práctica de reconocer gobiernos⁴²; en aquellos sistemas judiciales en los que los tribunales tienen autonomía respecto al Ejecutivo para determinar si existe un Estado o para identificar el gobierno ante estos tribunales, como son los sistemas ajenos del *common law*⁴³; en casos de autoridades no reconocidas como gobiernos de un Estado, donde la constatación de un “control efectivo” tiene también relevancia jurídica respecto a “derechos privados” que derivan de leyes y actos de naturaleza administrativos⁴⁴.

⁴⁰ Es ilustrativa la *Sentence du Tribunal Arbitral Franco-Chilien, Rendue à Rapperschwyl le 5 juillet, 1901*: “Attendu que d’après un principe du droit des gens d’abord nié théoriquement dans un intérêt dynastique par la diplomatie des monarchies européennes, appliqué cependant en fait dans une série de cas, aujourd’hui universellement admis, la capacité d’un Gouvernement pour représenter l’Etat dans les relations internationales ne dépend à aucun degré de la légitimité de son origine; en sorte que les Etats étrangers ne se refusent plus à la reconnaissance des Gouvernements *de facto*, et que l’usurpateur qui détient en fait le pouvoir avec l’assentiment exprès ou tacite de la nation agit et conclut valablement au nom de l’Etat des traités, que le Gouvernement légitime restauré est tenu de respecter (...)”. *Sentence du Tribunal Arbitral Franco-Chilien, Rendue à Rapperschwyl le 5 juillet, 1901*, en Reports of International Arbitral Awards, Recueil des Sentences Arbitrales, Affaire du Guano (Chili, France) 20 January 1896, 10 November 1896, 20 October 1900, 8 January 1901, 5 July 1901, Volume XV, pp. 77-387, p.350.

⁴¹ *Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada claims (Great Britain v. Costa Rica, “Tinoco Case”)*, Reports of International Arbitral Awards, Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada claims (Great Britain v. Costa Rica) 18 October 1923 Volume I, pp. 369-399.

⁴² En varios casos, ante la ausencia de reconocimiento explícito, la “interacción” del gobierno con las autoridades no reconocidas se convierte en el elemento fundamental para probar un posible “reconocimiento implícito”, pero también para examinar criterios como el “control efectivo” de esa autoridad. *Vid.*, VULPE ALBARI, Leonor, “The Estrada Doctrine and the English Courts: Determining the Legitimate Government of a State in the Absence of Explicit Recognition of Governments”, *Hague Yearbook of International Law, Annuaire de La Haye de droit international* (Edited by Jure Vidmar, Ruth Bonnevalle-Kok et al.), Vol. 29, 2016, Brill Nijhoff, Leiden, Boston, pp.171-205. *Vid.*, también: *Republic of Somalia v. Woodhouse Drake & Carey (Suisse) S.A. and Others*, Queen’s Bench Division, Hobhouse J., 1993. En los últimos años existe una tendencia a relacionar el abandono de la práctica del reconocimiento por varios Estados de distintas partes del mundo como indicativo de asumir en su política exterior la doctrina Estrada⁴². La modalidad se aboca a reconocer Estados y no gobiernos. El tercer informe de la sesión de la Conferencia de Johannesburgo de 2016 de la *International Law Association*, dio cuenta de esta práctica en Estados como Austria, Canadá, Chipre, Francia, Holanda, Gran Bretaña, entre otros. *Vid.*, *International Law Association, Johannesburg Conference (2016), Recognition/Non-Recognition in International Law*. Disponible en: <https://ila.vettoreweb.com/Storage/Download.aspx?DbStorageId=1007&StorageFileGuid=04b7f2d3-b332-4ff6-a741-0e5974f0967b>; *International Law Association, Sidney (2018), Recognition/Non-Recognition in International Law*. Disponible en: <https://ila.vettoreweb.com/Storage/Download.aspx?DbStorageId=11631&StorageFileGuid=6f34225d-4bbc-49cf-966d-8a358e9e0348>.

⁴³ *Vid.*, los ejemplos expuestos, como *Fretilin v Netherlands* ante el *District Court of Amsterdam* e *Italy v Djukanovic* ante la Corte de Casación italiana, entre otros, en CRAWFORD, James, *Brownlie’s Principles of Public International Law*, *cit.*, p.153.

⁴⁴ La Corte Internacional de Justicia en *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa)* de 1970, si bien consideró “ilegales e inválidos” (*illegal and*

En la práctica de los Estados, no obstante, otros criterios que apuntan a la legitimidad de origen de la autoridad *de facto* pugnan por una uniformidad en la práctica de los Estados. Es una posición que cobra relevancia en el ámbito político, pero que tiene trascendencia jurídica en aquellos sistemas judiciales en los que se sigue la posición del Ejecutivo para determinar el *locus standi* de un gobierno ante sus tribunales. Esta es la práctica que se siguió tras los mencionados Congresos de Verona y Laybach; en el cambio de política del gobierno de Estados en el período de la guerra de secesión, que supuso la primera ruptura con el principio *de facto* en el reconocimiento de gobiernos⁴⁵; en la *doctrina Wilson*, con marcadas intenciones injerencistas⁴⁶ y que seguirían los presidentes republicanos Harding, Coolidge y Hoover hasta la llegada de Franklin D. Roosevelt⁴⁷; en la conocida *doctrina Tobar*⁴⁸; en el Tratado General de Paz

invalid) los actos realizados por el gobierno de Sudáfrica “en nombre de o con respecto a Namibia” (*on behalf of or concerning Namibia*), fue determinante al sostener que esta nulidad no abarcaba otros actos como el registro de nacimientos, defunciones y matrimonios. En su criterio asumir un criterio contrario solo podía redundar en “detrimento” de los habitantes del territorio. (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 16, párr. 125). Recientemente se recordó en cortes inglesas, en el caso *Dr. Ali Mahmoud Hassan Mohamed v Mr Abdulmagid Breish* de 15 de mayo 2020, la validez, de forma excepcional, de “derechos privados” que derivan de leyes y actos de naturaleza administrativos para “to avoid an unfortunate lacuna in relation to essential aspects of daily life”. (*Dr Ali Mahmoud Hassan Mohamed v Mr Abdulmagid Breish*, Court of Appeal, Lord Justice Popplewell, Lord Justice Males, Lady Justice King, 15 May 2020, Case No: A4/2019/1820 and A4/2019/1833, párr. 68) En *Carl Zeiss Stiftung v. Rayner & Keeler Ltd.*, de 1967, con expresa referencia al desarrollo de estas cuestiones en Estados Unidos (derechos privados como excepción en “en interés de la justicia y el sentido común”) si bien se consideró que no aplicaba al caso, se expresaba sin ambages la posibilidad de invocarlo en otros casos. (*Carl Zeiss Stiftung v. Rayner & Keeler Ltd. (No. 2)* [1967] 1 A.C. 853, 954) En este mismo sentido, *Hesperides Hotels v. Aegean Holidays Ltd. And Another v. Aegean Turkish Holidays Ltd. And Another* sostuvo que los tribunales ingleses podían reconocer leyes y actos de gobiernos no reconocidos, pero con control efectivo sobre el territorio de un Estado. Ya hubieran sido reconocidos gobierno *de facto* o *de iure*, se podían reconocer leyes “which regulate the day to day affairs of the people, such as their marriages, their divorces, their leases, their occupations, and so forth: and furthermore that the courts can receive evidence of the state of affairs so as to see whether the body is in effective control or not.” (*Hesperides Hotels v. Aegean Holidays Ltd. And Another v. Aegean Turkish Holidays Ltd. And Another*, «1977 H. No.910, Court of Appeal»).

⁴⁵ Vid., GOEBEL, Julius, *The Recognition policy of the United States*, cit., p. 172; MOORE, John Bassett, *The Principles of American Diplomacy*, Harper and Brother Publishers, New York and London, 1918, pp. 211-212.

⁴⁶ YEPES, J.M., “Les problèmes fondamentaux du droit des gens en Amérique”, cit., p. 42. En palabras del propio Yepes: “Ce fut lui aussi qui mit au rancart le principe de la reconnaissance des gouvernements *de facto*, principe qui — comme nous l’avons déjà démontré — était également contenu dans le message du 2 décembre 1823”. En el libro de J. B. Moore se habla de una nueva fase en el reconocimiento de gobiernos en la política norteamericana. Vid., MOORE, John Bassett, *The Principles of American Diplomacy*, cit., p. 213.

⁴⁷ Cfr. YEPES, J.M., “Les problèmes fondamentaux du droit des gens en Amérique”, cit., pp. 43-45.

⁴⁸ Vid. STANSIFER, C. L., “Application of the Tobar Doctrine to Central America”, *The Americas*, Vol. 23, No. 3, 1967, p. 251.

y Amistad y la Convención Adicional de 1907⁴⁹ y en el Tratado General de Paz y Amistad de 1923⁵⁰; en la Resolución del Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política del Continente, aprobada en 1943 y titulada “Reconocimiento de Nuevos Gobiernos Constituidos por la Fuerza”⁵¹; en la Resolución XXVI titulada “Procedimiento Informal sobre el Reconocimiento de Gobierno *de Facto*”, aprobada por la Segunda Conferencia Especial Interamericana en 1965⁵²; y en la *doctrina Betancourt* respecto a la política de reconocimiento defendida por el Presidente de Venezuela Rómulo Betancourt⁵³; entre otros.

La importancia alcanzada por el principio democrático en el continente americano, ya sea por su aceptación por los Estados, o en los marcos de Organizaciones como la OEA⁵⁴, sin lugar a duda ha reafirmado en algunos casos una política de reconocimiento -como en el caso venezolano que más adelante analizaremos-, con énfasis marcado en el origen o la legitimidad democrática de las autoridades de gobierno. De ahí la posición de autores como Díaz Barrado y Morán Blanco que defienden “conformar un conjunto de orientaciones y pautas de comportamiento que resultaren aplicables, al menos, en el ámbito americano”, pero sobre la base de asumir no solo “las posiciones tradicionales de la práctica americana en la materia y, en particular, la práctica seguida por Organizaciones internacionales americanas, en particular, la Organización de Estados Americanos (OEA)”, sino también “abordar esta

⁴⁹ Vid., BROWN SCOTT, James, “The Central American Peace Conference of 1907”, *The American Journal of International Law*, Vol. 2, No. 1, 1908, p. 133.

⁵⁰ *Pactos de Washington de 1923, Tratado General de Paz y Amistad*. Disponible en: https://www.sica.int/cdoc/publicaciones/union/pac_28051927.pdf.

⁵¹ Vid., SPAETH, Carl B.; and SANDERS William, “The Emergency Advisory Committee for Political Defense”, *The American Journal of International Law*, Vol. 38, No. 2, 1944, p. 226-227.

⁵² “Second Special Inter-American Conference”, *The American Journal of International Law*, Vol. 60, No. 2, 1966, p. 460.

⁵³ “Doctrina enunciada por el Presidente de la República de Venezuela, Rómulo Betancourt, ante el Consejo de la Organización de Estados Americanos, el 20 de febrero de 1963”, en GARCÍA ARIAS, Luis, *Corpus Iuris Gentium*, 1968, p.230.

⁵⁴ DÍAZ BARRADO y CANO LINARES han expresado que “(e)l conjunto de América ha contribuido, a lo largo de los últimos siglos a perfilar *el principio de la democracia*, dotándole de naturaleza jurídica y de un contenido más preciso. Con los altibajos que se puedan ir produciendo, América en su conjunto apuesta por la democracia como uno de los pilares básicos de la convivencia entre los Estados americanos y para asegurar el funcionamiento de las Organizaciones y foros americanos.” DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel; CANO LINARES, María de los Ángeles, “América y el principio de la democracia: La Carta Democrática Interamericana”, *Revista de Estudios Jurídicos*, No. 10, Universidad de Jaén, España, 2010, p.3.

cuestión a la luz de lo que dispone la Carta Democrática interamericana, adoptada en Lima, en 2011.”⁵⁵

Esta práctica dispar en los criterios a tomar en cuenta en la política de reconocimiento, con fuertes motivaciones políticas en un sentido u otro, impide la consolidación de normas u obligaciones internacionales sobre las pautas o reglas a seguir en esta materia. Este ámbito carece no solo de obligaciones internacionales ante la aparición de autoridades *de facto* que cumplan determinados requisitos o condiciones, sino también de obligaciones sobre las pautas a seguir en esta materia. Ello no excluye que la práctica de reconocimiento, por lo general, niegue o conceda el reconocimiento con justificación o apelación a criterios asentados en el Derecho internacional, como el “control efectivo” de la autoridad de gobierno.

El componente democrático, o criterio que indaga en la legitimidad democrática de un “gobierno”, no solo deviene en muchos casos una medida de presión política, sujeta a intereses de diversa índole, sino que reduce poco funcional para las relaciones internacionales cuando se niega el reconocimiento a un gobierno que “controla efectivamente” el territorio de un Estado. Cuando el árbitro Taft en “*Tinoco Case*” advirtió el “factor probatorio” del reconocimiento para comprobar la existencia de un gobierno, fue claro en considerar que el rechazo a reconocer a un gobierno por criterios de “legitimidad” o “irregularidad”, en lugar de la “soberanía de facto” (*de facto sovereignty*) y del “control completo por el gobierno” (*complete governmental control*), no podía tener la misma importancia para un juzgador. En su criterio este “non-recognition loses something of evidential weight on the issue with which those applying the rules of international law are alone concerned.”⁵⁶

⁵⁵ DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel; MORÁN BLANCO, Sagrario, “Reconocimiento de gobiernos en el orden internacional. La práctica al hilo de dos asuntos en el espacio latinoamericano: Honduras y Venezuela”, *Revista UNISCI/UNISCI Journal*, No. 51, 2019, p.201. Respecto a la Carta Democrática interamericana estos autores exponen: “Este instrumento resulta especialmente útil para dilucidar la posición que deben mantener los Estados de la región en casos en los que se produce una abrupta ruptura del “orden democrático” o cuando se suscitan interpretaciones divergentes respecto a la legitimidad democrática de los Gobiernos de la región, como prueban los asuntos de Honduras y Venezuela. Todo ello, a pesar de la falta de efectividad en ocasiones de este instrumento político-jurídico.”

⁵⁶ *Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada claims (Great Britain v. Costa Rica, “Tinoco Case”)*, Reports of International Arbitral Awards, Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada claims (Great Britain v. Costa Rica) 18 October 1923 Volume I, pp. 369-399, p.381.

II. EL CONTEXTO POLÍTICO VENEZOLANO: DUALIDAD REPRESENTATIVA INTERNACIONAL ENTRE EL “GOBIERNO DE NICOLÁS MADURO” Y EL “GOBIERNO DE JUAN GUAIDÓ”

La coexistencia en un mismo Estado de dos gobiernos⁵⁷, cada uno de ellos en reclamo por la legitimidad para representarlo en el orden internacional, es una situación que en fecha tan temprana como 1873 la expuso con elocuencia, entre otros, el gran internacionalista Andrés Bello en sus *Principios de Derecho Internacional*. Ante “vaivenes violentos”, expresaba Bello, que arrastran a la constitución de un Estado “de un extremo a otro” o “alteraciones lentas y progresivas que la hacen tomar diferentes formas con el transcurso del tiempo”, resulta “muchas veces dificultoso á las naciones determinar cuál es en cada una de ellas el órgano legítimo de representación externa y hasta donde se extienden los poderes, según las leyes vigentes”⁵⁸.

El conflicto político e institucional, desatado en Venezuela en 2019, encaja perfectamente en este tipo de escenarios. En diciembre de 2015 la oposición venezolana obtiene una victoria en las elecciones a la Asamblea Nacional. Desde entonces se arreciaron los forcejeos con el Ejecutivo del presidente Nicolás Maduro y con el Tribunal Supremo de la República, el cual llegó a considerar que esta Asamblea se encontraba en una posición de “desacato” por la continua inobservancia de sus sentencias. Esto supuso el foco de un conflicto institucional que se desplegó respecto a otros órganos del Estado. El panorama se agravó cuando una cuestionada Asamblea Nacional Constituyente (controlada por el chavismo) convocó unas elecciones presidenciales para el 20 de mayo de 2018 en las que resultó ganador Nicolás Maduro.

El desconocimiento de estos comicios, por ausencia de legitimidad, abarcó gran parte del espectro político venezolano y de los continentes americano y europeo. La Organización de Estados Americanos (OEA) resolvió considerar carente de “legitimidad” el procesal electoral y la existencia de una “alteración inconstitucional del orden constitucional”⁵⁹. La Unión Europea, en la voz de su Alta Representante, consideró, *inter alia*, que habían sido unas elecciones “sin acuerdo nacional sobre el

⁵⁷Vid., por ejemplo, FAUCHILLE, Paul, *Traité de droit international public*, cit., p. 320.

⁵⁸BELLO, Andrés, *Principios de Derecho Internacional*, tercera edición aumentada y corregida, Librería de Garnier Hermanos, 1873, París, pp. 25-26.

⁵⁹Resolución AG/Res.2929 (XLVIII-O/18), titulada “Resolución sobre la Situación en Venezuela”, aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sla/docs/AG07691S03.pdf>

calendario electoral y sin cumplir los criterios internacionales mínimos de un proceso verosímil, al no respetar el pluralismo político, la democracia, la transparencia y el Estado de Derecho”⁶⁰.

El 5 de enero de 2019 asumió la Presidencia de la Asamblea Nacional de Venezuela el diputado Juan Guaidó. El apoyo internacional en contra de la legitimidad del presidente Nicolás Maduro se acrecentó en las posturas de la OEA⁶¹ y del denominado Grupo de Lima⁶². El 15 de enero de 2019 en un “Acuerdo sobre la Declaratoria de Usurpación de la Presidencia de la República por Parte de Nicolás Maduro Moros y el Restablecimiento de la Vigencia de la Constitución”, se convino en “(d)ecларar formalmente la usurpación de la Presidencia de la República por parte de Nicolás Maduro Moros y, por lo tanto, asumir como jurídicamente ineficaz la situación de facto de Nicolás Maduro y repudiar como nulos todos los supuestos actos emanados del Poder Ejecutivo, de conformidad con el artículo 138 de la Constitución.”⁶³

Sobre la base de esta declaración, en un acto público el 23 de enero de 2019 Juan Guaidó juró formalmente como “Presidente Encargado de Venezuela”⁶⁴. El 5 de febrero

⁶⁰ *Vid.*, Declaración de la Alta representante, en nombre de la UE, sobre las elecciones presidenciales y regionales en Venezuela, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comunicado de prensa, 22 de mayo de 2018. Disponible: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/05/22/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-presidential-and-regional-elections-in-venezuela/>.

⁶¹ *Vid.*, por ejemplo, Comunicado de Prensa. Secretaría General de la OEA saluda a nuevo Presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela, 5 de enero de 2019. Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-084/19; Resolución sobre la Situación en Venezuela (Aprobada por el Consejo Permanente en la sesión extraordinaria celebrada el 10 de enero de 2019), Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-001/19.

⁶² Declaración del Grupo de Lima, Comunicado Conjunto 001 – 19, 4 de enero de 2019. Ver: <https://www.peruoea.org/declaracion-del-grupo-de-lima-2/>.

⁶³ “Acuerdo sobre la Declaratoria de Usurpación de la Presidencia de la República por Parte de Nicolás Maduro Moros y el Restablecimiento de la Vigencia de la Constitución”, *Gaceta Legislativa, Asamblea Nacional, República Bolivariana de Venezuela*, 23 de enero N° 2. Disponible en: gaceta.1567432078.pdf (asambleanacional-media.s3.amazonaws.com)

⁶⁴ Una posición que fundamenta el correcto proceder constitucional de esta juramentación, puede consultarse a: BREWER CARÍAS, A. R., “Juan Guaidó no se «autoproclamó.» En su carácter de Presidente de la Asamblea Nacional, ante la ausencia de un Presidente legítimamente electo para el período 2019-2025, Juan Guaidó quedó constitucionalmente encargado de la Presidencia de la República a partir del 10 de enero de 2019”, p.4. Disponible en: <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2019/03/190.-Brewer.-Sobre-porqu%C3%A9-Juan-Guaid%C3%B3-asumi%C3%B3-como-Presidente-encargado-de-Venezuela.-marzo-2019..pdf>. Este autor sostiene que “la Asamblea Nacional, como el intérprete primario de la Constitución y como órgano a través del cual el pueblo ejerce su soberanía, acordó la aplicación analógica del artículo 233 de la Constitución, lo que significó que en ausencia de presidente legítimamente electo para juramentarse como presidente para el período 2019-2025, el presidente de la Asamblea Nacional quedó encargado de la presidencia de la República; acordando además, oficialmente, en aplicación de los artículos 333 y 350 de la misma Constitución”.

la Asamblea Nacional aprobaba el “Estatuto que Rige la Transición a la Democracia para Restablecer la Vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”⁶⁵. Desde muy temprano varios gobiernos⁶⁶, organizaciones internacionales y otros entes⁶⁷ secundaron la proclamación de J. Guaidó. Esta realidad planteó un escenario de abierta confrontación por la legitimidad en la representación internacional del Estado venezolano, que dividió a gobiernos, organizaciones y entes en un sentido u otro, como se ponía de ejemplo en la Unión Europea, en la que no se encontró unanimidad en las posturas de sus Estados miembros⁶⁸. Un breve repaso por las

⁶⁵ “Estatuto que Rige la Transición a la Democracia para Restablecer la Vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, *Gaceta Legislativa, Asamblea Nacional, República Bolivariana de Venezuela*, N° 1 Leg. 2016-2021 Extraordinario. Disponible en: gaceta.1570546878.pdf (asambleanacional-media.s3.amazonaws.com)

⁶⁶ Como Estados Unidos en su Statement Announcing United States Recognition of National Assembly President Juan Gerardo Guaidó Márquez as Interim President of Venezuela January 23, 2019. Disponible en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201900046/pdf/DCPD-201900046.pdf>. En la *Declaración conjunta sobre Venezuela*, Comunicado 024, 04/02/2019, publicado en el sitio web del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, se expresaba: “España, junto con Portugal, Alemania, Reino Unido, Dinamarca, Países Bajos, Francia, Hungría, Austria, Finlandia, Bélgica, Luxemburgo, la República Checa, Letonia, Lituania, Estonia, Polonia, Suecia y Croacia, toman nota de que Nicolás Maduro ha optado por no poner en marcha el proceso electoral. Por ello, y de acuerdo con los preceptos de la Constitución venezolana, reconocen y apoyan a Juan Guaidó, Presidente de la Asamblea Nacional democráticamente elegida, como Presidente encargado de Venezuela, a fin de que convoque elecciones presidenciales libres, justas y democráticas.” Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2019_COMUNICADOS/20190204_COMU024.aspx.

⁶⁷ El Secretario General de la OEA, el propio día 23 de enero de 2019, felicitó a Guaidó como “Presidente Encargado” y le manifestó su “reconocimiento para impulsar el retorno del país a la democracia”. *Vid.*, Tuit del Secretario General desde su cuenta @Almagro_OEA2015 el día 23 de enero de 2019. Disponible en: https://twitter.com/Almagro_OEA2015/status/1088133650619813888?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwtterm%5E1088133650619813888%7Ctwgr%5Eshare_3&ref_url=https%3A%2F%2Factualidad.rt.com%2Factualidad%2F303040-luis-almagro-reconoce-guaido-presidente-encargado-venezuela. También lo hizo el *Grupo de Lima* (*Declaración del Grupo de Lima, Comunicado Conjunto 003-19*, 23 de enero de 2019, Representación Permanente del Perú ante la Organización de Estados Americanos. Disponible en: <https://www.peruoea.org/declaracion-del-grupo-de-lima-3/>); el *Parlamento Andino* (*Proyecto de Declaración sobre la Situación en la Hermana República Bolivariana de Venezuela*. Disponible en: <https://parlamentoandino.org/wp-content/uploads/2019/02/PROYECTO-DE-DECLARACION%CC%81N-VENEZUELA-ARMONIZADA-v2.pdf>); *Vid.*, también: “Plenaria del Parlamento Andino aprueba por mayoría Declaración sobre la situación de Venezuela”, *Parlamento Andino*, 21 de febrero de 2019. Disponible en: <https://parlamentoandino.org/plenaria-del-parlamento-andino-aprueba-por-mayoria-declaracion-sobre-la-situacion-de-venezuela/>); *Parlamento Europeo* (Situación en Venezuela Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de enero de 2019 sobre la situación en Venezuela (2019/2543(RSP)), Parlamento Europeo, 2014-2019).

⁶⁸ *Vid.*, SUAZES, P. R. (31 de enero de 2019), “La UE no logra unidad sobre el reconocimiento a Juan Guaidó en Venezuela”, *El Mundo*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2019/01/31/5c53438efc6c83aa5f8b4677.html>; “¿Por qué la UE no reconoce a Guaidó?”, *ABC*, 01-02-2019. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-no-reconoce-guaido-201902011041_noticia.html. La Alta Representante de esta Organización internacional, Federica Mogherini, expresaba el 31 de enero de 2019 que “the issue of recognition is a prerogative of Member States.” “Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference following the first day of informal meeting of the EU Foreign Affairs Ministers”,

posiciones de varios gobiernos⁶⁹ y Organizaciones internacionales en aquel entonces respecto al reconocimiento de un lado y otro, muestra la complejidad de este asunto, que se agravó con posiciones contradictorias de un mismo Estado respecto a la autoridad que se reconocía⁷⁰.

III. LA DISYUNTIVA EN LA REPRESENTACIÓN DEL ESTADO VENEZOLANO ANTE EL CIADI

El 5 de febrero de 2019 Juan Guaidó como Presidente de la Asamblea Nacional - y a la vez Presidente (E) de la República Bolivariana de Venezuela-, designó a José Ignacio Hernández como Procurador Especial “para la defensa y representación de los derechos e intereses de la República, de las empresas del Estado y de los demás entes descentralizados de la Administración Pública en el exterior”⁷¹. El 19 de marzo de 2019 mediante el “Acuerdo de Ratificación de la Usurpación del Procurador General de la República y en Apoyo del Procurados Especial”, la Asamblea Nacional consideró “(r)atificar que todos los actos y contratos adoptados o suscritos por Reinaldo Muñoz Pedroza, invocando su condición de Procurador General de la República, deben considerarse inexistentes, de conformidad con el artículo 138 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y que por ende, tales actos y contratos no serán oponibles al Estado.”⁷²

Bucharest, 31 January 2019, *European Union External Action*. Disponible: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/57481/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-press-conference-following-first-es>.

⁶⁹ Sobre ello ver a modo de ejemplo: “Qué países han reconocido a Juan Guaidó y cuáles no como presidente interino de Venezuela”, *El Mundo*, 24 de enero de 2019. Disponible: <https://www.elmundo.es/internacional/2019/01/24/5c496cfd6c83b3358b469b.html>.

⁷⁰ Como serán los casos de Gran Bretaña y España, por ejemplo. En el caso de Gran Bretaña, si bien el 4 de febrero de 2019 había declarado: “The United Kingdom now recognises Juan Guaidó as the constitutional interim President of Venezuela, until credible presidential elections can be held”, ello no implicó una ruptura de las relaciones diplomáticas entre el gobierno británico y el gobierno de Nicolás Maduro. Respecto a España, algo similar ocurrió: reconoció a Juan Guaidó como “Presidente Encargado de Venezuela”, sin embargo el estatus otorgado a Antonio Escarri, nombrado Embajador de la República Bolivariana de Venezuela por J. Guaidó, sería el de “Representante Personal” (*Vid.*, “Encuentro del secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe con Antonio Ecarri”, Nota de Prensa 044, Ministerio de Relaciones Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Gobierno de España, 01/03/2019. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2019_NOTAS_P/20190301_NOTA044.aspx).

⁷¹ “Designación como Procurador Especial”, *Gaceta Legislativa, Asamblea Nacional, República Bolivariana de Venezuela*, 20 de febrero N° 4, p.8. Disponible en: gaceta-legislativa-de-la-asamblea-nacional-20201028193259.pdf (asambleanacional-media.s3.amazonaws.com)

⁷² Primero del “Acuerdo de Ratificación de la Usurpación del Procurador General de la República y en Apoyo del Procurados Especial”, *Gaceta Legislativa, Asamblea Nacional, República Bolivariana de*

En este sentido, la Asamblea también ratificó que “la representación judicial y extrajudicial del Estado venezolano, incluso en arbitrajes internacionales, recae exclusivamente en el Procurador Especial designado de conformidad con el artículo 15 del Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la constitución de la República Bolivariana de Venezuela, o en los abogados por este designados.”⁷³ Por tal razón exhortó “a las cortes extranjeras, a los tribunales arbitrales internacionales y a cualquier otra autoridad de Estados extranjeros a no aceptar la representación del Estado venezolano ejercida por el ciudadano Reinaldo Muñoz Pedroza o por alguno de los abogados por este designados”⁷⁴. Por su parte, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de la República Bolivariana, que había declarado la “nulidad absoluta y carencia de efectos jurídicos” del Estatuto⁷⁵, en su sentencia No.74 de 11 de abril de 2019 también declaró, entre otras, la “nulidad absoluta y carencia de efectos jurídicos de la designación efectuada por la Asamblea Nacional en desacato, del ciudadano José Ignacio Hernández G (...) como «Procurador Especial»”⁷⁶.

En carta dirigida a la Secretaría General del CIADI de fecha 27 de marzo de 2019, José Ignacio Hernández, como “Procurador Especial de la República Bolivariana de Venezuela”, informaba que no se “deb(ía) tramitar ninguna solicitud o petición suscrita por personas actuando supuestamente en nombre de Nicolás Maduro, y en especial, personas actuando supuestamente en nombre de la Procuraduría General de la República”.⁷⁷ Y en tal sentido expresaba que “cualquier notificación o comunicación del

Venezuela, 27 de marzo N° 5. Disponible en: https://asambleanacional-media.s3.amazonaws.com/documentos/gaceta/gaceta_1567518481.pdf

⁷³ Segundo del “Acuerdo de Ratificación de la Usurpación del Procurador General de la República y en Apoyo del Procurados Especial”, *Gaceta Legislativa, Asamblea Nacional, República Bolivariana de Venezuela*, 27 de marzo N° 5. Disponible en: https://asambleanacional-media.s3.amazonaws.com/documentos/gaceta/gaceta_1567518481.pdf

⁷⁴ Tercero del “Acuerdo de Ratificación de la Usurpación del Procurador General de la República y en Apoyo del Procurados Especial”, *Gaceta Legislativa, Asamblea Nacional, República Bolivariana de Venezuela*, 27 de marzo N° 5. Disponible en: https://asambleanacional-media.s3.amazonaws.com/documentos/gaceta/gaceta_1567518481.pdf

⁷⁵ **Sentencia No. 006, de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de la República Bolivariana de 8 de febrero de 2019.**

⁷⁶ Sentencia No.74 de 11 de abril de 2019 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de la República Bolivariana.

⁷⁷ La Carta se encuentra publicada en su cuenta de twitter: [Jose Ignacio Hernández G. en Twitter: "As Special Attorney-General of Venezuela, I notified @icsid that it should not recognize any instruction](#)

CIADI a la República debe ser dirigida a mi persona como Procurador Especial de la República, y no a cualquier otro individuo que alegue actuar en representación de la República, especialmente, invocando supuestos mandatos otorgados por la Procuraduría General de la República.”⁷⁸

Después que se enviara copia de la carta del Sr. Hernández a los Tribunales arbitrales y Comités de anulación relacionados con Venezuela, el Procurador General Reinaldo Enrique Muñoz Pedroza respondería a esta carta el 4 de abril de 2019, la cual también fue remitida a los órganos y a las partes correspondientes.⁷⁹ Para el 29 de abril de 2019 otra carta de José Ignacio Hernández sería recibida en la Secretaría General del CIADI, en el mismo sentido de la anterior, la que también sería contestada por las partes.⁸⁰

Este hecho motivó que la representación de Venezuela tuvo que decidirse en los marcos de los distintos procedimientos arbitrales y de anulación en los que intervenía Venezuela. Entre estos se encuentran -la mayoría no permite acceder a su documentación- los casos *Fábrica de Vidrios Los Andes CA y Owens Illinois de Venezuela CA c. República Bolivariana de Venezuela*, Caso CIADI No. ARB /12/21 (“*Favianca c. Venezuela*”), Comunicación del Comité, 3 de mayo de 2019; *Air Canada c. República Bolivariana de Venezuela*, Caso CIADI No. ARB(AF)/17/1 (“*Air Canada c. Venezuela*”), Resolución Procesal No. 7, 28 de mayo de 2019; *Valores Mundiales, S.L. y Consorcio Andino, S.L. c. República Bolivariana de Venezuela* (Caso CIADI No. ARB/13/11) - Procedimiento de Anulación, Resolución de Procedimiento No.2, 29 de agosto de 2019; *Kimberly-Clark Dutch Holdings, B.V., Kimberly-Clark S.L.U., and Kimberly-Clark BVBA v. Bolivarian Republic of Venezuela* (ICSID Case No. ARB(AF)/18/3), Order on Venezuela’s Representation, October 15, 2019; *Agroinsumos Ibero-Americanos, S.L. and others v. Bolivarian Republic of Venezuela* (ICSID Case

[given by lawyers acting on behalf of Nicolas Maduro in the arbitrations before that Center https://t.co/9PZIEvjn09" / Twitter](https://t.co/9PZIEvjn09)

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Vid., sobre esto: *Valores Mundiales, S.L. y Consorcio Andino, S.L. c. República Bolivariana de Venezuela* (Caso CIADI No. ARB/13/11) - Procedimiento de Anulación, Resolución de Procedimiento No.2, párr. 1-5; *Venezuela Holdings, B.V., Mobil Cerro Negro Holding, LTD., Mobil Cerro Negro, LTD., Mobil Corporation and Others v. Bolivarian Republic of Venezuela*, Decision on the Respondent’s Representation in this Proceeding, 01 March 2021, ICSID (International Centre for Settlement of Investment Disputes), ICSID Case No. ARB/07/27, párr. 7 y ss.

⁸⁰ Vid., *Valores Mundiales...cit.*, párr. 6-7; *Venezuela Holdings, B.V., Mobil Cerro Negro, LTD., Mobil Corporation and Others v. Bolivarian Republic of Venezuela...cit.*, párr. 10.

No. ARB/16/23), Procedural Order No. 13, 13 January 2020; *ConocoPhillips Petrozuata B.V., ConocoPhillips Hamaca B.V. y ConocoPhillips Gulf of Paria B.V. Demandada en Anulación c. República Bolivariana de Venezuela Solicitante (Caso CIADI No. ARB/07/30) Procedimiento de Anulación, Resolución sobre la Representación de la Solicitante*, 3 de abril de 2020 y Annulment Proceeding, Order on the Applicant's Request for Reconsideration dated 3 August 2020 on the issue of Venezuela's legal representation, 2 November 2020; *Venoklim Holding B.V. v. Bolivarian Republic of Venezuela* (ICSID Case No. ARB(AF)/17/4), Procedural Order No. 2, November 13, 2020; *Venezuela Holdings, B.V., Mobil Cerro Negro Holding, LTD., Mobil Cerro Negro, LTD., Mobil Corporation and Others v. Bolivarian Republic of Venezuela*, Decision on the Respondent's Representation in this Proceeding, 01 March 2021, ICSID (International Centre for Settlement of Investment Disputes), ICSID Case No. ARB/07/27.

3.1. La jurisdicción de los tribunales y comités de anulación del CIADI: facultad de decidir sobre cuestiones procesales, no capacidad para decidir el gobierno "legítimo" de un Estado

Entre los argumentos de una de las partes, como se expone en *Valores Mundiales* y en *Venezuela Holdings, B.V., Mobil Cerro Negro Holding*, en este caso del Sr. Hernández, se refería a que la representación de Venezuela se decidiera por el CIADI como organización internacional y no por los tribunales del CIADI.⁸¹ Se insistió que los tribunales no tenían jurisdicción para decidir sobre la representación internacional del Estado venezolano en estos litigios, en tanto eso correspondía al CIADI como Organización internacional. Para ello, se basaba en la carta enviada por Juan Guaidó al CIADI el 27 de marzo de 2019. Sin embargo, fueron los tribunales los que estuvieron a cargo de resolver estas cuestiones procesales caso a caso.⁸²

⁸¹*Valores Mundiales...cit.*, párr. 11; *Venezuela Holdings, B.V., Mobil Cerro Negro, LTD., Mobil Corporation and Others v. Bolivarian Republic of Venezuela...cit.*, párr. 41-42.

⁸² Por ejemplo, en *Venezuela Holdings, B.V., Mobil Cerro Negro Holding, LTD., Mobil Cerro Negro, LTD., Mobil Corporation and Others v. Bolivarian Republic of Venezuela*, Decision on the Respondent's Representation in this Proceeding, de 1 de marzo de 2021, por ejemplo, para rebatir este argumento el tribunal encontró contradicciones entre la alegada carta del 27 de marzo de 2019 y la posterior carta del Procurador General Especial de la República de Venezuela, el señor Hernández el propio 27 de marzo -solicitaba la notificación y comunicación del CIADI a su persona-, en la que el tribunal enfatiza que hizo mención a "la representación de Venezuela ante los tribunales del CIADI". Esta interpretación el Tribunal la encuentra reiterada en la conducta posterior de Curtis en ese mismo proceso. *Venezuela Holdings, B.V.*,

Ante esta decisión el problema mayor consistió en que el Convenio y las Reglas del CIADI no contenían disposiciones expresas para resolver la impugnación o disputa por un “tercero” de “la legitimación procesal de una persona para actuar en nombre de una parte”⁸³. La Regla 18 se constreñía únicamente a aspectos generales sobre la “representación de las partes”⁸⁴. En consecuencia, ante la inexistencia de disposiciones expresas, la “facultad de decidir” la resolvieron con la interpretación de varios artículos del Convenio y las Reglas del CIADI, como lo fueron los artículos 44⁸⁵ y 52 (4)⁸⁶ del Convenio y las Reglas 19⁸⁷ y 53⁸⁸.

Entre los argumentos esgrimidos también se alegaba la imposibilidad de los tribunales de determinar el “gobierno legítimo” de un Estado como una “cuestión política” que rebasaba sus marcos jurisdiccionales.⁸⁹ Sin embargo, la posición de los tribunales y comités de anulación pudo fundamentarse, en algunos casos con más nitidez que en otros, en la facultad de *decidir cuestiones procesales relacionadas con la representación de los partes, sin que esa capacidad puede entenderse sustitutiva de la facultad soberana de los Estados de reconocer el gobierno “legítimo” de un Estado.*

En el procedimiento de anulación del caso *Valores Mundiales, S.L., y Consorcio Andino S.L. c. República Bolivariana de Venezuela*, al tener que decidir “la legitimación para actuar en nombre de Venezuela en el procedimiento de anulación”⁹⁰, se precisó que “el Comité no puede decidir, con efecto *erga omnes*, quién es el legítimo representante

Mobil Cerro Negro, LTD., Mobil Corporation and Others v. Bolivarian Republic of Venezuela...cit., párrs. 41-42.

⁸³ *Valores Mundiales...cit.*, párr. 34.

⁸⁴ “Regla 18 Representación de las partes: (1) Cada parte podrá ser representada o asistida por apoderados, consejeros o abogados cuyos nombres y personería serán notificados al Secretario General, el cual informará sin demora a la Comisión y a la otra parte.” En su apartado 2 se especifica que “la expresión «parte» incluye, cuando el contexto lo admite, un apoderado, consejero o abogado autorizado para representar a dicha parte.”

⁸⁵ “Artículo 44. Todo procedimiento de arbitraje deberá tramitarse según las disposiciones de esta Sección y, salvo acuerdo en contrario de las partes, de conformidad con las Reglas de Arbitraje vigentes en la fecha en que las partes prestaron su consentimiento al arbitraje. Cualquier cuestión de procedimiento no prevista en esta Sección, en las Reglas de Arbitraje o en las demás reglas acordadas por las partes, será resuelta por el Tribunal.”

⁸⁶ “(4) Las disposiciones de los Artículos 41-45, 48, 49, 53, 54 y de los Capítulos VI y VII se aplicarán, *mutatis mutandis*, al procedimiento que se tramite ante la Comisión.”

⁸⁷ “Regla 19 Resoluciones procesales. La Comisión dictará las resoluciones necesarias para la sustanciación del proceso.”

⁸⁸ “Regla 53 Normas procesales. Estas Reglas se aplicarán *mutatis mutandis* a todo procedimiento relacionado con la aclaración, revisión o anulación de un laudo y a la decisión del Tribunal o Comité.”

⁸⁹ *Vid.*, por ejemplo, *Venezuela Holdings, B.V., Mobil Cerro Negro, LTD., Mobil Corporation and Others v. Bolivarian Republic of Venezuela...cit.*, párr. 43-45.

⁹⁰ *Valores Mundiales...cit.*, párr.27.

de Venezuela. La tarea del Comité en este caso tiene un alcance mucho más limitado, ya que se trata de determinar quién puede expresarse en nombre de Venezuela en el marco de este procedimiento de anulación⁹¹; es decir, “lo que está en juego en este incidente es simplemente quién está facultado para ejercer actos procesales vinculantes para la República”, por lo que “la cuestión es de carácter netamente procesal y está circunscripta a este procedimiento”⁹².

En *Venezuela Holdings, B.V., Mobil Cerro Negro Holding, LTD., Mobil Cerro Negro, LTD., Mobil Corporation and Others v. Bolivarian Republic of Venezuela*, Decision on the Respondent’s Representation in this Proceeding, de 1 de marzo de 2021, se sostuvo que los tribunales tenían una “limited and functional capacity consisting in deciding the issues submitted to them by the disputing parties”. En este punto sostuvo respecto a los tribunales que:

“(…) they do not have the capacity to recognize a government as sovereign States would do. But, consequently, they do have the power, in accordance with their specific functions, to render procedural decisions on the representation of parties before them. They do so for the only purpose of assuring the proper conduct of the proceedings and protecting the rights of defence of the parties, which may also depend on criteria such as procedural fairness and efficiency different from those relevant to the recognition of States and governments.”⁹³

3.2. El criterio de “control efectivo” (junto al principio de *status quo* y la carga de la prueba) en la base para determinar la representación procesal de Venezuela.

En la resolución del fondo de la petición, limitada como ya expresamos a una cuestión procesal, en este caso a determinar la representación procesal de Venezuela como Estado en los distintos procesos de arbitraje CIADI, el *criterio de facto* o de *efectividad*, extraído del Derecho internacional general, fue determinante en la argumentación utilizada para la solución de varios de estos asuntos, con la apelación al “control efectivo” en la determinación de la autoridad (gobierno) de Venezuela. En *Valores Mundiales, S.L., y Consorcio Andino S.L. c. República Bolivariana de*

⁹¹ *Ibid.*, párr.31.

⁹² *Ibid.* párr.32.

⁹³ *Venezuela Holdings, B.V., Mobil Cerro Negro, LTD., Mobil Corporation and Others v. Bolivarian Republic of Venezuela...cit.*, párr. 45.

Venezuela, el Comité de Anulación fue claro respecto al derecho aplicable para resolver el fondo de la cuestión: “el Comité tendrá en cuenta la interacción entre el Derecho internacional y el derecho interno venezolano, y el rol que desempeña la distribución de la carga de la prueba”.

En este procedimiento de anulación el Comité expondría “de manera preliminar” que “la carga de la prueba de los hechos y actos en los que se basa el pedido de este incidente recaiga enteramente en el Sr. Hernández, puesto que su pretensión se dirige a cambiar el *status quo* de una representación procesal no solo ya establecida, sino además reconocida como legítima por el propio peticionante hasta el 5 de febrero de 2019”.⁹⁴ Esta era la fecha, como expone el Comité, esgrimida por el Sr. Hernández como “*dies a quo* para el desconocimiento de los actos realizados por personas distintas de él, con lo cual reconoce que la representación del Estado venezolano durante el procedimiento de anulación ha correspondido al legítimo ejercicio de facultades por parte de la Procuraduría General de la República y del equipo de abogados mencionados en la Resolución Procesal N. 1. Por ende, quien pretende mutar la representación procesal actual debe probar acabadamente los presupuestos en los que funda su pedido.”⁹⁵

Seguidamente, al “examinar cuáles son los actos con relevancia jurídica que deben probarse para determinar la suerte de la petición a la luz del derecho aplicable”, el Comité considera a bien “distinguir entre el Derecho internacional y el derecho interno”.⁹⁶ En este punto argumenta que “(d)esde el punto de vista del Derecho internacional, quien representa al Estado –en cuanto sujeto de Derecho internacional– es el gobierno, es decir, el o los sujetos que, de manera efectiva, ejercen el control del territorio. En consecuencia, la petición de cambio de representación se debe sostener en actos concretos de ejercicio de poder que permitan demostrar un control efectivo del territorio.”⁹⁷

⁹⁴ *Valores Mundiales...cit.*, párr.40.

⁹⁵ *Ibid.* párr.40.

⁹⁶ *Ibid.*, párr. 41.

⁹⁷ *Ibid.*, párr.42

En este punto consideró que “cuando hay un gobierno establecido, normalmente el derecho interno del Estado es el que establece cuál es el órgano estatal con facultad para representar los intereses del Estado”, por lo que “se deb(ía) demostrar que el poder de representación emana de un acto jurídico de investidura de parte del órgano competente y válido en el derecho del Estado en cuestión”⁹⁸. Para la solución de esta cuestión no pudo menos que considerar al Derecho internacional como determinante ante controvertibles actos de derecho interno que reclamaban suplantar la validez y la competencia de otros órganos tachados de ilegítimos.

Existía un punto de discusión importante: el Sr. Hernández alegaba como argumentos del cambio de representación el “Estatuto que Rige la Transición a la Democracia para Restablecer la Vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”; su designación por el presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela como Procurador General; y la ilegitimidad del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela que había declarado estos actos inconstitucionales por sentencia⁹⁹. Pero ante esta disyuntiva, con actos y órganos de dos partes reclamando para sí legitimidad de ser el “gobierno” del Estado venezolano, el Comité recurre al Derecho internacional para identificar o determinar el “gobierno” de un Estado. En la consideración del Comité, para considerar la ilegitimidad del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (y, por tanto, considerar la existencia de una sentencia emanada de un órgano ilegítimo), debía probarse la existencia de otra autoridad con la capacidad de reunir las condiciones y requisitos de un “gobierno” para el Derecho internacional.

Desde estos presupuestos, el Comité entiende que el Sr. Hernández “no provee ningún tipo de prueba ni argumento al respecto, más allá de la mención de un acto del gobierno de los Estados Unidos”, en todo caso porque “el acto de un gobierno extranjero no puede tener de por sí influencia para juzgar la legitimidad o ilegitimidad de un órgano constitucional interno”¹⁰⁰. Por ello el Comité sostiene que “no puede apartarse de lo decidido por el máximo órgano judicial venezolano, salvo que se pruebe

⁹⁸ *Ibid.* párr. 43.

⁹⁹ *Ibid.*, párr.45

¹⁰⁰ *Ibid.*, párr. 46.

que ha habido un cambio de gobierno según el Derecho internacional.”¹⁰¹ Y en este sentido sostiene:

“Tomando en consideración el Derecho internacional, la carga de la prueba impone al Sr. Hernández la acreditación de que el gobierno del presidente de la Asamblea Nacional, del cual deriva su nombramiento, es un gobierno efectivo. En este sentido, el peticionante debe probar que, en la realidad de los hechos, quien controla el territorio venezolano en calidad de autoridad vigente es el gobierno del presidente de la Asamblea Nacional. Sin embargo, más allá de algunos reconocimientos de distintos Estados extranjeros al Sr. Guaidó, el Sr. Hernández no ha aportado prueba de hechos concretos.

Si bien los reconocimientos pueden tener importancia en el análisis del carácter efectivo de un gobierno, solamente sirven si son acompañados de actos materiales de ejercicio del poder. Una pretensión como la del Sr. Hernández no puede decidirse en función de un mero conteo de reconocimientos que una y otra parte hayan podido procurarse. Por lo tanto, ante la carencia probatoria de hechos relevantes desde el plano del Derecho internacional, la presentación del Sr. Hernández no resulta suficiente para justificar un cambio de representación procesal en este caso.”¹⁰²

De forma menos concluyente, conforme al Derecho internacional, sería el Comité *ad hoc* en el procedimiento de anulación en *ConocoPhillips Petrozuata B.V., ConocoPhillips Hamaca B.V. y ConocoPhillips Gulf of Paria B.V. Demandada en Anulación c. República Bolivariana de Venezuela Solicitante* cuando se interpretó la aplicación del principio de *status quo* para mantener a la representación de ambos gobiernos en el procedimiento. Se dispuso que el bufete de abogados Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle LLP, identificado como “Curtis” (instruido mediante poder del Sr. José Ignacio Hernández González, Procurador Especial de la República Bolivariana de Venezuela), y el bufete de abogados De Jesús & De Jesús, identificado como “De

¹⁰¹ *Ibíd.*, Párr. 47.

¹⁰² *Ibíd.*, párrs. 49-50

Jesús” (instruido mediante poder por parte del Sr. Reinaldo Enrique Muñoz Pedroza, Procurador General de la República Bolivariana de Venezuela), “permane(cieran) como representantes de Venezuela”, toda vez “que han sido abogados en la fase de arbitraje y en el procedimiento de anulación”¹⁰³. Esta decisión se mantuvo posteriormente.¹⁰⁴

En un sentido similar al asumido en casos anteriores, como *Valores Mundiales, S.L.*, y *Consortio Andino S.L. c. República Bolivariana de Venezuela*, en *Venezuela Holdings, B.V.*, *Mobil Cerro Negro Holding, LTD.*, el tribunal consideró continuar el procedimiento con el representante de la República Bolivariana de Venezuela (“gobierno” de Nicolás Maduro), en perjuicio de los señores José Ignacio Hernández y Enrique Sánchez Falcón (“gobierno” de Juan Guaidó). Al decidir sobre la representación en este caso como una “cuestión procesal” -aunque acotó que lo hacía “at the level of State agents and not of counsel, since the State agents appoint counsel and not the reverse”, es decir, al nivel de los Procuradores¹⁰⁵-, tomó en consideración el principio de *status quo* (quien busque tener la representación en lugar de otro, tiene la carga de la prueba), el derecho interno venezolano, y la consideración del “gobierno efectivo” en el territorio venezolano¹⁰⁶. Respecto a este último punto, el tribunal expresó:

(...) the Tribunal observes that ever since the representation issue was raised in the present proceeding and at the time this decision is rendered, Mr. Falcón has not been shown to be the representative of an effective government – meaning the government that is in control of the national territory and most, if not all, of the State apparatus. This is evidenced inter alia by the fact that Mr. Falcón is handling this proceeding from

¹⁰³ *ConocoPhillips Petrozuata B.V., ConocoPhillips Hamaca B.V. y ConocoPhillips Gulf of Paria B.V. Demandada en Anulación c. República Bolivariana de Venezuela Solicitante (Caso CIADI No. ARB/07/30) Procedimiento de Anulación, Resolución sobre la Representación de la Solicitante*, 3 de abril de 2020, párr. 35.

¹⁰⁴ *ConocoPhillips Petrozuata B.V., ConocoPhillips Hamaca B.V. and ConocoPhillips Gulf of Paria B.V. Respondents on Annulment / Claimants v. Bolivarian Republic of Venezuela Applicant / Respondent (ICSID Case No. ARB/07/30) Annulment Proceeding, Order on the Applicant’s Request for Reconsideration dated 3 August 2020 on the issue of Venezuela’s legal representation*, 2 November 2020, párrs. 39-40.

¹⁰⁵ *Venezuela Holdings, B.V., Mobil Cerro Negro, LTD., Mobil Corporation and Others v. Bolivarian Republic of Venezuela...cit.*, párrs. 48, 49, 51.

¹⁰⁶ *Ibid.* párr.57.

Bogotá, Bolivia (...). Accordingly, while emphasising that identifying a State's effective government is entirely different from its legitimacy, the Tribunal considers that the status quo regarding Venezuela's representation in this proceeding is unaffected by reasons concerning effectiveness of government.”¹⁰⁷

CONCLUSIONES

El principio de efectividad o *de facto* en la determinación de una autoridad en calidad de “gobierno” de un Estado, informa criterios jurídicos o estándares conforme al Derecho internacional, con aplicación en tribunales internos y también en órganos arbitrales internacionales, como ya hemos visto. Sin embargo, también se ha expresado anteriormente, no existe obligación para los Estados en Derecho internacional de observar en el reconocimiento de gobiernos los criterios que se han esgrimido en un sentido u otro, dentro de una práctica estatal que complejiza su entendimiento al apelar a reconocimiento *de jure* o *de facto*, que puede tener distintas connotaciones dentro de una misma práctica estatal¹⁰⁸. De este modo la práctica de los Estados oscila entre criterios de legitimidad democrática y criterios sobre situaciones *de facto*; o en palabras que tiene sus antecedentes en el siglo XIX: entre el principio de legitimidad dinástica y el principio *de facto* o de efectividad.

Sin embargo, el criterio de efectividad o principio *de facto* vino a constituirse en un criterio funcional y en el más utilizado en la práctica de los Estados ante realidades incontestables. Y en buena medida hoy la práctica de los Estados se mueve -con mayor o menor margen de discrecionalidad, con distintas fundamentaciones para negarlo o aceptarlo-, en los marcos de la efectividad o del control efectivo de la autoridad para conceder el reconocimiento ante situaciones de anormalidad democrática, guerras

¹⁰⁷ *Ibid.* párr. 56.

¹⁰⁸ Véase, por ejemplo, la reciente sentencia en caso por oro de Venezuela: In the Court of Appeal (Civil Division) on Appeal from the High Court of Queen's Bench Division Commercial Court (Mr Justice Teare) [2020] EWHC 1721 (Comm), Cases Nos: A4/2020/1200 & A4/2020/1201, Before: Lord Justice Lewison, Lord Justice Males and Lord Justice Phillips, Between: The “Maduro Board” of the Central Bank of Venezuela and The “Guaidó Board” of the Central Bank of Venezuela, and Banco Central de Venezuela and The Governor and Company of the Bank of England, and between The “Maduro Board” of the Central Bank of Venezuela.

civiles, golpes de Estado, etc. Aun cuando el estatus o la posición de un gobierno se determina de manera distinta en los ordenamientos jurídicos internos, dependiendo de las características del derecho nacional, existen criterios o estándares asentados en el Derecho internacional -como el control efectivo-, que sirven de parámetro o baremos en muchos casos para determinar la autoridad con la facultad de representar a ese Estado, que se afirma igualmente en el ámbito jurisdiccional internacional.

En una medida importante, el arbitraje de inversión, como otros ámbitos particulares, al aplicar Derecho internacional contribuye a afirmar en un *ámbito especial o determinado* criterios o estándares que forman parte del Derecho internacional general. Esta aplicación de criterios, que tiene su base en el principio de efectividad, permite consolidar en este ámbito jurisdiccional internacional estándares jurídicos en torno a la determinación del “gobierno” de un Estado, como es el socorrido estándar de “control efectivo”, que es aplicado y defendido mayoritariamente por la práctica de los Estados, la jurisprudencia y la doctrina. Ello, aunque se presente en el presente caso en los marcos estrictos de los procedimientos establecidos en las reglas del CIADI, y de acuerdo con los fines previstos para procesos de este tipo, que se traduce en pretensiones mucho más limitadas como es la determinación procesal del “representante” de ese Estado ante estas instancias.

BIBLIOGRAFÍA

BAPTISTA, Krystle, “New Actors in Investment Arbitration: The Legitimate Government”, en *Transnational Actors in International Investment Law*, Anastasios Gourgourinis (Editor), European Yearbook of International Economic Law, Springer, Cham, 2021, pp.73-103.

BELLO, Andrés, *Principios de Derecho Internacional*, tercera edición aumentada y corregida, Librería de Garnier Hermanos, Paris, 1873.

BLUNTSCHLI, *Le Droit international codifié*, Traduit de l’allemand par M. C. Lardy, précédé d’une biographie de l’auteur par M. Alph. Rivier, Quatrième Édition Revue et Très augmentée, Paris, Librairie Guillaumin et C^{ie}, 1886.

BRIERLY, James-Leslie, “Règles générales du droit de la paix”, *Recueil des Cours de l’Academie de Droit International de la Haye*, Vol. 58, 1936, pp. 1-242.

BROWN SCOTT, James, “The Central American Peace Conference of 1907”, *The American Journal of International Law*, Vol. 2, No. 1, 1908, pp.121-143.

BROWN SCOTT, James, “The Codification of International Law in America”, *Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting (1921-1969)*, Vol. 19, 1925, pp.14-48.

BROWN SCOTT, James, “The Gradual and Progressive Codification of International Law”, *The American Journal of International Law*, Vol. 21, No. 3, 1927, pp. 417-450.

C. G., “The Recognition of the Communist Government of China”, *The American Journal of International Law*, Vol. 47, No. 4, 1953, pp. 658-661.

CELLI, Pietro, *Sistema di Diritto Internazionale Moderno*, Firenze, Tipografia Cooperativa, 1872.

CHEMILLIER-GENDREAU, Monique, “A propos de l’effectivité en Droit International”, *Revue Belge du Droit International*, 1975, pp.39-46.

CHEN, Ti-Chiang, *The International Law of Recognition, With Special Reference to Practice in Great Britain and the United States*, (Edited by L.C. Green with a Foreword by J. L. Brierly), New York, Frederick A. Praeger, INC, 1951.

CRAWFORD, James, *Brownlie’s Principles of Public International Law*, Ninth Edition, Oxford University Press, 2019.

CRAWFORD, James, *The Creation of States in International Law*, second edition, Oxford University Press, 2006.

DE VISSCHER, Charles, “Observations sur l’effectivité en droit international public”, *Revue Générale de Droit International Public*, Troisième Série, Tome XXIX, Tome LXII, 1958, pp. 601-609.

DE VISSCHER, Charles, *Les effectivités du droit international public*, Pédone, Paris, 1967.

DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel, *El Derecho Internacional del Tiempo Presente*, Editorial Dykinson, S.L., Madrid.

DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel; CANO LINARES, María de los Ángeles, “América y el principio de la democracia: La Carta Democrática Interamericana”, *Revista de Estudios Jurídicos*, No. 10, Universidad de Jaén, España, 2010, pp.1-20.

DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel; MORÁN BLANCO, Sagrario, “Reconocimiento de gobiernos en el orden internacional. La práctica al hilo de dos asuntos en el espacio latinoamericano: Honduras y Venezuela”, *Revista UNISCI/UNISCI Journal*, No. 51, 2019, pp.199-225.

FAUCHILLE, Paul, *Traité de droit international public*, Tome 1^{er}., Première Partie, Paris, Pax, Librairie Arthur Rousseau & C^{ie}, Editeurs, 1922.

FIORE, Pasquale, *Nouveau droit international public suivant les besoins de la civilisation moderne*, Deuxième édition, Traduite de l’Italien et annotée par Charles Antoine, Tome Premier, A. Durand et Pedone-Laurtel, Éditeurs, Paris, 1885.

GOEBEL, Julius, *The Recognition policy of the United States*, New York, Colombia University, 1915.

HOLTZENDORFF, Franz de, *Éléments de droit international public*, traduit de l’allemand par Georges Chr. Zographos, Paris, Librairie Nouvelle de droit et de Jurisprudence, Arthur Rousseau Éditeur, 1891.

JENNINGS, Robert, y WATTS, Arthur, *Oppenheim’s International Law*, Ninth Edition, Vol. I, Peace, Longman, London and New York, 1996.

KJOS, Hege Elisabeth, *Applicable Law in Investor–State Arbitration, The Interplay Between National and International Law*, Oxford University Press, 2013.

LAUTERPACHT, Hersch, *Recognition in International Law*, Cambridge at the University Press, 1947.

MARTENS, G. F. de., *Précis du droit des gens moderne de l’Europe*, Tome Premier, Paris, Nouvelle Edition, Guillaumin et C^{ie}, Libraires, Paris, 1858.

MOORE, John Bassett, *The Principles of American Diplomacy*, Harper and Brother Publishers, New York and London, 1918.

OPPENHEIMER, F. E., “Governments and Authorities in Exile”, *The American Journal of International Law*, Vol. 36, No. 4, 1942, pp. 568-595.

PAGLIARI, Arturo Santiago, “El principio de efectividad en el Derecho Internacional Público”, en *Estudios de Derecho Internacional en Homenaje a la Dra. Zlata Drnas de Clement*, (Rey Caro, Ernesto; y Rodríguez de Taborda, María Cristina, Dirs.), Advocatus, Córdoba, 2014, pp.641-668.

PARRA, Antonio R., “Applicable Law In Investor-State Arbitration”, en *Contemporary Issues in International Arbitration and Mediation: The Fordham Papers*, (Rovine, Arthur W.), 2007, pp.1-12.

PELLET, Alain, “Le droit international à la lumière de la pratique: l’introuvable théorie de la réalité, Cours général de droit international public”, *Recueil des Cours de l’[Académie de Droit International de la Haye](#)*, Vol. 414, 2021, pp.9-547.

PELLET, Alain, “The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples”, *European Journal of International Law*, Vol.3, No.1, 1992, pp.178-185.

PODESTA COSTA, L.A., “Règles à suivre pour la reconnaissance d’un gouvernement *de facto* par des États étrangers”, *Revue Générale de Droit International Public*, Deuxième Serie-Tome IV, Tome XXIX, 1922, pp.47-59.

RAIČ, David, *Statehood and the Law of Self-Determination*, Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2002.

SEPÚLVEDA, César, *La Teoría y la Práctica del Reconocimiento de Gobiernos*, Ediciones de la Facultad de Derecho, U.N.A.M, México.

SPAETH, Carl B.; and SANDERS William, “The Emergency Advisory Committee for Political Defense”, *The American Journal of International Law*, Vol. 38, No. 2, 1944, pp.218-241.

SPENCE ROBERTSON, William, “The Recognition of the Hispanic American Nations by the United States”, *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 1, No.3, 1918, pp. 239-269.

STANSIFER, C. L., “Application of the Tobar Doctrine to Central America”, *The Americas*, Vol. 23, No. 3, 1967, pp.251-272.

TAKI, Hiroshi, “Effectiveness”, *Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL]*, Published under the auspices of the Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law under the direction of Professor Anne Peters (2021–) and Professor Rüdiger Wolfrum (2004–2020). Disponible en: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e698>

TALMON, Stefan, “Who is a legitimate government in exile? Towards normative criteria for governmental legitimacy in international law”, en *The Reality of International Law. Essays in Honour of Ian Brownlie* (Goodwin-Gill, Guy; Talmon, Stefan, eds.), Oxford University Press, 1999, pp. 499-537.

TOUSCOZ, Jean, *Le principe d’effectivité dans l’ordre international*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1964.

TUCKER, Robert W., “The Principle of Effectiveness in International Law”, en *Law and Politics in the World Community, Essays on Hans Kelsen’s Pure Theory and Related Problems in International Law*, (Compiled and Edited by George A. Lipsky), University of California Press 1953, pp.31-48.

VATTEL, *Le droit des gens, ou Principes de la loi naturelle appliqués à le conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Chez Janet et Cotelte, Libraires, Paris, 1820.

VERDROSS, Alfred, *Derecho Internacional Público*, Aguilar, Madrid, 1957.

VULPE ALBARI, Leonor, “The Estrada Doctrine and the English Courts: Determining the Legitimate Government of a State in the Absence of Explicit Recognition of Governments”, *Hague Yearbook of International Law, Annuaire de La Haye de droit international* (Edited by Jure Vidmar, Ruth Bonnevalle-Kok et al.), Vol. 29, 2016, Brill Nijhoff, Leiden, Boston, pp.171-205.

WARBRICK, Colin, “Kampuchea: Representation and Recognition”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 30, No. 1, 1981, pp. 234-246.

WEEKS, Gregory, “Almost Jeffersonian: U.S. Recognition Policy toward Latin America”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 3, 2001, pp. 490-504.

WHEATON, Henry, *Elements of International Law*, Sixth Edition, with the last corrections of the author, additional notes, and introductory remarks, containing a notice of Mr. Wheaton's Diplomatic career, and of the antecedents of his life, William Beach Lawrence, Little, Brown and Company, Boston, 1855.

WILLIAMS, John Fischer, "La doctrine de la reconnaissance en droit international et ses développements récents", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye* Tome 44, 1933, pp.199-314.

WOLFRUM, Rüdiger, "Solidarity and Community Interests: Driving Forces for the Interpretation and Development of International Law; General Course on Public International Law", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, Tome 416, 2021, pp. 9-479.

WOLFRUM, Rüdiger; PHILIPP, Christiane E., "The Status of the Taliban: Their Obligations and Rights under International Law", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 6, 2002, pp.559-601.

YEPES, J. M., "Les problèmes fondamentaux du droit des gens en Amérique", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, Tome 47, 1934, pp.1-143.

**MECANISMOS PARA LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD
INTELECTUAL DE LA MEDICINA TRADICIONAL DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS EN LATINOAMERICA**

***MECHANISMS FOR THE PROTECTION OF THE INTELLECTUAL
PROPERTY OF INDIGENOUS PEOPLES' TRADITIONAL MEDICINE IN LATIN
AMERICA.***

Karen G. Añaños Bedriñana¹

Universidad de Granada

RESUMEN

El artículo analiza la normativa jurídica de la propiedad intelectual de la medicina tradicional de los pueblos indígenas, con el objetivo de contribuir a la sistematización de estas normas, que permita la defensa y la protección de sus derechos. Se estudian los diferentes Tratados, así como la regulación constitucional y legal en los países Latinoamericanos para poder visibilizar la problemática interordinamental del derecho internacional, frente al estatal en esta materia. Se concluye que el sistema de patentes y la propiedad intelectual, a nivel global, no ha sido diseñado para proteger eficazmente los derechos, ni los conocimientos de las poblaciones indígenas, de ahí la gran importancia que hay que atribuirle a una adecuada regulación jurídica en el ordenamiento de los países Latinoamericanos. La investigación y un uso comercial no autorizado de los saberes tradicionales de comunidades indígenas y el no reconocimiento a su valor, al margen de los daños económicos que les originan, socava el derecho a mejorar, mantener y salvaguardar estos conocimientos, que constituye la base fundamental para la identidad y la propia subsistencia de estos pueblos. Se trata de una parte esencial de la herencia cultural y la variedad biológica del planeta.

¹ Profesora de Derecho y Miembro del Instituto de Investigación de la Paz y los Conflictos (IPAZ).

PALABRAS CLAVE: derechos, medicina tradicional, propiedad intelectual, protección, pueblos indígenas.

ABSTRACT

This article analyses the legal regulations governing the intellectual property of indigenous peoples' traditional medicine, with the aim of contributing to the systematization of these regulations to defend and protect their rights. The different treaties are studied, as well as the constitutional and legal regulations in Latin American countries, to make visible the inter-ordinary problems of international law, as opposed to state law in this area. It is concluded that the system of patents and intellectual property, on a global level, has not been designed to effectively protect the rights and knowledge of indigenous populations, hence the great importance that must be attributed to adequate legal regulation in Latin American countries. Unauthorized research and commercial use of the traditional knowledge of indigenous communities and the non-recognition of its value, apart from the economic damage it causes, undermines the right to improve, maintain and safeguard this knowledge, which is the fundamental basis for the identity and livelihood of these peoples. It is an essential part of the cultural heritage and biological variety of the planet.

KEYWORDS: rights, traditional medicine, intellectual property, protection, indigenous peoples.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. MARCO TEÓRICO SOBRE LA MEDICINA TRADICIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA PROPIEDAD INTELECTUAL. 1.1. A modo de premisa: el conocimiento tradicional y la propiedad intelectual. 1.2. Sobre la medicina tradicional y las farmacéuticas. II. MARCO JURÍDICO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL DE LA MEDICINA TRADICIONAL. 2.1. A nivel Internacional. 2.1.1. Tratados de derechos sobre la protección del conocimiento tradicional de los pueblos indígenas. 2.1.2. Tratados sobre la protección y conservación de la biodiversidad. 2.1.3. Tratados de derechos sobre la propiedad intelectual. 2.2. A nivel Constitucional y Legal. III. DESENCUENTRO DE DERECHOS A NIVEL

INTERNACIONAL Y NACIONAL (DERECHO A LA SALUD VS. PROPIEDAD INTELECTUAL). CONCLUSIONES.

* * *

INTRODUCCIÓN

La presente investigación aborda la normativa internacional y nacional con relación a la propiedad intelectual de la medicina tradicional de los pueblos indígenas en la región Latinoamericana. Para conseguir nuestro objetivo, el trabajo se ha estructurado en tres apartados. En primer lugar, se abarca un marco teórico genérico, a fin de ubicar la temática sobre el conocimiento tradicional, la medicina tradicional y la propiedad intelectual de las poblaciones indígenas, así como su relación con las farmacéuticas.

Seguidamente, en un apartado segundo, se identifica la normativa jurídica de protección del derecho a la propiedad intelectual de la medicina tradicional. Finalmente, se analiza la problemática que surge de esta relación horizontal (entre tratados internacionales) y vertical (tratado internacional vs. normativa estatal).

En definitiva, el propósito final del artículo es contribuir a la sistematización de estas normas, que permita la defensa y la protección, por un lado, de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas; y, por otro, de los derechos de la propiedad intelectual de la medicina tradicional de estas comunidades, que se encuentran constantemente amenazados por el comercio internacional, la biopiratería de las farmacéuticas, empresas y entidades interesadas, teniendo en cuenta las diferentes alternativas que podría tener su uso (química, farmacéutica y alimentaria) (Glass, 1999).

En este marco, se estudian las patentes de la medicina tradicional (Correa, 2005), a partir de los principios activos o “espíritus” de las plantas medicinales (Cabieses, 2003), que se obtienen del uso y el conocimiento ancestral de las plantas por parte de los pueblos indígenas, y que son transmitidos de forma oral de generación en generación.

I. MARCO TEÓRICO SOBRE LA MEDICINA TRADICIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA PROPIEDAD INTELECTUAL

1.1. A modo de premisa: el conocimiento tradicional y la propiedad intelectual

A la fecha, aún no existe una definición admitida a nivel internacional en relación con el conocimiento tradicional. Por esta razón, se ha tomado como referencia el concepto planteado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (WIPO, siglas en inglés), que señala que: “son conocimientos, habilidades y prácticas que se desarrollan, mantienen y transmiten de generación en generación, dentro de una comunidad, a menudo formando parte de su identidad cultural o espiritual”. Estos conocimientos tradicionales se encuentran en una extensa variedad de contextos e implican, entre otros, conocimientos medicinales (WIPO, 2020).

Los recursos genéticos de las plantas, animales o microorganismos se usan desde la investigación básica hasta la elaboración de productos. En algunos casos, los conocimientos tradicionales asociados a estos recursos, que proceden de los pueblos indígenas y las comunidades locales, proveen de una información trascendental a los investigadores sobre sus propiedades y su posible utilización para el desarrollo, por ejemplo, de nuevos medicamentos o cosméticos. De esta forma, “entre los usuarios de recursos genéticos pueden incluirse instituciones de investigación y académicas y empresas privadas, que desempeñan sus actividades en diversos sectores como el farmacéutico, el agrícola, la horticultura, la cosmética y la biotecnología” (Correa, 2005; Protocolo de Nagoya, 2010; PNUMA, 2021: 7).

En cuanto a los conocimientos tradicionales y la propiedad intelectual, hay que indicar que las invenciones, que se basan en conocimientos tradicionales, pueden verse favorecidas “de la protección de patentes, marcas comerciales e indicaciones geográficas, o estar protegidas como secreto comercial o información confidencial”. No obstante, el problema radica en que el conocimiento tradicional, como tal, es decir, que tiene una raíz antigua y cuya transmisión es oral, “no está protegido por los sistemas convencionales de propiedad intelectual” (WIPO, 2020; Correa, 2005).

La propiedad intelectual tiene dos vértices, por una parte, la protección defensiva, entendida como el conjunto de estrategias para garantizar que terceros no obtengan derechos de propiedad ilegítimos o infundados sobre los conocimientos tradicionales²; y, por otra, la protección positiva de los conocimientos tradicionales, mediante la propiedad intelectual, al prevenir el uso no autorizado y la explotación activa de los conocimientos tradicionales por la propia comunidad de origen (WIPO, 2020).

Las empresas se han aprovechado del desarrollo de un conocimiento posterior más avanzado, utilizando como referencia la información que provenía de las comunidades nativas o pueblos indígenas. Por ende, la patente se puede extender, cuando la empresa solicitante haya desplegado el producto y hecho un esfuerzo y aporte adicional al conocimiento de la comunidad o pueblo indígena. Para Begoña Venero, “el sistema de patentes, en sí, es justo, pero puede ser mal utilizado”. Por ejemplo, en el caso de Perú, el uso de la uña de gato ha sido patentado, si bien no, en última instancia, la uña de gato misma, y lo mismo sucedió con el *camu-camu*³ (Venero, 1999), la sangre de grado (o drago), el árbol del ojé y el *Kudzú* (Zuñiga y Huamaní, 1999). En consecuencia, “se debe buscar un equilibrio entre la satisfacción del mercado con la conservación y sostenibilidad de los recursos de la diversidad biológica”; mientras que “la orientación de los sistemas de producción existentes hacia una agricultura orgánica o ecológica sería muy positiva”, sin descuidar, en este caso, el *camu-camu* silvestre, que debería aprovecharse racionalmente” (Pinedo, 1999: 24).

² Según la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (2020), las medidas señaladas implican la enmienda de los sistemas de patentes administrados por la OMPI (el Sistema de Clasificación Internacional de Patentes y la Documentación Mínima del Tratado de Cooperación en Materia de Patentes). En este contexto, algunos países y comunidades están desarrollando bases de datos de conocimientos tradicionales, que pueden utilizarse como prueba de la técnica para anular una reivindicación de patente sobre los mismos.

³ El Diccionario Enciclopédico de Plantas Útiles de Perú indica que su nombre científico es *Myrciaria dubia* (HBK). McVaugh, que pertenece a la familia de Mirtáceas, su nombre común es camu-camu, camo camo, su uso medicinal sirve de antigripal (beber los frutos licuados con agua), laxante (tomar el jugo de los frutos con agua), malestares gastro-intestinales (tomar el jugo fresco de los frutos maduros), reumatismo (el cocimiento de la corteza y de los frutos verdes con aguardiente, se macera y luego se toma) y heridas (emplasto con la corteza machacada). Su potencial está en la utilización como fuente de vitamina C natural. La demanda en los mercados internacionales es creciente, tanto para pastillas como para bebidas gaseosas en forma de pulpa liofilizada (Brack, s.a.: 334). Zuñiga y Huamaní refieren que es una planta “caducifolia, por lo cual las hojas – con tres veces más alcaloide que la corteza – deben cosecharse antes de que se llegue a este estado. Para ello, el trabajo multidisciplinario es fundamental, al igual que el conocimiento de las comunidades nativas” (1999: 23).

1.2. Sobre la medicina tradicional y las farmacéuticas

Desde la época de Hipócrates, Dioscórides, Esculapio y Galeno, la botánica médica se basó en lo que en la actualidad se conoce como la “farmacia galénica”, que utilizó cientos de productos naturales en el cuidado de la salud. En este panorama, el camino artesanal nos conduce al conocimiento informal de la herboristería, una actividad antigua en el desarrollo cultural de los seres humanos, que comprendieron, desde que eran unos primates, que la medicina informal, que se transmite de padres a hijos, de forma tradicional, dependía directamente de las plantas medicinales. De este modo, la medicina casera, la medicina herbolaria, el naturalismo y la homeopatía, y muchas de las que hoy se conoce como medicinas “alternativas”, quedan sin fundamento si no se apoyan en la flora medicinal (Cabieses, 2003)⁴.

Para Angulo, el “Retorno a lo Natural”, como tendencia filosófica, ha llegado para quedarse. Antes no había interés en desarrollar productos naturales, ya que no podían patentarse, y por ello, no valía la pena invertir en la composición química, que era muy diversa, al mismo tiempo que los países menos desarrollados solían presentar poca estabilidad. Hoy en día, hay múltiples empresas que se dedican a los productos naturales, en particular, el 50% de las más grandes está en el sector farmacéutico⁵, que, “con el establecimiento de regímenes de propiedad intelectual en gran parte de los países del mundo, permiten mayores facilidades para la aplicación de patentes y sus licenciamientos”. De esta manera, tanto los países más prósperos como los menos

⁴ Para Cabieses (2003), a partir de 1976, la OMS comenzó a presionar a los gobiernos para recurrir con más confianza a las plantas medicinales de cada país. En 1978, la OMS y la ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) se sumaron al impulso de industrializar las plantas medicinales y, asimismo, promover el mayor uso y aceptación de la flora médica. De esta forma, en 1987, se impulsó en todo el mundo el uso de las plantas medicinales y el respeto por las medicinas tradicionales, ya anteriormente lo habían hecho en Asia y África. En 1988, se organizó, en Lima, el Segundo Congreso Mundial sobre plantas medicinales, de manera que en adelante la OMS comenzó, desde Ottawa en 1991, a trazar las pautas a fin de oficializar el uso de las plantas medicinales y evitar el abuso en su empleo. Posteriormente, esto se continuó en Múnich y en Ginebra, y fue en la reunión de la ONUDI en Panajachel, Guatemala, cuando se puso en evidencia los múltiples problemas de leyes vigentes, costumbres arraigadas y conflictos de incapacidad tecnológica, además del desconocimiento de la fitoterapia, la ausencia de políticas estatales y el desconocimiento del mercado.

⁵ Como señala Robert Glass, un “elemento fundamental en el proceso de incorporación de nuevos productos y la ampliación de su uso, es la concertación a través de alianzas estratégicas entre empresas extranjeras y entidades nacionales. A nivel internacional, esto está ocurriendo, apreciándose ejemplos de asociaciones, consorcios, fusiones y alianzas estratégicas entre empresas de avanzada”. Por ejemplo, en la rama de la farmacéutica, se ha fusionado la empresa Boeringer (Alemania) con Roche (Suiza) (Glass, 1999: 20).

adelantados tienen un especial interés respecto al aprovechamiento de los recursos de la diversidad biológica, que deben ser conciliados y aprovechados en beneficio mutuo (Angulo, 1999: 21).

La medicina tradicional está muy vinculada a la protección del medio ambiente (Celidwen, 2021). Del equilibrio y la “preservación en el cuidado del agua y de la tierra se deriva la salud comprendida en la relación biológica, psicológica, social y cultural de los seres humanos, y de los seres vivos con los que interactúan” (Ley Marco de Medicina Tradicional, 2009).

A la fecha, el 80% de la población mundial depende de la medicina tradicional, basada en plantas, que se utilizan abundantemente en todo el mundo en desarrollo (Convenio sobre la Biodiversidad, 1992; PNUMA, 2021: 44-45), mientras que el 25% de los medicamentos recetados en los Estados Unidos contienen extractos vegetales o ingredientes activos derivados de plantas. A este respecto, muchas plantas incorporan elementos que pueden curar enfermedades humanas, pero múltiples de estos componentes están aún por descubrirse. Los compuestos originarios de especies vegetales constituyen la base del 50% de los medicamentos modernos que se recetan.

Para Cabieses, las plantas medicinales conforman en muchos casos “una buena alternativa terapéutica, y bien manejadas, tienen un excelente aspecto económico”. Esto va a depender de la buena fe tanto de los Estados como de cada uno de los actores implicados. Por ello, múltiples países del continente americano aún no llegan a una buena definición de los criterios básicos, que permitan un consenso sobre las reglas de juego. En este escenario, las cosas entran en un plano complicado cuando se habla de patentes, dado que “un producto protegido por una patente no puede ser imitado ni reproducido, ni comercializado, sin el permiso específico del dueño de la patente”. De acuerdo al Reglamento internacional, “nadie puede patentar un producto natural ni sus partes componentes”. Esta cuestión es necesario indicarla, porque la mayoría de los medicamentos industriales están protegidos por patentes. En este punto, nos encontramos frente a factores económicos, empresas industriales, el perfeccionamiento farmacéutico, que complica la legislación y el comercio, etc. Empero, en numerosos aspectos de la salud de la persona, “la planta medicinal sigue siendo una necesidad, no es un sistema obsoleto, no es lujo, ni una ilusión; por el contrario, es cada vez más aceptada oficialmente en todo el mundo” (Cabieses, 2003: 158).

La medicina tradicional es un producto exportable, no obstante, hay muchas plantas que no funcionan ni *in vitro*, ni de forma separada, sino que necesitan una simbiosis con el medio ambiente. El mercado de las plantas con principios activos se expande rápidamente a nivel mundial, aunque el tratamiento comercial, que se les provee en muchos países, posee un cierto grado de variabilidad (Angulo, 1999: 22; Correa, 2005). Es imprescindible incorporar la certificación de estas plantas medicinales, según su origen y procedencia. Hay que tener en cuenta que existe un mercado “gris” de suplementos alimenticios para el uso medicinal, “ya que solo plantas, que cuentan con monografía, pueden ser reconocidas como medicinales” (Glass, 1999: 20).

Por último, en el horizonte de la Agenda 2030, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, es preciso alentar y proteger el saber sobre la naturaleza y el conocimiento hereditario de los pueblos indígenas, que conforman un activo de incalculable valor para la adopción y el éxito de esta crucial estrategia global de la humanidad. Como bien señaló Rosalina Tuyuc, si la medicina natural no se hubiera practicado, hubiera muerto más gente; mediante la curación, la medicina natural es preventiva. El trabajo de sabias y sabios en las comunidades está siendo muy intenso en las etapas de la COVID-19, y gracias a estos conocimientos, la juventud empieza a valorar sus propiedades. La medicina natural es muy importante, aunque los Estados no quieran reconocer todavía plenamente sus virtudes⁶.

II. MARCO JURÍDICO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL DE LA MEDICINA TRADICIONAL

La protección jurídica de los conocimientos tradicionales, en especial, de la medicina tradicional de los pueblos indígenas en la región Latinoamericana, es trascendente e importante para las sociedades y el propio país. De esta forma, a lo largo del mundo, se presentan numerosas situaciones de desprotección y vulneración del conocimiento, en particular, de la medicina tradicional, que ha suscitado una

⁶ Ponencia presentada el 14 de junio de 2021, en el marco del Experto de Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Cooperación Internacional, por la Universidad Carlos III de Madrid, en 2021.

preocupación constante en los pueblos indígenas. Sin embargo, a pesar de esta situación, muy pocos Estados han tomado medidas concretas.

Al contrario, los Estados, en muchas ocasiones, en lugar de proteger a sus connacionales indígenas y sus fuentes de riqueza, les dan la espalda y prefieren vender y otorgar en concesión, a las grandes transnacionales, las tierras, los territorios y los recursos, sin importar que estas poblaciones puedan desaparecer o extinguirse, con todo su legado histórico, cultural y espiritual. Esta situación, en Latinoamérica, por desgracia, no supone una novedad.

Asimismo, los Estados son reticentes a firmar tratados internacionales, que beneficien y protejan a estas poblaciones. Esta postura quedó reflejada, a través de reservas u observaciones que se plantearon tanto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007), como en la Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos indígenas (2016). En este último caso⁷, por parte de países como Estados Unidos, Canadá, Brasil y Colombia, alegando sus razones y “desencuentros” con su Derecho interno (Añaños, 2020).

Anteriormente, en el año 2000, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela fueron considerados como países megadiversos del mundo⁸, por el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación o UNEP-WCMC (siglas en inglés)⁹, perteneciente al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)¹⁰.

⁷ Durante la Décimo novena Reunión de Negociaciones, del 16 al 19 de mayo de 2016.

⁸ En 1997, Russel Mittermeir, creó el término de “países megadiversos”, donde determinó que los 17 países de mayor diversidad del mundo ocupan menos del 10% de la superficie del planeta; sin embargo, acogen el 70% de las especies reconocidas. El criterio principal para ser considerado megadiverso es el endemismo, es decir, que debe existir diversidad de especies vegetales y animales únicos, además, los países deben poseer, al menos, 5.000 especies de plantas endémicas y ecosistemas marinos dentro de sus fronteras. El 2002, 12 países se reunieron en México para elaborar la *Declaración de Cancún*, e instauraron el Grupo de Países Mega-Diversos Similares, a fin de promover intereses relacionados con la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, unido a una participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de recursos genéticos. Con el paso del tiempo, a este grupo se han unido otros países como Malasia, Filipinas, Guatemala e Irán. Disponible en: https://viajes.nationalgeographic.com.es/a/paises-mas-biodiversidad-mundo_15317

Los otros países no mencionados y no Latinoamericanos son: Australia, China, República Democrática del Congo, India, Indonesia, Madagascar, Malasia, Papúa Nueva Guinea, Filipinas, Sudáfrica y Estados Unidos de América.

⁹ Fuente: <https://www.unep-wcmc.org/>

¹⁰ También, hay que indicar que la UNESCO ha elaborado la lista de Patrimonio Mundial, con el propósito de conservar la biodiversidad en el mundo, por el miedo a perder estos espacios del que dependen los seres humanos (Batlle, 2020).

Los pueblos indígenas han sido considerados como los guardianes de la Naturaleza frente a la devastación o exterminio de la flora, la fauna y la pérdida del patrimonio biocultural y áreas naturales protegidas, que en buena parte está almacenada en la Amazonía (CIDH, 2019: 77)¹¹, considerada el pulmón de la humanidad. En ese sentido, como refiere la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, con la pérdida de bosques y especies de flora, “se presentarían dificultades para desarrollar sus sistemas de medicina tradicional, afectando la estructura social. Algunas de estas especies son el *yagé*, *yopo* y *ayahuasca*, que, tradicionalmente, les han permitido realizar tratamientos médicos”, pero también “como planear las siembras y las faenas de caza y pesca o, en general, adoptar decisiones trascendentales para el destino comunitario” (CIDH, 2019: 77-78).

Los pueblos indígenas juegan un papel crucial en la conservación de la biodiversidad, por lo que se debe salvaguardar sus conocimientos ancestrales acerca de la medicina tradicional y a la propiedad intelectual, ya que se trata de plantas únicas, con principios activos que sirven para la cura de diferentes enfermedades. Hay que reconocer estos saberes ancestrales, pero, además, involucrar a estas comunidades, “poseedoras del conocimiento tradicional y conservadoras de los recursos de la diversidad biológica, y desarrollar tales recursos para su mejor aprovechamiento, a través de mercados adecuados -nacionales e internacionales-” (Zolezzi, 1999: 26)¹².

Los Estados tienen una tarea trascendental y determinante en lo relativo a los derechos de las poblaciones indígenas para garantizar su dignidad, el mantenimiento de su identidad, sus costumbres, sus tradiciones orales y su medicina tradicional. Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer y muchas tareas pendientes en este proceso, en un marco condicionado por los intereses particulares de los Estados, que bien no implementan siempre los mecanismos adecuados o bien, en otras ocasiones, lo suelen hacer parcialmente, sin tomar en cuenta a las poblaciones indígenas.

¹¹ Las causas son, principalmente, los procesos de exploración y explotación petrolera, pérdida progresiva del bosque nativo causada por la tala con fines comerciales, el establecimiento de cultivos de uso ilícito, y la expansión de la frontera agrícola y áreas urbanizadas. Asimismo, diversos proyectos de extracción y de desarrollo generan la pérdida de biodiversidad, que, a su vez, produce múltiples impactos para pueblos y comunidades indígenas en la Amazonía. Esto afectaría principalmente a Brasil, Ecuador, Venezuela y Colombia.

¹² De esta forma, continúa Zolezzi, que “los proyectos deben de tomar en cuenta que en la Amazonía existen naciones y etnias. Se les debe entender, escucharlas e interpretar lo que buscan como bienestar, y ganar un mutuo respeto para convivir en paz y armonía. Es fundamental la promoción de líderes, con base en la predica con el ejemplo y una apertura a la vida con dignidad” (1999: 27).

Esta situación va más allá de esta generación o de un territorio concreto, pero también de la coyuntura política o económica de un país, ya que trasciende a la deforestación actual de la flora y fauna o al impacto en el medio ambiente y la biodiversidad, puesto que repercute directamente en estas poblaciones, poniendo en peligro la desaparición de sus conocimientos y prácticas ancestrales como la medicina tradicional. Este hecho nos arrastra a todos y a todas, porque si no hacemos algo por proteger a estas poblaciones indígenas y, de forma íntegra, a la “Madre Tierra”, poco queda por hacer en un futuro próximo, quebrando cualquier atisbo de equidad intergeneracional.

A continuación, se recogen algunos de los principales instrumentos jurídicos internacionales y nacionales en este ámbito.

2.1. A nivel internacional

2.1.1. Tratados de derechos sobre la protección del conocimiento tradicional de los pueblos indígenas.

Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966).

Tratado que, en su artículo 27, reconoce implícitamente que, en los Estados donde hay minorías étnicas, no se les puede negar el derecho “a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”. Esto implica su propia medicina tradicional.

Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT (1989).

Reconoce en su artículo 25.2, de forma explícita, que los servicios de salud se deben planificar en cooperación con los pueblos indígenas, “así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales”.

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1992).

En su artículo 4 manifiesta que los Estados son los encargados de promover “el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías, que existen en su territorio”.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007).

Esta Declaración reconoce, particularmente, en sus artículos 24.1 y 31, el derecho de los pueblos indígenas a sus propias medicinas tradicionales y sus prácticas de salud, así como a mantener “la conservación de sus plantas medicinales” (art. 24.1). Igualmente, se salvaguardan sus conocimientos tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, además de “controlar, proteger y desarrollar la propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural” (art. 31.1). Al respecto, son los Estados los que deben adoptar “medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos”.

Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas (2016).

La Declaración de la Organización de Estados Americanos – OEA, pionera en el continente en proteger los derechos de los pueblos indígenas (Toro, 2008, 2013; Añaños y Hernández, 2019; Negro Alvarado, *s.a.*, en prensa;), contempla de forma amplia los siguientes aspectos en los siguientes artículos: 13 (protección de su identidad e integridad cultural, lo que conlleva la transmisión de sus conocimientos tradicionales); 18 (el derecho a su salud y prácticas, “así como al uso y la protección de las plantas y otros recursos naturales de uso medicinal en sus tierras y territorios ancestrales”); y 28, en relación a la protección de la propiedad intelectual, que incluye “la naturaleza colectiva de los mismos, transmitido a través de los milenios, de generación en generación” (art. 28.1).

De hecho, la propiedad intelectual colectiva de los pueblos indígenas comprende los conocimientos tradicionales que están asociados “a los recursos genéticos, los diseños y los procedimientos ancestrales, las manifestaciones culturales, artísticas, espirituales, tecnológicas y científica, etc., así como los conocimientos y los desarrollos propios relacionados con la biodiversidad y la utilidad y cualidades de semillas, las

plantas medicinales, la flora y la fauna” (art. 28.2). Para concretar estos derechos, responsabiliza al Estado en su deber de proteger y reconocer la propiedad intelectual asociada al patrimonio de los pueblos indígenas, aunque debe concurrir un consentimiento libre, previo e informado (art. 28.3).

2.1.2. Tratados sobre la protección y conservación de la biodiversidad

Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992).

Es un Convenio trascendental y aliado a las poblaciones indígenas, aunque contiene algunas ambigüedades como, por ejemplo, que toda actuación debe estar sujeta con arreglo a la legislación nacional. Este hecho implica el beneplácito del Estado, y frecuentemente, no todas las poblaciones indígenas gozan de su protección, por el contrario, suelen reivindicar al Estado, precisamente, que no se vulneren sus derechos. Cabe destacar los artículos 8.j., 16 y el anexo 1, “De identificación y seguimiento de especies que disfruten de un valor medicinal, con importancia social, científica o cultural”, además de los genomas y genes que tengan relevancia.

Por su parte, el artículo 8.j versa sobre la conservación y la protección de las innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas, sus conocimientos tradicionales y de los beneficios derivados de su utilización, los cuales serán compartidos equitativamente. Finalmente, el artículo 16 aborda el acceso y la transferencia de tecnología, en particular, de la sujeta a patentes y otros derechos de propiedad intelectual, que “se asegurarán en condiciones que tengan en cuenta la protección adecuada y eficaz de los derechos de propiedad intelectual y sean compatibles con ella” (art. 16.2). Por ende, los Estados menos desarrollados deben tomar medidas de todo tipo, con el objeto de asegurar sus recursos genéticos (art. 16.3), y “deben reconocer que las patentes y otros derechos de propiedad intelectual pueden influir en la aplicación del presente Convenio”, conforme a la legislación nacional e internacional (art. 16.5).

Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica (2010).

Protocolo complementario al Convenio de Biodiversidad, que recoge en su Preámbulo y en sus artículos 7 y 12, los conocimientos tradicionales y los beneficios que se deriven de su uso y del conocimiento asociado a los recursos genéticos (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2011).

El artículo 7 contempla la obligación de los Estados de adoptar medidas. Se persigue asegurar el consentimiento previo e informado de los pueblos indígenas para acceder a los conocimientos “tradicionales asociados a recursos genéticos, que están en posesión de comunidades indígenas y locales”, en tanto que el artículo 12 está vinculado a la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de tales conocimientos (art. 12.3).

La Declaración de Sharm El-Sheikh (2018).

En la que expresamente se reconoce la relevancia del conocimiento tradicional en la conservación de la biodiversidad. En ese sentido, se comprometen a apoyar y promover la transmisión intergeneracional de la sabiduría de las poblaciones indígenas, a fin de “regenerar, restaurar y revitalizar los sistemas de conocimiento e instituciones” e impulsar, entre otros: a) “la recuperación de la diversidad cultural y biológica” (apartado 6); b) el diálogo sostenido “entre la ciencia y los sistemas de conocimiento indígenas y locales para proporcionar una base para un nuevo paradigma” (apartado 7); y, c) “la capacitación en concientización intercultural para científicos y otras personas que trabajan con pueblos indígenas y comunidades locales” (apartado 8).

2.1.3. Tratados de derechos sobre la propiedad intelectual

Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, WIPO (1883, enmendado en 1979).

En este Convenio, hay que resaltar el artículo 1: Constitución de la Unión. Ámbito de la propiedad industrial, que se entiende en su acepción más amplia y se

aplica no sólo a la industria y al comercio propiamente dichos, sino también al dominio de las industrias agrícolas y extractivas y a todos los productos fabricados o naturales, por ejemplo: vinos, granos, hojas de tabaco, frutos, animales, minerales, aguas minerales, cervezas, flores, harinas”.

Paralelamente, hay que citar el artículo 4 quater (Patentes: posibilidad de patentar en caso de restricción legal de la venta): “La concesión de una patente no podrá ser rehusada, ni invalidada, por el motivo de que la venta del producto patentado u obtenido por un procedimiento patentado esté sometida a restricciones o limitaciones resultantes de la legislación nacional”.

Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC), que se encuentra en el Anexo 1C del Convenio por el que se creó la Organización Mundial del Comercio, OMC (1994).

Acuerdo que establece, en su art. 27, que: “las patentes podrán obtenerse por todas las invenciones, sean de productos o de procedimientos, en el conjunto de los campos de la tecnología, siempre que sean nuevas” e impliquen una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial”.

2.2. A nivel constitucional y legal

Partimos de la premisa de que, a nivel jurídico, Bolivia, respecto a los demás países, es el que posee una de las Constituciones más avanzadas en el reconocimiento y la protección jurídica de los indígenas, con una legislación específica, que protege a estas poblaciones, la tierra, el territorio y los recursos naturales. En conjunto y en un argot más cotidiano, la denominan “La Madre Tierra”.

Es relevante la inclusión en las Constituciones Latinoamericanas de la corriente filosófica de vida del Buen Vivir o Vivir Bien / *Sumak Kawsay – Suma Qamaña* (Huanacuni, 2010; Maldonado, 2010; Houtart, 2011), de los pueblos indígenas, aunque

es limitado su reconocimiento todavía, tópico que no abordaremos en este trabajo. Sin embargo, las Constituciones de Bolivia (Añaños, Hernández y Rodríguez, 2020) y Ecuador son un ejemplo evidente, ya que reflejan su aspiración a ser consideradas sociedades colectivas, plurales, pacifistas y de Paz (Hernández y Añaños, 2021), sincronizadas con los ciclos de la naturaleza y el equilibrio medioambiental.

En el derecho internacional, la regulación concreta de la propiedad intelectual queda a total consideración o discreción del derecho interno de cada Estado (Constitución y Leyes), por lo que los vectores de actuación sobre esta temática son determinados por el Derecho interno. De esta forma, le corresponde a los Estados la regulación normativa sobre la propiedad intelectual de la medicina tradicional de sus pueblos indígenas. Para establecer estos parámetros, es indispensable que sea recogido expresamente en su Constitución, como principal instrumento jurídico de todo Estado constitucional, democrático y de derecho, como es el caso de los países de la región y, además, contar con una regulación legal. A continuación, se detallan las Constituciones Latinoamericanas que contemplan, ya sea implícita o expresamente, estos derechos:

Bolivia: La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009), en su artículo 42.1 y 42.2, responsabiliza al Estado por la promoción y garantía, el respeto, el uso, la investigación y la práctica de la medicina tradicional, salvaguardando los conocimientos y prácticas ancestrales. La promoción de la medicina tradicional incorporará el registro de medicamentos naturales y de sus principios activos, así como la protección de su conocimiento como propiedad intelectual, histórica, cultural, en calidad de patrimonio de las naciones y de los pueblos indígenas originario campesinos.

Ecuador: La Constitución de la República de Ecuador (2008) dispone, en su artículo 25, que: “Las personas tienen derecho a gozar de los beneficios y aplicaciones del progreso científico y de los saberes ancestrales”.

Como se puede observar, únicamente, dos de las Constituciones suramericanas (Bolivia y Ecuador) regulan estos derechos. A causa de esta escasez de cláusulas constitucionales sobre medicina tradicional, es conveniente mencionar el marco legislativo, con relación a la propiedad intelectual, el derecho a la salud y los medicamentos tradicionales de los diferentes países (BVS MTCl, 2021):

Argentina:

- Ley N° 23.302, de septiembre de 1985, sobre “Política Indígena y apoyo a las Comunidades Aborígenes. Objetivos. Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Adjudicación de Tierras. Planes de Educación, Salud y Vivienda”.

Bolivia:

Se trata de una de las legislaciones más avanzadas de Latinoamérica en la protección del conocimiento y de la medicina tradicional.

- Ley N° 459, de 19 de diciembre de 2013, Medicina Tradicional Ancestral Boliviana.

- D.S. N° 2436 de 1 de julio de 2015, sobre el Reglamento a La Ley N° 459, de 19 de diciembre de 2013, Ley de Medicina Tradicional Ancestral Boliviana.

- D.S. N° 26873, de 21 de diciembre de 2002, en su artículo 13, autoriza el uso del listado básico de productos naturales tradicionales, establecido por el Ministerio de Salud.

- D.S. N° 25235, de 30 de noviembre de 1998, en su artículo 138, instauro el registro sanitario de medicamentos naturales y tradicionales.

- Ley N° 1737, de 17 de diciembre de 1996, Política Nacional del Medicamento. Art. 4.f), que reconoce como medicamento a los productos vegetales con propiedades medicinales.

Brasil:

- Lei Arouca N° 9.836/99. Política Nacional de Atención a la Salud de los Pueblos Indígenas (Portaria MS 254/ 2002).

Chile:

- Ley Indígena N° 19.253, de 28 de septiembre de 1993, que instituye normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la corporación nacional de desarrollo indígena. Última modificación de 17 de octubre de 2020.

- Ley N° 20.584, de 13 de abril de 2012. Ley que regula los derechos y deberes, que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud. El artículo 7 está referido a las poblaciones indígenas.

Colombia:

- Ley N° 691 de 2001, que reglamenta la participación de los Grupos Étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Colombia.

- Decreto N° 1232, de 2018, sobre Medidas especiales de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural.

Ecuador:

- Código de ética de los hombres y mujeres de sabiduría de la medicina ancestral-tradicional de las nacionalidades y pueblos de Ecuador de 2020.

- Ley de Propiedad Intelectual, de 19 de mayo de 1998 (artículos 9 y 10).

- Ley Orgánica de Salud. Ley N° 67, de 22 de diciembre de 2006. Última modificación el 24 de enero de 2012.

- Acuerdo Ministerial N° 0070-2016. Articulación de Prácticas y Saberes de Parteras Ancestrales en el Sistema Nacional de Salud.

México:

- Ley de Propiedad Industrial, de 27 de junio de 1991. Última reforma el 06 de mayo de 2009, cuyo artículo 16 indica que: “serán patentables las invenciones que sean nuevas, resultado de una actividad inventiva y susceptibles de aplicación industrial...”.

- Ley General de Salud, de 7 de febrero de 1984, reformada a partir del 2006. La última reforma fue el 01 de junio de 2021, y sus artículos 6, 64 y 93 reconocen a la medicina tradicional como uno de los objetivos del Sistema Nacional de Salud.

Nicaragua:

- Ley N° 759, Ley de Medicina Tradicional Ancestral, de 29 de abril 2011 y su Reglamento, de 12 de mayo de 2014.

Perú:

- Ley de aprovechamiento sostenible de las plantas medicinales.

- Ley N° 27300 (2002). En su artículo 11 reconoce a las Comunidades Nativas y Campesinas que: “el aprovechamiento de la flora medicinal con fines comerciales e industriales, directamente o en asociación con terceros, se conducirán en el marco de la legislación vigente y de los convenios internacionales suscritos y ratificados por el gobierno peruano”.

- Proyecto de Ley N° 2495/2017, que modifica la Ley N° 26842, Ley General de Salud, para incluir la investigación, el desarrollo y la aplicación de la medicina tradicional en el sistema nacional de salud.

- D.S. N° 016-2016, de 01 de abril de 2016. Aprueban la Política Sectorial de Salud Intercultural S.A.

- Ley N° 28736, de 16 de mayo de 2006. Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.

Finalmente, referir que, frente a este vacío constitucional y legal de muchos países Latinoamericanos respecto al tratamiento jurídico de las medicinas tradicionales y los Sistemas de Salud o Ministerios de Salud de los Países miembros del Parlamento Latinoamericano, se promulgó la *Ley Marco en Materia de Medicina Tradicional* (2009). Esta Ley contempla, en sus artículos del 4 al 7, la protección de la medicina tradicional de los pueblos indígenas.

III. DESENCUENTRO DE DERECHOS A NIVEL INTERNACIONAL Y NACIONAL (DERECHO A LA SALUD VS. PROPIEDAD INTELECTUAL)

Partimos de la premisa de que la regulación jurídica a nivel internacional sobre la propiedad intelectual y el tema de patentes están bien desarrolladas y hay relativamente una amplia uniformidad en este ámbito. Sin embargo, la situación cambia y es muy diferente en cuanto al reconocimiento y la protección de los conocimientos de las comunidades nativas o pueblos indígenas, de manera que el sistema de propiedad intelectual existente no puede extenderse directamente a estas poblaciones. De hecho, las patentes de invención no son aplicables para el

conocimiento tradicional y no protegen los intereses de las comunidades nativas o pueblos indígenas.

Entre otras razones o justificantes para esta afirmación, se puede alegar que: a) le falta la novedad (se conocen y aplican en la comunidad o localmente por muchas generaciones); b) no asegura necesariamente una aplicación industrial inmediata; c) su naturaleza es colectiva (la comunidad, en conjunto, debe ser beneficiaria); d) en las comunidades o pueblos indígenas prevalece el concepto de transgeneracionalidad (el sistema de protección de patente confiere una protección de 20 años; y, e) los costos y procedimientos, que implica una solicitud de patente, representan limitaciones, a fin de que las comunidades nativas y pueblos indígenas accedan al sistema. Todas estas razones sirven para argumentar que: “las patentes no sirven como guía para proteger los intereses de las comunidades nativas” y de los pueblos indígenas. Por ello, la propiedad industrial “siempre parte de la idea de un conocimiento, que se ha tenido en secreto” (Venero, 1999: 40).

Ahora bien, para Velia Márquez, existe una aparente incompatibilidad entre el sistema actual de protección intelectual (internacional y nacional), “y la naturaleza del conocimiento tradicional de los pueblos y comunidades”, a causa de que el régimen jurídico internacional sobre esta temática ha sido planteado desde una visión occidental, cuyo principal problema es que no toma “en consideración la naturaleza e importancia de este tipo de conocimientos al regular en materia de propiedad intelectual”. Adicionalmente, existen otros factores como: la no uniformidad de las normas de protección intelectual sobre lo que se considera parte del “estado de la técnica”; y la falta de delimitación, conceptualización, la naturaleza comunitaria y su transmisión oral sobre el conocimiento tradicional. Sin embargo, la razón que, seguramente, tiene mayor crédito radica en que “se centra en el hecho de que el sistema de propiedad intelectual, a nivel internacional, ha sido desarrollado para proteger los intereses europeos de propiedad privada e individualismo” (Long, 2002), que colisiona de forma directa con la perspectiva colectiva del conocimiento tradicional (Márquez, 2020).

En definitiva, los desencuentros sobre la propiedad intelectual se muestran, en primer lugar, en un plano horizontal, en el ámbito jurídico internacional. Porejemplo, el *Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial* no hace ninguna

mención a los pueblos indígenas y sus conocimientos ancestrales para la obtención de medicamentos o fármacos que, posteriormente son patentados por terceros, sin que repercuta ningún tipo de beneficio. No obstante, todos los países suramericanos, que comparten la Amazonía, lo han ratificado¹³.

En este escenario, sería conveniente tomar en cuenta las recomendaciones del Proyecto IICA – GTZ, emitido hace muchos años atrás, y que puede servir como pautas comunes para todos los países Latinoamericanos. Aduce que sería necesario, entre otras acciones: a) promover la promulgación de una Ley, que permita la protección de los conocimientos colectivos tradicionales de las comunidades nativas y/o pueblos indígenas, con el propósito de facilitar los mecanismos que conlleven a un retribución y beneficios justos por la oferta de sus conocimientos; b) revisar las normas legales en relación al aprovechamiento, uso y explotación de plantas con principios activos y ciertas formas de productos derivados, con el objetivo de no perjudicar a las pequeñas empresas o productores que la ofrecen en forma natural o con un procesamiento mínimo, sin descuidar la propagación del recurso del medio silvestre; c) impulsar una norma que facilite la elaboración de monografías y registros sobre las plantas con principios activos y del conocimiento existente sobre ellas – tradicional y moderno –, para evitar la piratería (hoy se habla de biopiratería) y la apropiación ilícita, favoreciendo la retribución justa y equitativa a quienes tienen el derecho real para ello; d) inducir el uso de signos distintivos de grupos étnicos para favorecer el conocimiento y aceptación por parte de los consumidores de los productos derivados de las plantas con principios activos, que se encuentran localizadas en los territorios indígenas o étnicos. Para ello, es importante la certificación de origen para valorizar de forma adecuada esta riqueza biológica y cultural; e) incentivar alianzas estratégicas, a nivel nacional e internacional, entre las comunidades nativas e indígenas con los extractores, recolectores, transformadores y comerciantes como mecanismo para generar transparencia en beneficio de todos los actores, con una mayor sostenibilidad a la cadena proveedor – consumidor, y rápida respuesta frente a variaciones en la demanda; y f) plantear como equivalentes – en términos de reconocimiento – tanto al conocimiento tradicional, obtenido a través de las generaciones por las poblaciones indígenas, como al derivado del método científico caracterizado por basarse en

¹³ Estado de ratificaciones hasta el 1 octubre de 2020. Fuente: WIPO, disponible en: <https://www.wipo.int/export/sites/www/treaties/en/documents/pdf/paris.pdf>

evaluaciones y pruebas realizadas en periodos relativamente cortos. De esta forma, ambos conocimientos deberían complementarse para un mejor aprovechamiento y uso de los recursos (Proyecto IICA – GTZ, 1999: 16-17).

Y, en segundo lugar, en un plano vertical, en esa relación de los tratados internacionales y el impacto en la normativa del derecho estatal, no hay punto de comparación, debido a la desigualdad, insuficiencia y carencias de normativa estatal frente a la internacional, que protejan la propiedad intelectual de la medicina tradicional de los pueblos indígenas (Márquez, 2020).

CONCLUSIONES

Primero. En el trabajo se ha constatado que es escasa y en algunos casos incluso inexistente todavía la protección jurídica de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, respecto a la regulación de la propiedad intelectual de sus conocimientos milenarios de la medicina tradicional. Sin embargo, este saber les pertenece por el legado del depósito y la transmisión a través de generaciones, constituyendo uno de los cimientos básicos sobre los que se asientan la cultura, la identidad y la cohesión de los pueblos indígenas y que, por el contrario, suelen ser apropiados, aprovechados, comercializados y mercantilizados por agentes externos a estas poblaciones.

Segundo. En definitiva, abordar y hacer frente a esta situación por parte de la comunidad internacional, en la actualidad, constituye un desafío pendiente al que urge dar una inmediata solución. Por un lado, pese a los avances en esta dirección, a escala global, aún la carencia de una adecuada regulación jurídica estatal, que vincule y salvaguarde el conocimiento de la medicina tradicional heredada por las poblaciones indígenas, a lo único que conlleva es a la desprotección y la vulneración de sus derechos; y, por otro, desafortunadamente, la protección de la propiedad intelectual demuestra que no se toman en cuenta los conocimientos tradicionales, ni se refuerzan, ni amparan con leyes para evitar su apropiación indebida, que suponen aspectos fundamentales para la propia supervivencia de estas colectividades.

Como resultado, se aboca a las poblaciones indígenas, literalmente, a un contexto de desventaja frente a los agentes externos, que se benefician y se lucran con los saberes y medicinas ancestrales de estos pueblos, teniendo un fin estrictamente mercantilista y comercial, desde una óptica, en muchas ocasiones, exclusivamente, material.

Tercero. Existe la necesidad imperante de disponer de una base de datos sistematizada de las plantas que contengan principios activos y medicamentos de los pueblos indígenas, que facilitaría el propio Estado, con el beneplácito de la población indígena, para que puedan defender los derechos y la propiedad intelectual de la medicina tradicional ante instancias internacionales, empresas transnacionales, farmacéuticas o agencias externas, que tengan un particular interés en su comercialización. Este hecho repercutiría en beneficio no sólo de la población indígena, sino también de la sociedad y del conjunto del país y, asimismo, coadyuvaría a mitigar los efectos del cambio climático, en el contexto del cumplimiento de los ODS, y a progresar hacia la consecución de la seguridad alimentaria. No obstante, si no hay esta cooperación conjunta entre el Estado, como defensor de los derechos de la población indígena, de su identidad y sus conocimientos, innovaciones y prácticas milenarias, y los grupos indígenas, como fuente de saberes ancestrales, tradicionales, medicinales, de su cosmogonía y la salvaguarda de su identidad, se rompe el equilibrio.

El Estado es el responsable máximo de la protección de los derechos de todos sus ciudadanos. Esto incluye a las poblaciones indígenas, de tal modo que ya la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 contempla que, como seres humanos: “todos” gozamos de derechos y libertades, sin ningún tipo de discriminación ni distinción alguna de “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (art. 2, DUDH).

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) (1994). De 15 de abril de 1994, entrada

en vigor: 1 de enero de 1995. Organización Mundial del Comercio – OMC.
Disponible en https://www.wto.org/Spanish/docs_s/legal_s/27-trips.pdf

ANGULO, P. (1999). La Amazonía como Fuente de Medicamentos para el Tercer Milenio. En: *Promoción y comercio de plantas promisorias con principios activos especiales de la selva del Perú* (pp. 21-22). Memorias del Seminario, 19 y 20 de abril de 1999. Lima: Proyecto IICA-GTZ.

AÑAÑOS BEDRIÑANA, K. (2020). Las Observaciones de Estados Unidos, Canadá, Colombia y Brasil en la aprobación de La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En: Martín, M., Rueda, R., Pérez, C., García, L. (edits.), *Tierra, Derechos Humanos y Desarrollo: supuestos y visiones desde África y América. Terre, Droits de L'Homme et Développement: Cas et Visions D'Afrique et D'Amérique* (pp. 274-291). Sevilla: Universidad de Sevilla.

AÑAÑOS BEDRIÑANA, K. y HERNÁNDEZ UMAÑA, B. (2019). Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Otra lectura, desde el Buen Vivir. *Revista de Paz y Conflictos*, 1, 251-264. DOI: <http://dx.doi.org/10.30827/revpaz.v1i12.9507>

AÑAÑOS BEDRIÑANA, K., HERNÁNDEZ UMAÑA, B. y RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A. (2020). “Living Well” in the Constitution of Bolivia and the American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Reflections on Well-Being and the Right to Development. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 8(17), 2870-2895. DOI: <https://doi.org/10.3390/ijerph17082870>

BATLLE CARDON, M. (2020). Estos son los países más diversos del mundo. En: National Geographic, 24 de mayo de 2020. [en línea]. Disponible en https://viajes.nationalgeographic.com.es/a/paises-mas-biodiversidad-mundo_15317

BVS MTCI – Medicinas Tradicionales, Complementarias e Integrativas (2021). Biblioteca Virtual en Salud. Red de MTCI de las Américas [en línea]. Disponible en <https://mtci.bvsalud.org/regulaciones-y-politicas-en-mtci/>

CABIESES MOLINA, F. (2003). Plantas medicinales a favor y en contra. En: García A. (dir.), *Plantas-Hierbas. Medicinales aromáticas saborizantes tintóreas* (pp. 156-159). Lima: Víctor Chirinos Saavedra.

CAMPOS BACA, L. (1999). Leyes Nacionales Vinculadas a la Conservación, Aprovechamiento de la Diversidad Biológica, Plantas Medicinales y el Desarrollo Económico. En: *Promoción y comercio de plantas promisorias con principios activos especiales de la selva del Perú* (pp. 38-39). Memorias del Seminario, 19 y 20 de abril de 1999. Lima: Proyecto IICA-GTZ.

CELIDWEN, Y. (2021). Traditional medicine of the indigenous peoples. Disponible en <https://www.yuriacelidwen.com/>

Convenio sobre la Diversidad Biológica – CDB (1992). Adoptado el 5 de junio de 1992 en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. ONU. Disponible en <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989). Conferencia General de la OIT, Ginebra, 27 de junio de 1989. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P1210_0_INSTRUMENT_ID:312314

Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial (1883). Firmado el 20 de marzo de 1883. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, enmendado el 28 de septiembre de 1979, entrada en vigor: 2 de junio de 1984. Disponible en <https://wipolex.wipo.int/es/text/287557>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH (2019). *Informe: Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos indígenas y Tribales de la Panamazonía*. Washington D.C.: CIDH. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/panamazonia2019.pdf>

CORREA, C. M. (2005). *Protección y promoción de la medicina tradicional consecuencias para la salud pública en los Países en desarrollo*. Ginebra: Centro del Sur [en línea]. Disponible en https://www.who.int/medicines/technical_briefing/tbs/traditionalmedicineES.pdf

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). AG/RES. 61/265. Resolución aprobada por la Asamblea General. Aprobada en la 107a. sesión plenaria 13 de septiembre de 2007. ONU. Disponible en https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, 1992. Aprobada por la Asamblea General en su Resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992. ONU. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>

Declaración Americana sobre los Derechos Pueblos Indígenas (2015). AG/RES. 2888 (XLVI-O/16) (Aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016). Santo Domingo: OEA. Disponible en <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

Declaración de Sharm El-Sheikh invertir en la Diversidad Biológica para la gente y el planeta (2018). Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica-CSB/UNEP. Decimocuarta reunión. Sharm el-Sheikh (Egipto), 17 a 29 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.cbd.int/traditional/nature-culture/The-Sharm-el-Sheikh-Declaration-on-Nature-and-Culture-es.pdf>

BRACK EGG, A. (s.a.) Diccionario Enciclopédico de Plantas útiles del Perú, editado por Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.

GLASS, R. (1999). Importancia, Posibilidades y Perspectivas del Aprovechamiento de las Plantas con Principios Activos a Nivel Mundial. En: *Promoción y comercio de plantas promisorias con principios activos especiales de la selva del Perú* (p. 20). Memorias del Seminario, 19 y 20 de abril de 1999. Lima: Proyecto IICA- GTZ.

HERNÁNDEZ UMAÑA, B. y AÑAÑOS BEDRIÑANA, K. (2021). La paz y el derecho a la paz desde la visión del Vivir Bien andino boliviano. Reflexiones sobre la paz territorial, democrática e imperfecta. En: Moya, D.

(edit.), *Sociedades en transición y construcción de paz Desafíos y perspectivas* (pp. 133-155). Bogotá: Editorial Universidad Santo Tomás.

HOUTART, F. (2011). “El concepto de Sumak Kawsai (Buen Vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad”. América Latina en movimiento [en línea]. Disponible en <https://www.alainet.org/es/active/47004>

HUANACUNI MAMANI, F. (2010). *Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Lima: Editorial CAOI.

Ley Marco en Materia de Medicina Tradicional (2009). Propuesta elaborada para el Parlamento Latinoamericano, de agosto de 2009. Elaborada para la Comisión de Salud del Parlamento Latinoamericano. Disponible en https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-materia-medicina-tradicional-pma-3-dic-2010.pdf

LONG, D. E. (2002). Basics of International Intellectual Property Law by G. Gregory Letterman. *The American Journal of International Law*, 3 (96), 755-759.

MALDONADO RUIZ, L. (2010). El Sumak Kawsay / Buen Vivir / Vivir Bien. La experiencia de la República del Ecuador. En: Hidalgo, A., Guillén, A. y Deleg N. (edits.), *Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre el Sumak Kawsay* (pp.193-210). [en línea]. Disponible en https://base.socioeco.org/docs/libro_sumak.pdf

MÁRQUEZ ROJAS, V. F. (2020). Del Peyote a Pfizer. Protegiendo el conocimiento tradicional en México. En: *Blog del Centro de Estudios Políticos Constitucionales*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 20 de octubre de 2020 [en línea]. Disponible en <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/del-peyote-pfeizer- protegiendo-el-conocimiento-tradicional-en-mexico>

NEGRO ALVARADO, D. (en prensa). La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Principales alcances. En: Añaños, K., *Desarrollo humano y protección de los derechos humanos en poblaciones vulnerables*. Madrid: Editorial Dykinson S.L.

Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966). Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

PINEDO, M. (1999). Experiencia de Selva Baja. En: *Promoción y comercio de plantas promisorias con principios activos especiales de la selva del Perú* (p. 24). Memorias del Seminario, 19 y 20 de abril de 1999. Lima: Proyecto IICA-GTZ.

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA (2021). Decenio de las naciones Unidas sobre la Biodiversidad (2011-2020). Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Montreal-Quebec. Canadá: ONU-PNUMA. Disponible en <https://www.cbd.int/undb/media/factsheets/undb-factsheets-es- web.pdf>

Proyecto IICA – GTZ “Orientación de la Investigación Agraria hacia el Desarrollo Alternativo” (1999). *Promoción y comercio de plantas promisorias con principios activos especiales de la Selva de Perú*. Krause, J. y Chávez, J. (edits). Memorias del Seminario, 19 y 20 de abril de 1999. Lima, Perú: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) – GTZ.

Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica (2010). Aprobado en la décima reunión de la Conferencia de las Partes, celebrada en Nagoya, Japón, en octubre de 2010. Publicada por la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica – Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente el 2011. Protocolo que entró en vigor desde octubre 2014. Montreal-Quebec, Canadá: ONU-PNUMA. Disponible en https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/treaties/nagoya_protocol_sp.pdf

TORO UTILLANO, L. (2008). El Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: el proceso de negociación. En: *XXXIV Curso de Derecho Internacional* (Vol. 27, pp. 351-374). Washington

D.C.: Comité Jurídico Interamericano y el Departamento de Derecho Internacional de la OEA.

TORO UTILLANO, L. (2013). La participación de los pueblos indígenas en la OEA. En: *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano: Principios Básicos* (pp. 27-42). Washington D.C.: Departamento de Derecho Internacional de la OEA.

VENERO, B. (1999). Marcas, Patentes y Conocimiento Colectivo de las Comunidades Nativas sobre los Productos de la Diversidad Biológica en el Sistema Internacional. En: *Promoción y comercio de plantas promisorias con principios activos especiales de la selva del Perú* (pp. 40-41). Memorias del Seminario, 19 y 20 de abril de 1999. Lima: Proyecto IICA-GTZ.

WIPO – World Intellectual Property Organization (2020). Traditional Knowledge, Glossary [online]. Disponible en <https://www.wipo.int/tk/en/tk/>

ZOLEZZI, O. (1999). Potencial económico, situación y perspectiva del procesamiento y transformación de plantas con principios activos en el Perú / Experiencia de trabajo de campo y en análisis de estrategias con comunidades nativas para el aprovechamiento de plantas con principios activos y sus derivados. En: *Promoción y comercio de plantas promisorias con principios activos especiales de la selva del Perú* (pp. 25-27). Memorias del Seminario, 19 y 20 de abril de 1999. Lima: Proyecto IICA-GTZ.

ZUÑIGA, J. D. y HUAMANÍ, H. (1999). Domesticación, cultivo y generación de nuevas variedades de plantas con principios activos de importancia comercial. En: *Promoción y comercio de plantas promisorias con principios activos especiales de la selva del Perú* (pp. 22-23). Memorias del Seminario, 19 y 20 de abril de 1999. Lima: Proyecto IICA-GTZ.

SOBRE LA AUTORA:

Karen Añaños es Doctora en Derecho por la Universidad de Granada, cuya Tesis “El sistema interamericano de protección de derechos humanos y la aplicación de los tratados de derechos humanos en el derecho constitucional peruano” fue calificada con «Sobresaliente Cum Laude» en 2015, por unanimidad, y con Premio Extraordinario de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas de la

Universidad de Granada en 2019. Profesora de Derecho Constitucional y Miembro del Instituto de Investigación de la Paz y los Conflictos (IPAZ) de la Universidad de Granada. Especializada en Derechos Humanos y grupos vulnerables, con formación entre otros, en el Máster de Protección Internacional de Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá en 2014 y el Experto en Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Cooperación Internacional por la Universidad Carlos III de Madrid en 2021. Con publicación monográfica de su libro “Los derechos humanos en el derecho constitucional Latinoamericano” editado por la Universidad de Granada en 2020, y publicaciones en editoriales internacionales de indicios acreditados de calidad, como: Springer Nature, MDPI, Routledge (Taylor & Francis). Correo electrónico: karengananos@ugr.es

LATINOAMÉRICA COMO ESCENARIO REGIONAL DE COMPETICIÓN ENTRE GRANDES POTENCIAS

LATIN AMERICA AS A REGIONAL SCENARIO FOR GREAT POWER COMPETITION

Juan Tovar Ruiz¹

Universidad de Burgos

RESUMEN

El resurgimiento de la competición entre grandes potencias ha sido uno de los fenómenos más relevantes del sistema internacional en los últimos años. Si bien su impacto ha sido claro en regiones como la indo-pacífica, Próximo Oriente o el espacio postsoviético, su importancia en Latinoamérica aún es incipiente. El artículo analiza el impacto de este fenómeno en el hemisferio occidental, expone los intereses de potencias como Estados Unidos, China o Rusia y su incidencia en diferentes aspectos como los geoeconómicos, ideológicos o el rol de regímenes autoritarios de Estados como Venezuela, Cuba o Nicaragua. Como consecuencia de los intereses vitales en juego de países como Estados Unidos, se concluye que la recuperación de su antigua relevancia de cara a este fenómeno no puede descartarse.

PALABRAS CLAVE: Grandes potencias, realismo político, Latinoamérica, Estados Unidos, China, Rusia

ABSTRACT

The resurgence of competition between great powers has been one of the most relevant phenomena of the international system in recent years. Although its impact has been clear in regions such as the Indo-Pacific, the Middle East or the post-Soviet space, its importance in Latin America is still incipient. The article analyzes the impact of this

¹ Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad de Burgos.

phenomenon in the Western Hemisphere, exposes the interests of powers such as the United States, China or Russia and their incidence in different aspects such as geoeconomic, ideological or the role of authoritarian regimes of States such as Venezuela, Cuba or Nicaragua. As a consequence of the vital interests at stake of countries like the United States, it is concluded that the recovery of its former relevance in the face of this phenomenon cannot be ruled out.

KEY WORDS: Great powers, political realism, Latinamerica, United States, China, Russia

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN Y MARCO TEÓRICO. II. LA COMPETICIÓN ENTRE GRANDES POTENCIAS EN EL ESCENARIO LATINOAMERICANO COMO FENÓMENO HISTÓRICO. III. LATINOAMÉRICA Y LAS GRANDES POTENCIAS. 3.1 Estados Unidos. 3.2 China. 3.3 Rusia. IV LATINOAMÉRICA COMO ESCENARIO DE COMPETICIÓN ENTRE GRANDES POTENCIAS. 4.1 El ámbito geoeconómico. 4.2 Rivalidad en el ámbito político e ideológico. 4.3 Seguridad, estabilidad y regímenes iliberales. V. CONCLUSIONES.

El 19 de julio de 2020, el exconsejero de Seguridad Nacional, John Bolton, en una entrevista para el ABC, analizaba a raíz de las memorias que publicó sobre su desempeño dentro de la Administración Trump la posible influencia externa de potencias como Rusia o China en Venezuela. Manifestaba la elevada tentación que de cara a estos países suponía fortalecer su posición en el país caribeño y crear problemas en América del Sur. Además, Venezuela sería un Estado más grande que Cuba o Nicaragua, cerca del Canal de Panamá y con mayores recursos naturales. Bolton manifiesta también que Estados Unidos no permitiría el establecimiento de una base militar en este país.²

Las declaraciones de Bolton ponen énfasis en un fenómeno relevante en Latinoamérica, que parecía más bien propio de etapas pasadas: el de la competición entre grandes potencias. Un fenómeno que hace ya años que ha vuelto al centro de la agenda internacional, a la luz de fenómenos como el ascenso de China y que ya podía

² ALANDETE, D., “John Bolton: «España no tomó la iniciativa para ayudarnos a expulsar a Maduro»”, ABC, 17 de julio de 2020, disponible en https://www.abc.es/internacional/abci-john-bolton-espana-no-tomo-iniciativa-para-ayudarnos-expulsar-maduro-202007162042_noticia.html

observarse claramente en escenarios como el espacio Indo-Pacífico, Próximo Oriente o el espacio postsoviético.

El análisis de este fenómeno es, precisamente, el objetivo de este artículo.

I. INTRODUCCIÓN Y MARCO TEÓRICO.

De todas las teorías de las Relaciones Internacionales, la que se ha ocupado de investigar en mayor medida el fenómeno de la competición entre grandes potencias ha sido la corriente del realismo político, en sus diferentes variantes y formas.

El realismo político plantea la existencia de un marco teórico competitivo, donde los Estados como principales actores se ven envueltos en una competición continuada por el poder, como eje para garantizar la seguridad. Las razones que explicarían esta competición cambiarían con el tiempo.

Para los primeros realistas el deseo de poder del hombre sería la razón principal. Para los nuevos realistas o neorrealistas, conocidos también como realistas estructurales, las constricciones determinadas por una estructura del sistema internacional anárquica estarían detrás de este comportamiento. Algunas corrientes todavía más recientes habrían incorporado a las razones principalmente externas o sistémicas de este comportamiento, cuestiones como el análisis de la política doméstica o el papel del líder político. Es el caso del conocido como realismo neoclásico, utilizado en primer término como una forma de explicar inconsistencias teóricas en los planteamientos neorrealistas o analizar la política exterior de países concretos, pero que estaría ganando espacio como instrumento teórico para analizar el sistema internacional en su conjunto.³

Si otras teorías no solo se han centrado en los Estados como principales actores, en los posicionamientos realistas el Estado sería el principal actor. Más aún, dentro de los Estados, las grandes potencias en su condición de únicos actores capaces de marcar la diferencia por su nivel de poder serían especialmente estudiadas por parte de los autores realistas. Esto explica que este trabajo se fundamente en planteamientos de naturaleza realista, sin menoscabar las posibles aportaciones a realizar por otras

³ Véase LOBELL, S.E., RIPSMA, N. M. y TALIAFERRO, J. W., *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, Ed. Oxford University Press, Nueva York, 2016, pp. 1-32. Sobre el realismo clásico y el neorrealismo véase respectivamente y a modo de ejemplo MORGENTHAU, H., *Politics Among Nations*, Ed. McGraw-Hill Higher Education, Boston Ma., 1948. WALTZ, K., *Theory of International Politics*, Ed. Addison-Wesley, Estados Unidos, 1979.

corrientes teóricas como el constructivismo social en lo que respecta a cuestiones como las identidades o al liberalismo en el estudio de las instituciones internacionales, normas ideales o valores propios de los diferentes actores estatales.

En lo que respecta a la clasificación y definición de gran potencia, el autor neorrealista Kenneth Waltz identifica cinco grandes rasgos que permitirían reconocer a un actor de este tipo. Entre ellos el tamaño de su población y territorio, dotación de recursos, capacidad económica, fuerza militar, estabilidad política y competencia. Estos elementos materiales determinarían, por tanto, si estamos ante una gran potencia o no.⁴

Otros autores, en cambio, han realizado otras aportaciones al respecto. Es el caso de los autores propios de la Escuela Inglesa como Hedley Bull o Barry Buzan, centrados en el reconocimiento social.

En el caso de Bull, las funciones llevadas a cabo por este tipo de Estados en el marco de la Sociedad Internacional y el reconocimiento social que conllevaría, sería un aspecto añadido a la definición fundamentada en criterios materiales de los autores realistas. Buzan, por su parte, añadiría a estos aspectos su participación en lo que denominó como “procesos de securitización globales”. Además, se haría referencia a aspectos identitarios como la identificación de sus líderes con tal condición, elemento que podría ser compartido con otras escuelas como el constructivismo social.⁵

Si bien al seguir una perspectiva realista, este artículo priorizará los elementos materiales, esta clasificación puede resultar de cierta utilidad para lidiar con actores cuya condición de gran potencia podría haber sido puesta en duda como es el caso de Rusia. En cambio, no se incluirá por razones de coherencia teórica a una organización internacional como la Unión Europea, por no cumplir con los criterios materiales recogidos anteriormente y a pesar de que autores de corrientes teóricas como la ya citada Escuela Inglesa como es el caso de Barry Buzan, sí que la incluyen en su tipología. Además, en el ámbito político y de seguridad, y a pesar de su relevancia en otras dimensiones como el de las inversiones empresariales, la política medioambiental o el desarrollo, el papel jugado tanto por la propia organización como por los Estados que la componen ha sido claramente secundario en las últimas décadas.

⁴ *Íbidem*, pp. 129-131.

⁵ BULL, H., *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Ed. Catarata, Madrid, 1977, pp. 253-258. BUZAN, B., *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century*, Ed. Polity Press, Cambridge, 2002, pp. 63-71.

A estos efectos y, por tanto, serán objeto de estudio en el marco de competición entre grandes potencias en Latinoamérica tres Estados: Estados Unidos, China y Rusia. Esto permite hablar de un sistema internacional de naturaleza multipolar, muy diferente al que habría predominado durante los años 90 o después del 11 de Septiembre.

Las preguntas que se quieren contestar en este artículo son las siguientes:

1-¿Cuál es la relevancia de Latinoamérica para las grandes potencias en su orden de prioridades dentro de esta citada dinámica de competición y conflicto entre ellas?

2-¿Cuáles son los principales intereses que cada una de estas potencias tienen en Latinoamérica?

3-¿Qué perspectivas de continuidad y cambio habría en la política exterior de las citadas potencias hacia Latinoamérica y cuáles son las perspectivas de futuro en relación a la misma?

Para ello el artículo se dividirá en cuatro partes. La primera es la introducción y el marco teórico. La segunda de ellas se centrará en la evolución histórica de la competición entre grandes potencias en Latinoamérica hasta llegar a la actualidad. La tercera en el análisis de los intereses y prioridades de estas tres potencias. La cuarta expondrá las acciones de estas potencias en la política hacia la región, así como en escenarios de crisis como los que afectan a Estados como Venezuela, Cuba o Nicaragua. Finalmente, se expondrán las conclusiones en las que se tratará de dar respuesta a las preguntas planteadas en un inicio.

II. LA COMPETICIÓN ENTRE GRANDES POTENCIAS EN EL ESCENARIO LATINOAMERICANO COMO FENÓMENO HISTÓRICO

Latinoamérica tiene una amplia tradición como escenario de competición entre grandes potencias.⁶ Después de las independencias de las nuevas repúblicas, las potencias de la Santa Alianza encabezadas por Austria, propusieron intervenir para devolverlas a la obediencia del Rey de España, Fernando VII. Si bien esta idea coincidente con la política del canciller austriaco, Clemens von Metternich, no llegó a materializarse, generaron temor en la primera nación en independizarse del continente

⁶ Véase MALAMUD, A. y SCHENONI, L.L., “Latin America Is Off the Global Stage, and That’s OK”, *Foreign Policy*, 10 de septiembre de 2020, disponible en <https://foreignpolicy.com/2020/09/10/latin-america-global-stage-imperialism-geopolitics/>

americano: Estados Unidos. La potencia que se convertiría en el hegemón del Hemisferio Occidental.

Ya en 1823, en el marco de su discurso sobre el Estado de la Unión, el presidente James Monroe planteó la doctrina que lleva su nombre y que estaba orientada a evitar una intervención de las potencias europeas que pudiese poner en peligro la seguridad nacional estadounidense. Cabe plantear a este respecto que dicha doctrina no estaba orientada a expulsar a las potencias europeas de los territorios que ya ocupaban en aquel momento. Más tarde y en el marco de su expansión como potencia, le arrebató a México la mitad de su territorio.⁷

A pesar de esta doctrina y con un Estados Unidos focalizado en su Guerra de Secesión, el emperador francés Napoleón III intervendría en México, aunque su posición pronto se haría insostenible y las tropas francesas tendrían que abandonar este país.

Ya en 1898, Estados Unidos derrotaría a España y le arrebataría sus últimos territorios en suelo americano, convirtiéndose a ojos del mundo -ya lo era de facto- en una gran potencia en el marco del sistema internacional. Esta victoria abriría la puerta a una serie de intervenciones e injerencias en diferentes Estados del subcontinente en el marco de política del gran garrote y del corolario formulado en 1905 a la doctrina Monroe.⁸

Una doctrina que, si bien en sus inicios estaba orientada a la defensa de la seguridad nacional estadounidense, a partir de este momento se convertiría en una doctrina imperialista, propia de la etapa de auge del colonialismo que se estaba produciendo en aquella época en todo el planeta. Las intervenciones estadounidenses en la región irían desde el apoyo a la independencia de Panamá respecto de Colombia a su intervención en países como México, República Dominicana, Centroamérica o Haití, llegando incluso a establecer primitivos procesos de *State-Building*.

Durante esta etapa, el poder preponderante en términos militares de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental permitió ir eliminando la injerencia de potencias

⁷ MONROE, J., "December 2, 1823: Seventh Annual Message (Monroe Doctrine)", Universidad de Virginia, 2 de diciembre de 1823, disponible en <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/december-2-1823-seventh-annual-message-monroe-doctrine>

⁸ ROOSEVELT, T., "Fifth Annual Message", 5 de diciembre de 1905, Universidad de California Santa Bárbara, disponible en <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/fifth-annual-message-4>

europas como Gran Bretaña, tal y como demostró la posición estadounidense en determinados momentos históricos como la crisis de Venezuela de 1902. Sin embargo, esto no haría que el temor a una injerencia de grandes potencias externas en una región vital para Estados Unidos desapareciese.

Ya en la I Guerra Mundial, el Telegrama Zimmerman mostró a un Imperio Alemán que se había planteado la posibilidad de fomentar una guerra fronteriza con México que retrasase la entrada de Estados Unidos en el conflicto. Los temores de injerencia externa se agudizarían durante la II Guerra Mundial, cuando estalló el conflicto con la Alemania Nazi.

Autores tan destacados como es el caso de Nicholas Spykman, plantearon la posibilidad de que esta potencia interviniese en el Hemisferio Occidental y alertó de la posibilidad, continuando la línea geopolítica del almirante Alfred Mahan, de que los océanos que tradicionalmente habían separado a Estados Unidos del resto de grandes potencias y que se consideraban una garantía para la seguridad estadounidense no fuesen sino vías de comunicación que facilitasen precisamente una intervención exterior.⁹

La Guerra Fría agudizaría nuevamente la política de poder de las grandes potencias en la región. Si bien las preocupaciones y prioridades estadounidense siempre estuvieron más presentes durante este periodo en Europa, muy pronto, Latinoamérica se incorporaría a las doctrinas de política exterior propias de la Guerra Fría y a la política de la contención que pondría en marcha frente a la Unión Soviética.¹⁰

Ya el propio diplomático estadounidense e inspirador de la política de la contención, George Kennan había realizado algunas observaciones al respecto de la región. Sin embargo, su incorporación definitiva se produciría con las doctrinas de Kennedy y Johnson. A este respecto, la revolución cubana de 1959 y la crisis de los misiles de 1962, que estuvieron a punto de provocar un conflicto nuclear, suponiendo la presencia soviética en Cuba una amenaza existencial para Estados Unidos, hizo saltar todas las alarmas.

⁹ SPYKMAN, N., *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*, Ed. Routledge, Nueva York, 1942, pp. 446-472.

¹⁰ En relación a esta etapa histórica véase TOVAR, J., *La doctrina en la política exterior de Estados Unidos. De Truman a Trump*, Ed. Catarata, Madrid, 2017, pp. 25-82.

En principio, la reacción estadounidense consistió en plantear un plan de ayuda al desarrollo similar al del conocido Plan Marshall: la Alianza para el Progreso. Programa elaborado por la Administración Kennedy como instrumento similar al supuesto anterior con el objetivo de frenar el avance del comunismo. Sin embargo, su implementación fue un relativo fracaso que abriría la puerta a una política más activamente intervencionista por parte de Estados Unidos, como demostró la intervención en la República Dominicana de la Administración Johnson en 1965.

Esta intervención daría lugar a la formulación de la doctrina Johnson, que precisamente planteaba que una revolución que pudiese dar lugar a un gobierno comunista en la región, no sería considerado un asunto local y, por tanto, daría lugar a una reacción estadounidense al afirmar que Estados Unidos no permitiría el establecimiento de un nuevo gobierno comunista en el Hemisferio Occidental. Esta doctrina, por tanto, incorporaba plenamente a Latinoamérica a la política de la contención estadounidense de la Guerra Fría.¹¹

En las décadas sucesivas y, como resultado de esta política, Estados Unidos participaría en diversos golpes de Estado en países de la región y apoyaría a diversos gobiernos autoritarios. Esta política sería suavizada por la Administración Carter en el marco de su política de apoyo a los derechos humanos. Sin embargo, después del estallido de la II Guerra Fría y con la invasión soviética de Afganistán, la intervención estadounidense se recrudecería de nuevo con el apoyo a movimientos insurgentes contra gobiernos vinculados al socialismo, como sucedería en Nicaragua después de la Revolución Sandinista y la caída de la dictadura de los Somoza. Con la llegada al poder de Gorbachov y las reformas internas puestas en marcha en la Unión Soviética la Administración Reagan, impulsada por algunos dirigentes neoconservadores como Elliot Abrams, apoyaría el fin de algunos de los regímenes autoritarios presentes en la región como el de Chile. Los últimos estertores de este periodo serían las intervenciones en Granada y Panamá, si bien este último caso realmente estaba dissociado de la lógica de la Guerra Fría.¹²

¹¹ Véase JOHNSON, L.B., "Report on the Situation in the Dominican Republic", 2 de mayo de 1965, Universidad de Virginia, disponible en <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/may-2-1965-report-situation-dominican-republic>

¹² TRAUB, J., *Freedom Agenda. Why the US Should Spread Democracy (Just Not The Way George Bush Did)*. Ed. Farrar, Straus & Giroux, Nueva York, 2008, pp. 56-74.

La posguerra fría, con un sistema internacional dominado claramente por Estados Unidos, pareció poner fin a esta dinámica de competición entre potencias. De hecho el Hemisferio Occidental, a pesar de su relevancia tradicional para la política exterior de Estados Unidos, cayó en un claro segundo plano para la potencia norteamericana.

En los años 90, la atención estadounidense se focalizó en las transiciones hacia la democracia liberal y la economía de mercado que se estaban produciendo en Europa oriental y el espacio postsoviético. También en las intervenciones humanitarias que se enmarcaron dentro de este periodo como sucedió en Somalia primero y, más tarde, en los Balcanes donde Bosnia y Kosovo ocuparon un lugar destacado.

La única excepción sería la intervención producida en 1994 en Haití, tras el golpe de Estado que derribó al presidente Bertrand Aristide, que había sido elegido en las primeras elecciones democráticas del país caribeño tras la caída de la dictadura de los Somoza. La Administración Clinton, siguiendo la doctrina que se le atribuye y proclamando la necesidad de “fortalecer la democracia en nuestro hemisferio”, restablecería en el poder al presidente Aristide e impulsaría el establecimiento de un proceso de construcción del Estado y de una misión de Naciones Unidas, cuyos resultados se demostrarían limitados con el paso del tiempo.¹³

El segundo plano que ocuparía entre los intereses estadounidenses América Latina se reafirmaría con la Administración de Bush hijo, que se centraría de manera clara en el Próximo Oriente después del 11 de Septiembre y el desencadenamiento de la Guerra contra el Terror.

Únicamente el apoyo a algunas iniciativas como el Plan Colombia, la incipiente preocupación por la deriva del régimen venezolano, la supervivencia de la cuestión cubana o aquellas cuestiones que tienen cierto impacto en la política doméstica estadounidense como las cuestiones migratorias o el narcotráfico, parecieron ser objeto de interés relevante para estas dos Administraciones.

Ya en la etapa de Barack Obama, una estructura de poder crecientemente multipolar y donde las potencias emergentes tuvieron un creciente protagonismo, así como algunas iniciativas que formarían parte de su legado como el acercamiento a

¹³ *Ibidem*, pp. 84-87. TALBOTT, S., “Democracy and the National Interest”, *Foreign Affairs*, vol. 75, nº 6, diciembre de 1996, pp. 47-63.

Cuba, parecieron plantear algunos cambios de relevancia en la estrategia estadounidense en la región, acercándose al punto en el que estaríamos en la actualidad.

III. LATINOAMÉRICA Y LAS GRANDES POTENCIAS

3.1 Estados Unidos

A pesar del debate sobre su declive, Estados Unidos sigue siendo la primera potencia del sistema internacional. A su importante dimensión material relacionada con el poder duro, con un gasto estimado en defensa de en torno a 778.000 millones de dólares, el segundo arsenal nuclear con en torno a 5.550 cabezas nucleares de las que 1.800 estarían desplegadas y el PIB de mayor tamaño, cabe unir la importante dimensión de poder blando que todavía ostenta y le permite conseguir sus objetivos sin recurrir a mecanismos de coerción.¹⁴

De todas las grandes potencias existentes en la actualidad, Estados Unidos sería la que tendría los intereses más relevantes en el Hemisferio Occidental y la que ha ejercido y ejerce de manera más relevante un papel como hegemón. Su mera pertenencia a esta región geográfica situaría su relevancia en un plano diferente a la del resto de potencias. De igual forma, tal y como los líderes de la potencia norteamericana recogen en su discurso, los vínculos culturales e incluso humanos con Latinoamérica, favorecerían la cooperación con otros actores de la región.

A pesar de todo, de la antigua relevancia reconocida por líderes políticos como el presidente James Monroe o por académicos como Nicholas Spykman del Hemisferio Occidental¹⁵, todavía a mediados del siglo XX, poco queda en la política exterior reciente de Estados Unidos. Lógicamente, la política exterior de Estados Unidos no ha sido inmune a los cambios estructurales producidos en el sistema internacional.

Ya con la Administración Bush, tal y como hemos podido destacar en el apartado anterior, el Hemisferio Occidental perdió relevancia notable frente a regiones como el Próximo Oriente, convertida en el escenario principal de la Guerra contra el

¹⁴ Véase INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS PARA LA PAZ DE ESTOCOLMO, SIPRI Yearbook 2021, 2021, pp. 12 y 17, disponible en https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-09/yb21_summary_esp.pdf EXPANSIÓN, Datos Macro. Producto Interior Bruto, 2021, disponible en <https://datosmacro.expansion.com/pib> NYE, J., “El poder blando y la política exterior americana”, *Relaciones Internacionales*, n° 14, 2010, pp. 17-21, disponible en https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678144/RI_14_7.pdf?sequence=1

¹⁵ Véanse las notas 6 y 8

Terror y también en el principal campo de batalla entre los grupos ideológicos de la política exterior estadounidense. Esa región, de hecho, sería el objeto principal de las Estrategias de Seguridad Nacional, el principal documento estratégico de la política exterior y de seguridad estadounidense, de los años 2002 y 2006.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, menciona de manera bastante sucinta el escenario latinoamericano y lo vincularía claramente con algunos elementos de poder blando como la cooperación en materia económica, al desarrollo o la expansión de ideales o valores como la democracia liberal o los derechos humanos. Las referencias a cuestiones de seguridad quedan principalmente relacionadas con el desafío planteado por la inmigración ilegal, la delincuencia transnacional, en especial el narcotráfico, o grupos insurgentes como las guerrillas o los paramilitares en Colombia. En este último caso se resalta la cooperación con el país andino a efectos de combatir estos desafíos.¹⁶

El documento de 2006 ya plantea un escenario con algunos cambios o modificaciones. Así, a los aspectos mencionados anteriormente y con particularidad al caso colombiano, cabe añadir la amenaza que supondrían regímenes autoritarios como el cubano y, en especial, el de Venezuela. A este respecto, el citado documento se refiere al dirigente venezolano como “un demagogo inundado con dinero procedente del petróleo que busca desestabilizar la región”. Por tanto, el desafío planteado por los regímenes bolivarianos supondría una nueva inquietud de seguridad para Estados Unidos.¹⁷

Cabe destacar que, junto a estos desafíos de seguridad, el documento también resalta la cooperación con otros actores regionales destacando en particular Brasil, potencia de moda en este momento por la popularización del acrónimo de los BRICS y por el papel jugado a nivel regional y global durante estos años.

Los principales documentos estratégicos de la etapa del presidente Obama, no permiten vislumbrar demasiados cambios respecto de los intereses de Estados Unidos en la región ya planteados por la Administración Bush. Los aspectos de poder blando, los desafíos de seguridad transnacionales y los problemas para la estabilidad de la

¹⁶ CASA BLANCA, The National Security Strategy, Archivos de la Casa Blanca de George W. Bush, 2002, disponible en <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>

¹⁷ CASA BLANCA, The National Security Strategy, Archivos de la Casa Blanca de George W. Bush, 2006, disponible en <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>

región planteados por regímenes como el venezolano serían las cuestiones principales resaltadas durante esta etapa. La competición entre grandes potencias quedaría, por tanto, limitada a escenarios como Asia-Pacífico, el Próximo Oriente o el espacio postsoviético.

En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 se separaría a México como parte de América del Norte y Estado que formaría parte de tratados relevantes para Estados Unidos como el NAFTA, resaltando su importancia, además de como socio económico, en materias como la seguridad transfronteriza, la lucha contra la inmigración ilegal y contra el narcotráfico. Del resto de Latinoamérica se resaltaría principalmente una cooperación fundamentada en los ya citados lazos históricos, culturales y personales con la región, valorándose especialmente la cooperación con “potencias emergentes” como Argentina y Brasil, dando la bienvenida al liderazgo de este último país en la región y su papel para moverse más allá de dinámicas “norte-sur”.¹⁸

El documento correspondiente a esta Administración del año 2015 seguiría esta senda. A diferencia de documentos anteriores, donde la región no era mencionada expresamente como tal, “las Américas” son recogidas como uno de los espacios regionales de cooperación mencionados. No obstante, y de forma significativa, es mencionada en el último lugar de las regiones recogidas en el documento, incluso por detrás de regiones cuya significación estratégica es claramente menos relevante como el África Subsahariana.¹⁹

Entre los aspectos mencionados cabe destacar la puesta en valor de los grandes avances a nivel de desarrollo económico y social protagonizados por los países de la región, los desafíos transnacionales ya citados como el tráfico de drogas o la lucha contra la inmigración ilegal y se menciona nuevamente el apoyo de Estados Unidos a la política de fortalecimiento de la democracia en el Hemisferio Occidental.

Esta posición se materializaría, según el documento, en el apoyo a los ciudadanos que se enfrentan a regímenes como el venezolano, así como a la estrategia

¹⁸ CASA BLANCA, The National Security Strategy, Archivos de la Casa Blanca de Obama, 2010, pp. 44-45, disponible en https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

¹⁹ CASA BLANCA, The National Security Strategy, Archivos de la Casa Blanca de Obama, 2015, pp. 27-28, disponible en https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf

puesta en marcha por la Administración Estadounidense de mejora de relaciones con el régimen cubano, y cuyo desarrollo se delegó en el viceconsejero de Seguridad Nacional y para las Comunicaciones Estratégicas de la Administración, Ben Rhodes.²⁰

El principal cambio de perspectiva en la política exterior de Estados Unidos en la región tendría que esperar a la llegada del presidente Trump al poder. En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, claramente marcada por la dinámica de competición entre grandes potencias con China y Rusia, desafío que ya había comenzado a plantearse de forma más discreta por su predecesor en otros entornos regionales, se expresan algunas inquietudes al respecto. En cualquier caso y por el orden de mención, el Hemisferio Occidental continuaría relegado a las últimas posiciones entre los escenarios regionales, concretamente la penúltima, únicamente por delante de África.²¹

A los desafíos anteriores relacionados con la delincuencia transnacional, la corrupción o los regímenes autoritarios, se menciona el creciente rol de potencias como China o Rusia en la región. En especial a través de la política de inversiones y préstamos por parte de la primera, del apoyo de Rusia al régimen o cubano o del de ambas al gobierno de Venezuela. También se resalta los crecientes vínculos de ambas potencias en el ámbito militar y la venta de armas con diversos países de la región.

A pesar de la heterodoxia que se atribuye a la política jacksoniana de Trump, en lo que respecta a este punto, sería continuada con escasos cambios por parte del presidente Joe Biden, si bien con un mayor énfasis en la importancia de las alianzas, del multilateralismo y de la democracia liberal, en una aproximación no siempre tan diferente de la seguida por líderes de la Administración anterior como el secretario de Estado, Mike Pompeo.

De tal forma, en su Guía Provisional para la Estrategia de Seguridad Nacional, el presidente Biden resalta como eje principal de su política internacional la competición con China. País al que reconoce como “el único competidor potencialmente capaz de combinar sus actividades económicas, diplomáticas, militares, y el poder tecnológico para montar un desafío sostenido a un sistema internacional estable y abierto”. Si bien

²⁰ RHODES, B., *El mundo tal y como es. Cambiar el mundo desde la Casa Blanca*, Ed. Debate, Barcelona, 2019, pp. 263-264.

²¹ CASA BLANCA, *The National Security Strategy*, Archivos de la Casa Blanca de Trump, 2017, p. 51, disponible en <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

no hay mención en este documento provisional a la incidencia de la política de las grandes potencias en la región, resaltándose el papel de los socios más cercanos como Canadá o México y la asistencia económica, y la lucha contra el Covid o la inmigración ilegal, el documento sostiene que “los intereses nacionales vitales de Estados Unidos están unidos inextricablemente unidos a los de la fortuna de sus vecinos más cercanos”. De tal forma, se resalta de manera destacada la importancia de la región para los intereses más relevantes de la potencia norteamericana.²²

A la vista de este reconocimiento, así como de la dinámica de competición entre grandes potencias y de la presencia creciente de China o Rusia en la región, no es en absoluto descartable que el Hemisferio Occidental recupere en las décadas venideras el rol prominente que ocupó en el pasado para la seguridad nacional de la política exterior de Estados Unidos.

3.2 China

El ascenso de China es el acontecimiento más importante del sistema internacional de las últimas décadas. Cabe destacar su enorme relevancia como la segunda economía más importante del planeta con un PIB de 13 billones de dólares, solo por detrás de Estados Unidos, y a quien podría superar en los próximos años. De igual modo, dispone el segundo gasto militar del planeta, con unos 252.000 millones de dólares según el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo en 2021. Su arsenal dispone de 350 ojivas nucleares, todavía por detrás de Estados Unidos o Rusia, pero en crecimiento. También es conocida su asertividad y participación en algunos de los conflictos más recientes en la región indo-pacífica frente a sus vecinos.²³

Sin embargo, frente a este protagonismo, el papel histórico de China en Latinoamérica ha sido secundario. De hecho, frente a los desafíos de seguridad de su propia región, la importancia concedida por China a Latinoamérica en sus principales documentos estratégicos tiene una naturaleza secundaria. En el documento publicado en 2019 con título “China y el mundo en la nueva era”, publicado por el gobierno chino,

²² CASA BLANCA, Interim National Security Strategic Guidance, Casa Blanca, 2021, pp. 7-8 y 10-11 disponible en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

²³ EXPANSIÓN, Datos Macro. Producto Interior Bruto, 2021, disponible en <https://datosmacro.expansion.com/pib> INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS PARA LA PAZ DE ESTOCOLMO...*op.cit.*, pp. 12 y 17.

apenas existe mención alguna al subcontinente entre las principales prioridades de la política exterior China.²⁴

Precedida por otros escenarios geográficos como Asia, Estados Unidos, Rusia o la propia Europa, el lugar en el que los dirigentes chinos han situado a Latinoamérica es similar a la de otras potencias emergentes o en desarrollo y las referencias principales se concretan en el apartado relativo a la necesidad de forjar nuevas asociaciones o alianzas con regiones emergentes para la consecución de objetivos comunes. Cabe destacar que la mención a Latinoamérica se realiza incluso por detrás de regiones como África, donde la presencia China también ha generado un importante debate en los últimos años.

Con todo, la presencia de China está incrementándose de forma notable en la región durante los últimos años. A lo largo de este tiempo, se ha convertido en uno de los principales inversores en la región y ha incrementado su relevancia geoeconómica también en Latinoamérica.

Las propias empresas chinas invirtieron en 2019 unos 12.300 millones de dólares en la región en diversos proyectos. El gobierno chino ha otorgado préstamos a diversos países de la zona por un monto que ascendería a unos 136.000 millones dólares en los últimos años, especialmente valiosos para países con dificultades financieras como ha sido el caso de Argentina o Venezuela, si bien esta política ha sido revertida durante los últimos años. De igual modo, 9 países latinoamericanos forman parte del proyecto chino *One Belt. One Road*. China ha invertido de manera notable en diferentes proyectos de infraestructuras, destacando el fallido proyecto de canal en Nicaragua. También en las más exitosas construcción del puerto de Chancay en Perú y el proyecto de construcción de una red ferroviaria transcontinental en Sudamérica.²⁵

En términos comerciales, el éxito de China ha sido incluso mayor, consiguiendo convertirse en el primer socio comercial de los países sudamericanos, aunque por detrás de Estados Unidos en el conjunto de la región y según algunas estimaciones el comercio

²⁴ GOBIERNO DE CHINA, Full Text: China and the World in the New Era, 2019, disponible en http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content_WS5d8d80f9c6d0bcf8c4c142ef.html

²⁵ NUGENT, C. y CAMPBELL, C., "The U.S. and China Are Battling for Influence in Latin America, and the Pandemic Has Raised the Stakes", *Time*, 4 de febrero de 2021, disponible en <https://time.com/5936037/us-china-latin-america-influence/> PAUL, F., "China y América Latina: 3 claves que explican por qué Pekín restringe sus préstamos a la región", *BBC*, 12 de marzo de 2021. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56170156>

bilateral, que en 2020 se estimaba en unos 300.000 millones, podría superar los 700.000 millones en 2035 y superar a Estados Unidos. Cabe destacar que China se ha convertido en el principal socio comercial de países como Brasil o Chile. De igual forma en el ámbito tecnológico, China ha planteado su interés por la inversión en el sector de las telecomunicaciones.²⁶

En el ámbito de la cooperación para el desarrollo, China se ha convertido en un actor relevante, especialmente a través de aspectos como la construcción de las infraestructuras y préstamos. Los líderes chinos siempre han resaltado a este respecto como la ayuda otorgada no está vinculada a condicionalidad política como sucede en el caso occidental y han planteado este modelo como una alternativa a la cooperación Norte-Sur.²⁷

Con todo, y a pesar de los importantes intereses económicos demostrados por China y que han llevado a Latinoamérica a convertirse en su segundo receptor de inversiones tras Asia en el año 2018, las inversiones chinas no han estado exentas de problemas y los préstamos otorgados a diversos gobiernos de la región se han reducido en gran medida durante los últimos años y, en todo caso, sustituidos por las inversiones.²⁸

De igual modo, los intereses de China en Latinoamérica no son únicamente económicos. También destacan los intereses políticos. De tal forma, en una cuestión vital para China como sería la anexión de Taiwán, de los 15 países que hoy en día reconocen a dicho gobierno como el legítimo de China, 9 estarían en Latinoamérica. Lograr revertir este reconocimiento, por tanto, se habría convertido en uno de los principales objetivos de China en la región y el uso de los instrumentos geoeconómicos ya citados, como la cooperación o las inversiones, no serían ajenos a su consecución. También cabe mencionar el apoyo otorgado a gobiernos hostiles a Estados Unidos o a los que la potencia norteamericana atribuye cierta responsabilidad como desafíos para la

²⁶ PRAZERES, T., BOHL, D. y ZHANG, P., China-LAC Trade: Four Scenarios in 2035, Atlantic Council, 12 de mayo de 2021, disponible en <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/china-lac-trade-four-scenarios-in-2035/>

²⁷ Véase a modo de ejemplo JINPING, X., “Texto íntegro del discurso de Xi Jinping en apertura de la Cumbre del Foro de Cooperación China-África”, Observatorio de la política china, 4 de septiembre de 2018, disponible en <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/texto-integro-del-discurso-de-xi-jinping-en-apertura-de-la-cumbre-del-foro-de-cooperacion-china-africa>

²⁸ “China cambia préstamos por inversiones en Latinoamérica durante la pandemia”, El país, 11 de mayo de 2021, disponible en <https://elpais.com/internacional/2021-05-11/china-cambia-prestamos-por-inversiones-en-latinoamerica-durante-la-pandemia.html>

estabilidad de la región por sus actividades o la gestión del propio país, como es el caso de Venezuela o, en menor medida, Cuba.²⁹

En definitiva, a pesar de los que intereses de China en la región no son vitales y su presencia no ha sido relevante tradicionalmente en Latinoamérica, su creciente importancia ha despertado ya la preocupación de Estados Unidos. La potencia norteamericana, de forma creciente, ha incorporado esta preocupación a su discurso y sus principales documentos estratégicos.

3.3 Rusia

A pesar del debate generado por el ascenso de Rusia en el sistema internacional contemporáneo, en especial desde la crisis de Ucrania, el rol de esta potencia y sus magnitudes de poder material serían inferiores al de potencias como China o Estados Unidos.

Con un PIB similar al de potencias medias como Corea del Sur o España, los recursos para proyectar su poder son más limitados que en el caso de las potencias anteriormente citadas. Su gasto en defensa, estimado en unos 61.700 millones de dólares según el SIPRI en 2021, también está por debajo del que se estima para las otras grandes potencias citadas. Únicamente en el ámbito nuclear, dada la disposición de unas 6.255 ojivas nucleares y 1.625 desplegadas, cantidad solo comparable a la de Estados Unidos, esta potencia sería competitiva de igual a igual con el resto.³⁰

No obstante, y a pesar de todo, la visibilidad de su política exterior ha sido en ocasiones mayor a la que le correspondería por los recursos materiales disponibles. También en Latinoamérica.

Si uno analiza los documentos estratégicos rusos, tal y como es el caso de su Estrategia de Seguridad Nacional o de su Postura de la Política Exterior, parece resultar evidente que la relevancia que se otorga a Latinoamérica en el marco de su política internacional es inferior al de otras regiones. Lógicamente este es el caso del espacio postsoviético, su principal ámbito de influencia, pero también de Europa o Asia o de las relaciones con Estados Unidos. Latinoamérica quedaría postergada a un penúltimo

²⁹ NUGENT, C. y CAMPBELL, C...*op.cit.* Sobre las preocupaciones estadounidenses véanse la entrevista a Bolton en la nota 1 y la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 en la 20.

³⁰ EXPANSIÓN, Datos Macro. Producto Interior Bruto, 2021, disponible en <https://datosmacro.expansion.com/pib> INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS PARA LA PAZ DE ESTOCOLMO...*op.cit.*, pp. 12 y 17.

lugar, únicamente por delante de África, continente donde la presencia rusa también es creciente. Las referencias a la región se limitan a la cooperación estratégica con socios como Brasil, también miembro del grupo de los BRICS, o de la cooperación con organizaciones multilaterales en la región como sería el caso del Mercosur o la CELAC. Se mencionan, asimismo, las relaciones bilaterales con otros actores como Argentina, Nicaragua, Venezuela, Cuba o México y entre sus objetivos el incremento de la interacción política, el comercio, las inversiones o la cooperación cultural.³¹

Desde un punto de vista económico y comercial, la relevancia de Rusia en el continente ha sido relativamente escasa. El comercio de Rusia con la región supone tan solo una cuota del 0,7 %. La relación comercial con los diferentes Estados ha sido escasamente relevante, el país con la mayor relación comercial resultaría Brasil, que tan solo supone un 0,74 % en la cuota de las exportaciones rusas. En el intercambio comercial Rusia sería el país número 19 para las exportaciones brasileñas y Brasil el 18 para las rusas. El conjunto del comercio con Latinoamérica únicamente supone en torno al 2 % del total en lo que respecta a las exportaciones rusas. Esto no quiere decir que la relevancia del continente para Rusia en determinados sectores se haya incrementado o que no existan intereses en determinados ámbitos como el militar o el energético. También en las exportaciones de alimentos, en especial después de las sanciones aprobadas por Rusia contra los productos agrícolas de diferentes países europeos. En cualquier caso, la relevancia de este factor es menor y muy inferior al de potencias como China.³²

Más importante, sin embargo, habrían resultado las implicaciones políticas de la presencia rusa. En algunos casos como herencia de la Guerra Fría. En especial a través de la asistencia económica y militar a países como Cuba o Nicaragua, abiertamente críticos con Estados Unidos y con gobiernos autoritarios o con prácticas consideradas

³¹ GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN RUSA, National Security Strategy, diciembre 2015, disponible en <https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf> MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA FEDERACIÓN RUSA, Foreign Policy Concept of the Russian Federation, diciembre 2016, disponible en https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6B6Z29/content/id/2542248

³² MILOSEVICH-JUARISTI, M., "Rusia en América Latina: repercusiones para España", DT 02/2019 Real Instituto Elcano, 2019, pp. 51-65. Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1957d6fd-3b33-4a44-853c-c7093b13145a/DT02-2019-MilosevichJuaristi-Rusia-en-America-Latina.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1957d6fd-3b33-4a44-853c-c7093b13145a>

como tales. A estos países cabe añadir Venezuela, de la que Rusia ha sido uno de los aliados más relevantes en las últimas décadas. Asimismo, Rusia ha participado a través de inversiones en la industria energética venezolana, ha otorgado préstamos, realizado labores de asesoramiento militar, defendido la posición venezolana en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y realizado maniobras con sus fuerzas militares.³³

Entre los intereses políticos y de seguridad de Rusia se ha mencionado su reivindicación de la condición de gran potencia que aparece en sus principales documentos estratégicos, incrementar su presencia en el “patio trasero” de Estados Unidos en respuesta a su posición en relación a las Primaveras de Colores o el apoyo a los gobiernos de Georgia o Ucrania y las injerencias percibidas por Rusia en una región que considera de influencia propia. Además, a través de este apoyo, Rusia habría logrado que países como Nicaragua o Venezuela estén entre los pocos que habrían reconocido la independencia de Abjasia y Osetia del Sur. Finalmente, determinados aspectos ideológicos de su política exterior como la oposición frontal a la realización de cambios de régimen en gobiernos que Occidente consideraría incómodos, también habría influido en su posición política en la región.³⁴

En el tercer apartado se concretará como ha devenido esta rivalidad entre potencias en la región en torno a tres puntos. 1-El geoeconómico, 2- el político e ideológico y 3-el relativo a la estabilidad regional y los regímenes autoritarios presentes en Nicaragua, Cuba y Venezuela.

IV. LATINOAMÉRICA COMO ESCENARIO DE COMPETICIÓN ENTRE GRANDES POTENCIAS

4.1 El ámbito geoeconómico

Una de las dinámicas más importantes del sistema internacional de los últimos años es el surgimiento de la disciplina conocida como geoeconomía. Si bien no existe una única definición de estos instrumentos y de la disciplina que se ocupa de estudiarlos, puede entenderse como el conjunto de los instrumentos económicos que se

³³ PICHEL, M., “La era Putin en América Latina: cuáles son los objetivos estratégicos de Rusia en la región”, *BBC Mundo*, 2 de julio de 2020, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53219910>

³⁴ MILOSEVICH-JUARISTI, M...*op.cit.*, pp. 19-21. “Venezuela: US resolution vetoed by Russia, China at UN Security Council”, *DW*, 1 de marzo de 2019, disponible en <https://www.dw.com/en/venezuela-us-resolution-vetoed-by-russia-china-at-un-security-council/a-47734238>

utilizan con motivaciones geopolíticas o bien para lograr la consecución de objetivos de política exterior y seguridad nacional. Entre estos instrumentos cabe destacar la política de cooperación para el desarrollo, de inversiones, la imposición de aranceles o las sanciones entre otros muchos.³⁵

Se ha resaltado como las grandes potencias tienden a utilizar estos instrumentos para obtener las citadas ventajas políticas y en este caso Latinoamérica como región no ha sido una excepción.

Tal y como hemos podido ver en el apartado anterior, China se ha convertido en relativamente poco tiempo en uno de los principales actores económicos de la región. De tal forma, ha logrado consolidarse como el segundo socio comercial después de Estados Unidos superando a la Unión Europea. Su papel en la concesión de préstamos e inversiones también ha crecido, aunque como vimos no ha estado exenta de problemas.

Este protagonismo económico de China, en cualquier caso, no se ha producido sin contrapartidas. En su libro blanco sobre la región, China ha mostrado su interés por diferentes sectores como el energético, las telecomunicaciones o las infraestructuras. Sin embargo, más allá de este tipo de proyectos los objetivos políticos de China han marcado su actuación en este ámbito y han llevado a diversos choques con Estados Unidos.³⁶

Estos choques estarían marcados principalmente por la pretensión china de que los Estados que todavía reconocen al gobierno de Taiwán retiren este reconocimiento. Un punto que afectaría especialmente a los países de América Central, especialmente necesitados de asistencia económica y para el desarrollo. También a otros Estados como la República Dominicana o Paraguay, que han sido objeto de diversas presiones de China a este respecto. Por otro lado, incluso dirigentes tan críticos con China como el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, que llegó a afirmar que “China estaba comprando a Brasil” han acabado dando marcha atrás, aunque eso no ha evitado que su retórica

³⁵ BLACKWILL, R. D. Y HARRIS, J., *Geoeconomics and Statecraft*, Ed. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge Ma, 2016, pp. 19-20.

³⁶ GOBIERNO DE CHINA, “Full text of China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean”, 4 de noviembre de 2016, disponible en http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm

enérgica, llegando incluso a acusar a China de crear el Covid-19 para lanzar una guerra química.³⁷

Estados Unidos, ante la política desarrollada por China habría criticado su política de inversiones, en América Central sin ir más lejos, sosteniendo a través de su secretario de Estado en la etapa de la Administración Trump que “China solo ofrece deuda, dependencia e, incluso, erosión de la soberanía en algunos países”. De igual modo reaccionaría a las presiones chinas, apoyando a Estados que reconocen a Taiwán como Paraguay. Asimismo, ha presionado a países como México para excluir a la potencia asiática de las redes 5G que, al igual que en otras partes del mundo, están en proceso de adaptación. Estos choques no son ninguna novedad y resultan, de hecho, paralelos a los que se estarían produciendo en otras regiones del mundo como la propia Europa y consustanciales a las dinámicas desglobalizadoras presentes en el sistema internacional reciente, que han acompañado a esta rivalidad reciente entre grandes potencias.³⁸

Estados Unidos, además, habría respondido a la política china ya con la Administración de Joe Biden con el desarrollo de un nuevo programa de inversiones, especialmente en el ámbito de las infraestructuras. El nombre de este programa sería *Build Back Better World* y recibiría su nombre del programa de reindustrialización puesto en marcha por el presidente Biden y presentado como eslogan en su campaña presidencial, a efectos de fortalecer a la clase media. Estados Unidos ya tenía una cierta tradición con este tipo de programas de desarrollo, tal y como se ha podido ver en determinados momentos históricos como el Plan Marshall puesto en marcha por la Administración Truman o la Alianza para el Progreso del presidente Kenney.³⁹

³⁷ NUGENT, C. y CAMPBELL, C...*op.cit.* “Cresce a dependência do Brasil para a China”, *CNN Brasil*, 14 de febrero de 2021, disponible en <https://www.cnnbrasil.com.br/business/cresce-a-dependencia-do-brasil-para-a-china/> “Bolsonaro insinúa que China creó el coronavirus para lanzar "guerra química”, *DW*, 6 de mayo de 2021, disponible en <https://www.dw.com/es/bolsonaro-insin%C3%BAa-que-china-cre%C3%B3-el-coronavirus-para-lanzar-guerra-qu%C3%ADmica/a-57441882>

³⁸ “EE UU y China cruzan críticas por su influencia en Centroamérica”, *El país*, 24 de enero, disponible en https://elpais.com/internacional/2020/01/24/america/1579824711_239305.html “Alianza entre Paraguay y EEUU gira en torno a Taiwán, según Eladio Loizaga”, *La Nación*, 29 de junio de 2021, disponible en <https://www.lanacion.com.py/politica/2021/06/29/alianza-entre-paraguay-y-eeuu-gira-en-torno-a-taiwan-segun-eladio-loizaga/> TOVAR, J., *La política internacional de las grandes potencias*, Ed. Síntesis, Madrid, 2021, pp. 17-21.

³⁹ Véase BIDEN, J., “Remarks by President Biden in Meeting on the Build Back Better World Initiative”, Casa Blanca, 2 de noviembre de 2021, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/11/02/remarks-by-president-biden-in-meeting-on-the-build-back-better-world-initiative/>

En cualquier caso, con todas las tensiones que pudiesen surgir a raíz de esta instrumentalización de la dimensión económica del poder duro, no todos estos desarrollos serían negativos para la región. También habría permitir a sus países de disponer de más opciones y poder explotar esta rivalidad para obtener ciertos beneficios. A modo de ejemplo, como respuesta a la crisis del coronavirus, tanto China como Estados Unidos han distribuido millones de dosis de las vacunas fabricadas respectivamente por empresas de ambos Estados, a efectos de combatir la expansión de la enfermedad. Pero incluso en casos concretos como el de Honduras, la amenaza con retirar el reconocimiento del gobierno de Taiwán habría servido para presionar a Estados Unidos y lograr que este incrementase el suministro.⁴⁰

4.2 Rivalidad en el ámbito político e ideológico

La Guerra de Irak puso fin al predominio del idealismo wilsoniano en la política exterior estadounidense de la posguerra fría. Las Administraciones Estadounidenses que sucedieron a la de George W. Bush mostrarían su escepticismo sobre las posibilidades estadounidenses de extender la democracia liberal. Sin embargo, esto no quiere decir que este posicionamiento haya desaparecido completamente del discurso de la potencia norteamericana y la rivalidad con grandes potencias como China o Rusia abre una nueva vía para su proyección.

De tal forma, y a pesar del público escepticismo del presidente Trump sobre la posibilidad de extender la forma de gobierno estadounidense a escenarios como Afganistán, en el caso de Latinoamérica el abandono de esta política tan solo se ha realizado de manera parcial. En lo que respecta a los casos de Cuba, Nicaragua o Venezuela, la Administración Trump ha criticado a los dirigentes de estos países por sus prácticas autoritarias y la represión de la disidencia.⁴¹

⁴⁰ “Estados Unidos priorizará el envío de vacunas a América Latina tras la amenaza de Honduras de dejar de reconocer a Taiwán en favor de China”, *Infobae*, 19 de mayo de 2021, disponible en <https://www.infobae.com/america/eeuu/2021/05/19/estados-unidos-priorizara-el-envio-de-vacunas-a-america-latina-tras-la-amenaza-de-honduras-de-dejar-de-reconocer-a-taiwan-en-favor-de-china/>

⁴¹ Veáanse TRUMP, D., Transcript: Foreign Policy Speech, *The New York Times*, 28 de abril de 2016, disponible en <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html> TRUMP, D., “Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly | New York, NY”, Archivos de la Casa Blanca de Trump, 25 de septiembre de 2018, disponible en <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>

De igual forma, las críticas estadounidenses se han trasladado al ámbito de la rivalidad con China y Rusia en la región. Ya se ha expuesto como uno de los principales puntos de crítica a la acción tanto de Rusia como de China ha sido el apoyo otorgado a estos regímenes autoritarios en el marco de su política internacional. Ciertamente no faltan evidencias para respaldar estas acusaciones. Es un hecho que tanto China como Rusia se han planteado como objetivo común en su política exterior evitar que los países occidentales y, en especial, Estados Unidos imponga cambios de régimen en Estados críticos con su liderazgo.⁴²

La mayor parte de autores rechaza la idea de que China o Rusia quieran expandir de forma activa su modelo político en el marco de su política internacional. Cuestión diferente es que, si bien de manera incoherente como demuestran las acciones de Rusia en Ucrania o las de China en su vecindario inmediato, defiendan una política de no injerencia en los asuntos internos de otros Estados. Un elemento que explicaría el rechazo a la condicionalidad política en su concepción de la cooperación para el desarrollo que defiende China.⁴³ Además, rechazan la aplicación de doctrinas como la de la responsabilidad de proteger, cuya instrumentalización por parte de los países occidentales han denunciado reiteradamente. A pesar de todo no puede descartarse que, en el marco de su concepción particular del poder blando, China esté interesada en plantear su modelo de gobierno como un ejemplo para los países del sur global, que combinaría autoritarismo político y capitalismo parcialmente de Estado y ha asistido a gobiernos de otros Estados autocráticos en determinadas prácticas represivas o limitadoras de derechos que les ayudarían a mantenerse en el poder.⁴⁴

La dicotomía entre autoritarismo y democracia, en cualquier caso, sí rememora el discurso oficial de la Guerra Fría en Estados Unidos y tiene visos de que va a ser aplicado de manera general en el marco de la rivalidad con China y, en menor medida, Rusia. Previsiblemente y, a la luz de la pervivencia de regímenes autoritarios, no liberales o populistas en Latinoamérica, tendrá repercusiones en la región.

⁴² Véase nota 33 y “Putin's Russia set against regime change in Syria”, *Reuters*, 28 de junio de 2012, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-syria-russia-un-idUSTRE80R08B20120128>

⁴³ Véase la nota 26.

⁴⁴ ECONOMY, E., “Yes, Virginia, China Is Exporting Its Model”, *Yes, Virginia, China is Exporting its Model*, Council on Foreign Relations, 11 de diciembre de 2019, disponible en <https://www.cfr.org/blog/yes-virginia-china-exporting-its-model>

De hecho, ya hay algunas muestras de estos planteamientos, desde los del ex consejero de Seguridad Nacional, John Bolton, ya citados al famoso discurso de Mike Pompeo de 2020. A este respecto, la Administración Biden, no ha retornado a un posicionamiento más escéptico sobre esta cuestión como el que mantuvo en su momento el presidente Obama. A la postre, el discurso que confrontaría autoritarismo y democracia frente a estas potencias es una continuidad clara entre Trump y Biden.⁴⁵

Cuestión distinta es que dicho discurso constituya más bien un instrumento de propaganda y no se traslade necesariamente a una política práctica. El largo historial estadounidense en Latinoamérica de apoyo a golpes de Estado e injerencias impopulares, además del propio fracaso reciente de esta estrategia estadounidense, demostrada por la salida de Estados Unidos de Afganistán, así como la reacción relativamente moderada a las acciones represivas de gobiernos autoritarios como Venezuela o Nicaragua, básicamente concretadas en la imposición de sanciones, no hacen vislumbrar un cambio de política práctica.

El escepticismo de Trump y Biden hacia esta política más allá de su discurso, se ha mantenido en la práctica.

4.3 Seguridad, estabilidad y regímenes iliberales

Más importante que el argumento ideológico, es el papel que la competición entre las grandes potencias puede tener sobre la seguridad y la estabilidad regionales y, en este punto, la problemática planteada por los gobiernos autocráticos de la región tiene un papel más relevante.

De todos ellos el que más ha destacado es el de Venezuela. Si bien la disposición del dinero procedente del petróleo permitió al régimen chavista realizar una importante proyección exterior y apoyar a sus aliados en diferentes Estados de la región y fuera de ella, la mala gestión realizada por su gobierno ha llevado a una importante situación de crisis que afectaría incluso a la propia empresa petrolera estatal, que necesitaría para su funcionamiento de la inversión procedente de actores exteriores como Rusia o China.

De igual modo, el deterioro de la seguridad a nivel interno, la crisis de subsistencia, así como el recrudecimiento del enfrentamiento con la oposición llevarían

⁴⁵ Véase POMPEO, M., “Communist China and the Free World’s Future”, Departamento de Estado, 23 de julio de 2020, disponible en <https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future-2/index.html> CASA BLANCA...*op.cit.*, p. 6.

a millones de ciudadanos venezolanos a huir a otros países de la región y fuera de ella, lo que convertiría a Venezuela en un problema de estabilidad y seguridad a nivel regional independientemente de la forma de gobierno que ostentase.

Los países de la región más afectados se unirían bajo los auspicios estadounidenses en torno al Grupo de Lima. Su conformación se vio facilitada porque las elecciones recientes que habían afectado a un número creciente de países dio lugar a gobiernos enmarcados en el centro derecha, más proclives a criticar al régimen que sus predecesores. En el caso de Brasil, la subida al poder de Jair Bolsonaro acentuaría las críticas de manera destacada por parte de este país a Venezuela, si bien nunca se llegaría al punto de proponer una intervención militar.⁴⁶

En el caso de Estados Unidos, el presidente Donald Trump y su consejero de Seguridad Nacional, John Bolton, articularían una política más enérgica hacia el país caribeño, fundamentada en la aplicación de sanciones y presión diplomática sin llegar a descartar abiertamente una intervención militar. De hecho una pequeña nota de papel que especificaba un determinado número de tropas levanto especulaciones entre los medios de comunicación.⁴⁷

Si hasta entonces la pasividad de sus predecesores había sido la tónica, en este caso el discurso se endurecería con notables ejemplos como el pronunciado en Miami por John Bolton en el que hace referencia a la Troika del Mal en 2020, uniendo a Venezuela, Cuba y Nicaragua dentro de este grupo. También expuso la preocupación estadounidense sobre la posibilidad de que China o Rusia abriesen una base en el país latinoamericano.⁴⁸

En el ámbito exterior, se apoyaría a un candidato conjunto de la oposición, Juan Guaidó, que debería tener el papel de presidente legítimo e interlocutor de los Estados que no reconocían al régimen chavista. A este grupo Estados Unidos lograría unir a España y los diferentes países de la Unión Europea, aunque estos expresarían ciertos

⁴⁶ “Bolsonaro fantasea con invadir Venezuela para expulsar a Maduro”, *La Vanguardia*, 10 de abril de 2019, disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190410/461574743825/bolsonaro-invadir-venezuela-expulsar-maduro.html>

⁴⁷ BOLTON, J., *The Room Where it Happened*, Ed. Simon & Schuster, Nueva York, 2020, pp. 247-286.

⁴⁸ BOLTON, J., “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Administration’s Policies in Latin America”, Casa Blanca, 2 de noviembre de 2018, disponible en <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-administrations-policies-latin-america/>

límites en dicha actuación, como expresó de manera reiterada el Ministro de Asuntos Exteriores de España y luego Alto Representante de la Unión Europea, Josep Borrell.⁴⁹

La posición de China y Rusia fue totalmente contraria. Estos países ya se habían caracterizado por el apoyo decidido al régimen venezolano, si bien la deuda pendiente que el régimen tenía con estos países figuraba entre sus lógicas preocupaciones. Los llamamientos de Guaidó para que apoyasen una transición, a pesar de las declaraciones de este dirigente en relación a su voluntad de garantizar la devolución de los créditos, no les hizo cambiar de posición y su apoyo al gobierno bolivariano continuó.

La salida de Bolton y la pérdida de paciencia del presidente Trump con una estrategia que no estaba dando frutos y que ponía en riesgo su política de acabar con las “guerras interminables” dio al traste con esta estrategia.

Cabe destacar que el sucesor de Trump, el presidente Joe Biden, ha mantenido una política similar a la de su predecesor. Con una Administración compuesta mayoritariamente por defensores del liberalismo intervencionista como Jake Sullivan, Anthony Blinken o Samantha Power y, a pesar de que los intereses principales de Estados Unidos se centran en la región indo-pacífica, la política de sanciones y críticas al régimen se mantuvo.⁵⁰

La política latinoamericana de Biden tampoco ha mostrado grandes cambios en lo que respecta al régimen de Daniel Ortega. El desencadenamiento de la represión y la huida de opositores ha tenido por consecuencia una política estadounidense similar a la desarrollada hacia Venezuela.

Si bien esto no tuvo nada de sorprendente, si lo fue más el alejamiento de la política de su Administración respecto de la ejecutada por el presidente Obama y la Administración en la que ocupó el cargo de vicepresidente, en relación a Cuba. La revuelta producida por el descontento y la crisis económica generada por la expansión del Covid-19 conduciría a nuevas protestas y represión por parte del régimen que sería muy criticada por el presidente estadounidense. Si su intención era repetir la política

⁴⁹ “Borrell se opone a la intervención militar sugerida por Guaidó en Venezuela”, *El Confidencial*, 24 de febrero de 2019, disponible en <https://www.elindependiente.com/internacional/2019/02/24/borrell-rechaza-intervencion-militar-sugerida-guaido-venezuela/>

⁵⁰ Véase a modo de ejemplo MEAD, W.R., “Transcript: Dialogues on American Foreign Policy and World Affairs: A Conversation with Jake Sullivan”, Hudson Institute, 15 de marzo de 2019, disponible en <https://www.hudson.org/research/14923-transcript-dialogues-on-american-foreign-policy-and-world-affairs-a-conversation-with-jake-sullivan>

desarrollada por Obama y su viceconsejero de Seguridad Nacional, Ben Rhodes, esto no se ha producido.⁵¹

En todos estos casos, tanto China como Rusia han apoyado diplomáticamente, asesorado militarmente y otorgado créditos y préstamos a los citados regímenes. Este apoyo ha generado un previsible incremento de la preocupación para los dirigentes estadounidenses, expresada en su discurso y documentos estratégicos.

V. CONCLUSIONES

Una vez expuesto el análisis se procederá a responder a las preguntas recogidas en la parte introductoria.

En primer lugar sobre el lugar que ocupa Latinoamérica en las prioridades estratégicas de las grandes potencias cabe mencionar que, en este momento, la relevancia de esta región sería menor. En el caso de China y Rusia tanto su lejanía estratégica como las prioridades otorgadas a su vecindad inmediata, el Este de Asia y el espacio postsoviético respectivamente, hacen que la atención prestada y los recursos utilizados en este sean menores. Los propios documentos estratégicos de ambas potencias otorgan un lugar subalterno a Latinoamérica y, si bien esto es algo que puede cambiar a futuro, en este momento no constituye una de sus prioridades.

Estados Unidos tampoco otorga en estos momentos la máxima relevancia a Latinoamérica y, pese a una tradición geopolítica bien asentada sobre la consideración de naturaleza vital del Hemisferio Occidental, hoy en día su prioridad más relevante está en la región indo-pacífica y en lidiar con el ascenso de China.

En segundo lugar y sobre la naturaleza de estos intereses, en el caso de Estados Unidos la cercanía geográfica y los vínculos históricos y culturales con la región hacen que la relevancia potencial de la misma sea mucho más alta. Entre estos intereses destacan la lucha contra desafíos transnacionales como el tráfico de drogas, la delincuencia organizada, la inmigración ilegal o los efectos de la inestabilidad provocada por regímenes autoritarios como los de Venezuela o Nicaragua.

⁵¹ BIDEN, J., “Statement by President Joseph R. Biden, Jr. on Protests in Cuba”, Casa Blanca, 12 de julio de 2021, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/12/statement-by-president-joseph-r-biden-jr-on-protests-in-cuba/>

En el caso de China la reducción del número de países que reconocen al gobierno de Taiwán sería uno de los aspectos más importantes. A esto cabe añadir la defensa de sus intereses económicos y comerciales en la región. Cabe preguntarse de cara a futuro, hasta que punto podrá resultar atractivo a futuro para China incrementar su presencia en una región de potencial relevancia para Estados Unidos, similar a la que esta potencia mantiene en la región indo-pacífica, aprovechando su relación con regímenes como los de Venezuela, Cuba o Nicaragua a los que, junto con Rusia, ha apoyado en tiempos recientes de una manera relativamente oportunista.

A diferencia de esta última, los intereses rusos son, principalmente, de naturaleza política y están claramente relacionados con su interés en mantener dentro de su condición de gran potencia una presencia en el Hemisferio Occidental de forma similar a la que las potencias occidentales tienen en el espacio postsoviético, conservando su sistema de alianzas heredado de la Unión Soviética, combatiendo la política de cambio de régimen de Occidente y obteniendo ciertas contraprestaciones políticas como el reconocimiento de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur. El asesoramiento en cuestiones militares ha sido otra de sus principales actividades.

En tercer lugar y, a la vista de la posición subalterna que esta región ocuparía entre las prioridades de las grandes potencias, ¿es visible una continuidad a medio plazo de esta situación o se vislumbran cambios en el horizonte? A este respecto un cambio en el horizonte, teniendo en cuenta la creciente dinámica de competición entre grandes potencias, no puede ser descartada en absoluto. Máxime en un escenario de desglobalización y recuperación de la competición geopolítica en un sentido clásico.

Si bien Estados Unidos ha minusvalorado la relevancia del Hemisferio Occidental frente al Próximo Oriente primero y a Asia-Pacífico después y, sin querer incurrir en un determinismo exagerado, la geografía hace que la potencia norteamericana vaya a quedar vinculada a los acontecimientos que se produzcan en esta región y que su relevancia sea dependiente de lo que acontezca en otros escenarios del sistema internacional.

Un objetivo geopolítico central de Estados Unidos desde tiempos de Nicholas Spykman y continuado por otros autores como Zbigniew Brzezinski, es impedir que se alce un hegemon en el espacio euroasiático, manteniendo la pluralidad política existente en esta región. Su ausencia impediría que pudiese intervenir en el Hemisferio

Occidental y dejaría manos libres a Estados Unidos para actuar en otras regiones. Aún más, esta preocupación, tal y como sostienen destacados autores realistas como John Mearsheimer, está crecientemente relacionada con la seguridad nacional estadounidense y los acontecimientos en la región indo-pacífica. Si China se anexiona Taiwán y acaba convirtiéndose en la potencia dominante en la región, tendría las manos libres de manera aún más clara para intervenir en otras áreas regionales.

Si este escenario se cumpliera, el Hemisferio Occidental constituiría la principal de las preocupaciones estadounidenses y por eso resulta esencial de cara a sus líderes políticos que la partida se juegue en Asia, impidiendo que el ascenso de China se tradujese en un papel hegemónico de su propia región y pueda proyectar su poder de manera plena a otras regiones como Latinoamérica. Es en este ámbito donde debemos entender marcados los intereses vitales y la mayor preocupación para la potencia norteamericana y, por tanto, el eje de la competición de las grandes potencias en la región durante las décadas venideras.

30 AÑOS DE LA CONFERENCIA IBEROAMERICANA

Dra. Ana Idalia Castellanos de Kranwinkel

Embajadora Directora de Cumbres y Foros Políticos. Ministerio de Relaciones
Exteriores de la República Dominicana

No tenemos que reflexionar para saber desde cuando inician las relaciones de los países latinoamericanos con España y Portugal. Esa historia la conocemos desde nuestra educación primaria. Lo que habría que pensar es desde cuando las relaciones comenzaron a ser tan estrecha, productiva y rica, dándole relevancia y valor al acervo cultural que nos une.

La presencia activa de España en algunos mecanismos de integración y de organizaciones internacionales de la región americana, es intensa, por ejemplo, con el Sistema de Integración Centroamericana –SICA-, el Jefe de Gobierno español o, en su defecto, el canciller, sostienen reuniones con sus homólogos de los países miembros para revisar las agendas y compartir las realidades vigentes en todos los órdenes. Así mismo, España es observador de la OEA desde 1972 y Portugal desde 1975.

Y en ese orden, podemos afirmar que tanto España como Portugal han sido promotores importantes y han apoyado a los países latinos dentro de las relaciones con algunos mecanismos de integración como la Unión Europea.

Si nos detenemos a analizar este primer concepto para situarnos en el tiempo, debemos remontarnos a los eventos que influyeron en el mundo en 1991, de los que resaltaremos tres puntos importantes que cambiaron el rumbo de la política mundial: El muro de Berlín cae en 1989, uniendo a las dos Alemanias; en ese mismo año se disuelve la Unión de República Socialistas Soviéticas, y cuando creemos que a partir de ese momento comenzaríamos a construir un mundo democrático y armónico, Irak invade Kuwait provocando la invasión de Estados Unidos a ese país en lo que conocimos como “Tormenta del Desierto”, dando inicio a una serie de acontecimientos y enfrentamientos de diversos órdenes entre los países de occidente y los del medio oriente.

En ese mundo cambiante y convulso de 1991 se crea en Guadalajara, México, la Comunidad Iberoamericana de Naciones, reuniendo en ese momento a 19 países de América Latina y 2 de Europa, con el objetivo de “examinar en forma conjunta los grandes retos que confrontan nuestros países en un mundo de transformación”.

Como cita la Declaración de la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Madrid, España, celebrada en 1992: “Desde Guadalajara se han producido cambios decisivos en un panorama político sometido a una súbita aceleración histórica. El fin de la bipolaridad abre nuevas posibilidades de concertación, al acabar con la lógica de la guerra fría y alterar el sentido de los alineamientos en la Comunidad Internacional”.

Sin embargo, a medida que el mundo va cambiando hacia el entendimiento y el camino hacia la democracia, nos enfrentamos a otra realidad que va más allá de lo político, y es la inequidad entre nuestros países. La misma declaración antes citada expresa que “la desaparición del frente Este-Oeste ha hecho más explícito el desnivel entre el Norte y el Sur” y es bueno agregar desigualdad también dentro de nuestros propios países, por lo que se destacan dos ejes primordiales, fomentar nuestro acervo cultural y la cooperación tanto sur-sur como norte-sur.

Durante estos 30 años la Conferencia Iberoamericana ha ido afianzándose, podríamos inclusive afirmar que ha sido uno de los mecanismos de integración regional que ha sabido ir adaptándose a los cambios en el tiempo no solo a nivel estructural, sino también de sus intereses, programas y que ha sabido redireccionar el enfoque para poder llegar e influir en la vida de los ciudadanos de los países iberoamericanos.

En ese sentido podríamos citar algunos hitos que han sido imprescindible para reforzar tanto su estructura organizacional como su dinamismo, a saber:

- 2002 en la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Bávaro, República Dominicana, los días 15 y 16 de noviembre de 2002, de donde emana el mandato de iniciar la revisión, mejora e institucionalización de los procedimientos internos;

La declaración política de dicha Cumbre cito: “Los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana, conscientes de la necesidad de mejorar los mecanismos y la institucionalización de las Cumbres para que la sociedad

iberoamericana profundice más y mejor sus relaciones y aproveche sus potencialidades, proponen al Presidente de la República Federativa de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, para que, una vez concluido su mandato, presida un grupo de trabajo para reflexionar sobre medidas e iniciativas concretas que se puedan poner en marcha, junto a un grupo de colaboradores para presentar los conclusiones en la XIII Cumbre Iberoamericana que se celebrará en Bolivia el año 2003”.

Este proceso de reflexión deberá perseguir dos objetivos:

- Conseguir una mayor cohesión interna en el seno de la Comunidad Iberoamericana, y,
- Conseguir que la Comunidad Iberoamericana tenga como conjunto una mayor presencia en el ámbito internacional.

Los aspectos concretos objeto de la reflexión encomendada pueden ser, entre otros los siguientes:

- Una mayor institucionalización y la creación de una Secretaría Permanente Iberoamericana; Estudio de los mecanismos y procedimientos para que la cooperación iberoamericana sea más efectiva, evitando la rigidez del actual sistema; Estudio de las peticiones de vinculación a las Cumbres Iberoamericanas de los países que las han manifestado.

- 2003 XIII Cumbre Iberoamericana que tuvo lugar los días 14 y 15 de noviembre de 2003, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, *se crea la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)*.

De esta cumbre emanan dos documentos: un documento denominado “Convenio de Santa Cruz de la Sierra constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana”, además de los habituales documentos.

Pese a que es con el Convenio de Santa Cruz que se crea la SEGIB, es en la declaración política de la XIV Cumbre Iberoamericana de San José, Costa Rica en el 2004 cuando los Jefes de Estado y de Gobierno aprueban y reafirman la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

- 2005 XV Cumbre, celebrada en Salamanca, España, el Principado de Andorra ingresa como miembro de pleno derecho. La Comunidad llega a su número actual de 22.
- En 2006 se aprueba la Carta Cultural Iberoamericana, por las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en la XVI Cumbres de Montevideo, Uruguay.
- En la XVII Cumbre Iberoamericana realizada en El Salvador, en el 2008, se adoptó el Boletín de la Secretaría General 2008/1 mediante el cual se establecían los procedimientos para optar por ser Observador, ya sea Asociado (países) o Consultivo (Organizaciones Internacionales), según el caso. Este Boletín fue sometido a revisión aprobándose una nueva modificación en la reunión de Coordinadores Nacionales de la XXI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Asunción, Paraguay, celebrada en octubre de 2011.

No podemos concluir sin dedicar una gran parte de este artículo a la Cooperación Iberoamericana, establecida en el programa de acción de la XVII Cumbre celebrada en Santiago de Chile en 2007, cito:

36. Autorizar a la SEGIB para que participe en las reuniones de los programas e iniciativas de Cooperación Iberoamericana.

37. Aprobar la “estrategia de cooperación en el marco de la conferencia iberoamericana“, encomendando a los responsables de cooperación y a la SEGIB su implementación a partir de 2008. Dicha estrategia debe asegurar la calidad, la eficacia, el impacto, y la visibilidad de los Programas e Iniciativas Iberoamericana, la adecuada articulación y complementariedad de los Programas y de las actividades de cooperación de los organismos iberoamericanos, y el impulso a nuevas acciones de la Cooperación Iberoamericana que promuevan entre ellos la cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica”

38. Encomendar a la SEGIB que apoye la preparación de iniciativas de Cooperación Iberoamericana para la promoción de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, sobre la base del informe anual sobre esta cooperación realizado por dicha Secretaría y orientada a fortalecer los programas binacionales, sistematizar y documentar buenas prácticas y casos exitosos”

Visto todo esto, en el 2010, se establece El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) como una herramienta intergubernamental enfocada en la Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular (CT) en Iberoamérica, haciendo énfasis en fomentar las alianzas para dar participación a otros actores.

Actualmente existen 20 Programas, 5 Iniciativas y 5 Proyectos Adscritos de cooperación en áreas prioritarias como lo declarado en la XXIV cumbre celebrada en Veracruz, México, cuando se decidió que las tres áreas de cooperación fueran: el Espacio Cultural Iberoamericano (ECI), el Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) y el Espacio Iberoamericano de Cohesión Social (EICS).

Hermosos esfuerzos se han lanzado para celebrar Iberoamérica, como la campaña “Diferentemente Iguales” que recoge lo que somos: un grupo de países muy diversos, con características geográficas, situaciones económicas y de desarrollo muy diferentes, pero iguales porque conservamos un acervo cultural grandioso y rico que nos une.

Quiero concluir con el título de la recién lanzada campaña: “Iberoamérica Avanza”.

IV. RECENSIONES

DÍAZ GALÁN, Elena G. La seguridad internacional en las Américas: logros normativos de la integración regional y subregional, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021.

J. Daniel Oliva Martínez

Subdirector del Departamento de Derecho Internacional, Derecho Eclesiástico y
Filosofía del Derecho

Universidad Carlos III de Madrid.

La profesora Elena Díaz Galán ha escrito un excelente libro. No estamos acostumbrados en la Universidad española en estos tiempos de superficialidad y obsesiva búsqueda de los méritos acreditativos, a encontrarnos trabajos tan honestos, tan bien fundamentados que asuman un enfoque crítico, que aporten conclusiones propositivas en relación con las temáticas y procesos estudiados y que estén llamados a orientar en el futuro a otros investigadores.

Por ello el libro de Elena Díaz sobre el tratamiento que se ha dado a la seguridad en los procesos de integración regional y subregional en América es una excepción que debemos saludar con alegría. Especialmente todos aquellos que seguimos apostando por un trabajo intelectual y académico de calidad liberado de las ataduras propias de un sistema universitario que parece condenar a gran parte de nuestra comunidad a una labor “funcional” desligada del compromiso real por construir pensamiento y generar reflexión crítica.

Se trata de un libro clásico en cuanto a la factura e innovador en cuanto a la temática. En relación con lo primero hemos de destacar la metodología utilizada, la propia del Derecho Internacional Público, de las Relaciones Internacionales y del estudio del fenómeno de las organizaciones internacionales y los procesos de integración, pero apoyada también por supuesto en la historia de las instituciones y en la investigación sobre los diferentes contextos sociales-culturales, políticos y económicos por los que ha atravesado el continente americano.

Además, hemos de destacar el uso de la documentación de apoyo. Nos encontramos ante uno de esos trabajos (de los que ya no abundan) con una apabullante base documental y bibliográfica con más de 110 libros y capítulos de libros y casi 180 artículos de revistas científicos citados. Y con un aparato crítico excepcional que integra 553 notas a pie en las que, a su vez, se citan otros muchos trabajos. Podemos con ello asegurar que la profesora Díaz Galán ha agotado la bibliografía especializada y tal y como se puede confirmar no ha quedado ni un autor o trabajo de referencia sin consultarse y citarse.

Por otro lado, la estructura es equilibrada con dos grandes partes principales, claramente definidas que a su vez muestran equilibrio en cuanto al número de capítulos que integran cada una de ellas. La introducción es clara y en la misma su autora nos avanza los contenidos principales de un libro que indudablemente solo ha podido ser resultado de un concienzudo proceso de investigación y que conduce finalmente a unas sugerentes conclusiones que identifican futuras líneas de trabajo. Ha de resaltarse igualmente el prólogo de la profesora Miryan Colacrai de la Universidad Nacional de Rosario que nos ayuda ya desde el principio a adentrarnos en la complejidad y la importancia de los temas que el libro abordará. Y también es de agradecer (algo cada vez menos habitual) que la autora ha tenido a bien incorporar un cuadro con las siglas y acrónimos utilizados lo que en un trabajo sobre organizaciones internacionales y procesos de integración es algo imprescindible.

El libro, como deben ser los buenos libros científicos, no proporciona conclusiones cerradas, indiscutibles, desde un afán de construcción del conocimiento objetivo que todos sabemos imposible, más aún en el campo de las ciencias sociales y jurídicas y las relaciones internacionales, sino que nos anima a seguir estudiando de cerca una cuestión, la de la seguridad en los procesos de integración regional y subregional, que hasta la fecha no había sido objeto de una especial atención por parte de la doctrina.

Por eso mismo, aún, siendo un libro clásico en cuanto a su metodología y su realización, lo es también innovador ya que nos adentra en una temática poco trabajada con anterioridad. Y esa es desde luego, a mi juicio, otras de las virtudes de la investigación de la profesora Elena Díaz que lejos de aproximarse a temas ya suficientemente abordados en el plano de la integración regional y subregional en

América, ha estado centrada en las cuestiones de seguridad, el mantenimiento de la paz y los mecanismos de resolución de conflictos. Para ello la autora realiza un recorrido bien sistematizado, claro y documentado sobre las bases normativas, institucionales, políticas y en general contextuales relacionadas con el desarrollo de la seguridad en la integración americana. Y lo hace diferenciado dos planos fundamentales (en cada una de las dos grandes partes del libro) el propiamente regional y el subregional.

En el primero analiza los avances, retrocesos, la mayor o menor atención otorgada a la cuestión y los desafíos a los que se ha enfrentado y se enfrenta la configuración de un pilar autónomo de seguridad en procesos como el Tratado de Libre Comercio entre los Estados norteamericanos (actual T-MEC), el Gran Caribe, la Alianza del Pacífico, el ALBA, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, la Asociación Latinoamericana de Integración o UNASUR. Marco este último en el que se dieron alguno de los avances institucionales más importantes con la creación del Consejo de Defensa Suramericano y el reconocimiento de América del Sur como Zona de Paz cuyo legado pretende recuperar el recién creado Foro para el Progreso de América del Sur del que la autora también se ocupa.

El segundo plano de análisis y reflexión está centrado en el estudio de los temas de seguridad, desde un prisma que la autora denomina “evolutivo y complementario” en los procesos de integración subregional. Primeramente, en Centroamérica abordando el estudio de los instrumentos constitutivos y el Tratado Marco sobre Seguridad dentro del SICA y continuación la Comunidad Andina de Naciones, para lo cual la profesora Díaz Galán nos adentra en el análisis de la Carta Andina de Paz y Seguridad, el reconocimiento de la subregión andina como Zona de Paz y los lineamientos de una Política Andina de Seguridad Externa Común.

En este repaso en profundidad por las iniciativas de ámbito subregional la autora también se ocupa de la Comunidad del Caribe en la que identifica dentro del CARICOM la generación de un Sistema Caribeño de Seguridad y de la Zona de Paz del Mercosur, así como del Acuerdo Marco sobre Seguridad Regional entre los países de Mercosur y Bolivia, Colombia, Venezuela, Chile, Ecuador y Perú.

La lectura del libro nos confronta con una realidad indiscutible: la seguridad no ha sido una cuestión prioritaria en la mayoría de los procesos de integración hemisféricos, regionales y subregionales acontecidos (con mayor o menor éxito) en el

continente americano. Pero eso no significa en absoluto que la cuestión no haya sido objeto de un tratamiento diplomático lo que en algunos de los procesos estudiados se haya proyectado en la generación de normas y de marcos institucionales específicos. A su vez, la autora identifica como a medida que los procesos de integración van avanzando hacia componentes no solo económico-comerciales, sino también políticos, las cuestiones de seguridad empiezan a formar parte de la agenda y son objeto de preocupación. Todo ello lo hace resaltando críticamente las carencias y dificultades, así como también las consecuciones y logros de cada uno de los procesos estudiados. A medida que estos procesos han sido más exitosos y han tenido un mayor nivel de consolidación la seguridad ha ido aflorando como un tema a tener en cuenta.

En definitiva, nos encontramos ante un libro de mucha utilidad que a buen seguro está llamado a convertirse en un trabajo de referencia para tener una mirada global y multidimensional (la que necesitamos) y comprender de manera profunda el fenómeno asociativo y de integración de los Estados y sociedades americanas. Y es que la profesora Elena Díaz con el pretexto de trabajar el tema de la seguridad nos ha acabado por proporcionar un estudio integral que engloba los diferentes aspectos que están inmersos en la compleja experiencia histórica de la integración americana.

Además, el libro está muy bien escrito y se caracteriza por el uso directo del lenguaje, una gran riqueza léxica y la corrección gramatical. En suma, nos encontramos ante un trabajo de lectura indispensable para juristas, politólogos (y políticos), diplomáticos, científicos sociales, historiadores, economistas y en general para aquellos interesados en el estudio de los procesos de integración, la seguridad y las relaciones entre los Estados en América. Y eso hace del libro una lectura obligada para todos los iberoamericanistas pues sin el conocimiento de los procesos de integración y su vínculo con los asuntos de seguridad no podremos comprender la historia reciente ni la realidad que vive en la actualidad la región, ni tampoco entender cuáles son algunos de los desafíos a la que sus sociedades y sus gobiernos se enfrentan en el futuro más inmediato.

AZCONA, JOSÉ MANUEL; ABDIU, MAJLINDA; Y BURÓN, MANUEL (EDS.):
De la Beat Generation al Movimiento Punk: vástagos culturales de la sociedad de la
abundancia. Madrid, Sílex, 2021, 338 pp.

Por José Ignacio Villar Romero

Universidad de Córdoba

Desde el tiempo mismo de su aparición, los especialistas de las ciencias sociales y de las humanidades vienen examinando con profusión el proceso de transformación de la cultura occidental a partir del final de la Segunda Guerra Mundial. El nivel de visibilidad editorial y renovación de los hallazgos en este campo continúa en pleno desarrollo. El objeto de la nueva monografía aquí reseñada abarca desde la década de los cincuenta hasta los ochenta. Siempre a partir de renovado pulso historiográfico y afán hasta revisionista a las veces de aquella reconocida revolución cultural. Acerca de la impronta y dimensión transformadora de esos procesos culturales queda poca duda, tal como fijaron en su momento estudios del tipo de los protagonizados por John Milton Yinger¹ o Jay Stevens² sobre el contexto norteamericano; o bien Dreyfus-Armand, Frank, Lévy y Zancarini-Fournel, con visión más internacional³.

La obra editada por Sílex comienza con un pormenorizado capítulo de Azcona y Abdiu, quienes allí examinan el desarrollo de la generación Beat desde el surgimiento de los *beatniks* hasta los coletazos del movimiento hippie, incluidas sus ulteriores reminiscencias en la España posfranquista. Sin dejar de tomar como prístinos canales de partida a Allen Ginsberg, Jack Kerouac o William Burroughs, en aquel tiempo se produce un viraje interpretativo de literatura, cine y música, que con valentía trata de acaparar un puñado de espacios y sociedades. Por otra parte, nuestros investigadores desgranar el propio ideario hippie: desde su caldo de cultivo inicial de perfil antisistema, hasta las prácticas sociales más recientes y diversificadas. Azcona y Abdiu

¹ Yinger, John Milton: *Countercultures: The Promise and Peril of a World Turned Upside Down*. Nueva York, Free Press, 1982.

² Stevens, Jay: *Storming Heaven: LSD and the American Dream*. Nueva York, Grove Press, 1987.

³ Dreyfus-Armand, Geneviève; Frank, Robert; Lévy, Marie-Françoise; y Zancarini-Fournel, Michelle: *Les années 68. Le temps de la contestation*. Bruselas/París, Complexe/IHTP, 2000.

dejan claro que el movimiento hippie construyó una subcultura previa a la Beat Generation.

En su capítulo sobre Bruce Conner y Laibach, José Luis Neila explora por su parte las miradas *underground* desde las que ambos artistas retrataron la violencia y la guerra fría. Neila señala que Conner entendía el arte como una experiencia espiritual. En su entorno, desde la solitaria y reflexiva pintura de Edward Hopper hasta las representaciones de los magnicidios de los Kennedy y Martin Luther King. Por su parte, el caso de Laibach comienza desde los últimos años de la Yugoslavia comunista hasta el estallido del polvorín balcánico en forma de guerra en los noventa, a través de la adscripción del artista a la NSK -Neue Slowenische Kunst-. Laibach desarrolló su obra y aportó letras que se entienden como un modo de representación de la sociedad civil, entre otras expresiones de una Europa Oriental ante el fin del dominio soviético.

Con una mirada global e incluso desde un prisma de gran concreción, López Mora explana el *impasse* que supuso mayo del 68 a través de sus consecuencias políticas y culturales. Partiendo de un breve repaso al intenso debate historiográfico al que se ha sometido el estado de la cuestión, inmediatamente sitúa la voluntad e ímpetu juvenil como piedra angular y factor precipitante de la acción protesta. Desde esta concepción generacional, se perfila un esquema multinacional en el que se aborda esa dinámica a través de diferentes casos: Japón, China, Alemania, México, Canadá o Checoslovaquia, entre otros. Pero la cuestión a la que presta especial atención el catedrático cordobés es sin duda la que mayor relevancia cultural planteó -al menos para Occidente-: la trascendencia del Mayo francés. Para ello contrapone diferentes visiones de lo acaecido, desde la opinión de Alain Tourain hasta el juicio de René Rémond, por citar dos figuras referenciales del Hexagone; además de analizar los hechos desde antes de las barricadas, hasta la reafirmación crepuscular del poder gaullista. López Mora alude a que las secuelas políticas de Mayo del 68 sumaron desengaño político, incluso frustración. No obstante, remarca que supuso que aquella agitación compuso plena victoria cultural. Todo en clave de numerosos progresos y adelantamientos, tales como la vindicación educativa, la defensa de las minorías, o el nuevo papel de la mujer.

Gomariz Azcuña y Doncel Fernández tratan la canción protesta como método y expresión de cambio social. Para ello, inciden en la definición que existe sobre los más fundamentales conceptos a la hora de trazar un marco de acción colectiva y de

movilizaciones culturales. Del mismo modo, desarrollan un ámbito metodológico en el que se perfilan las claves de la práctica analítica, la estimación hipotética y el camino hacia el hallazgo de evidencias. Asimismo, extienden su trabajo a través de las canciones protestas en las lenguas de España.

En “Transhumanismo y Contracultura”, Felipe Debasa expone como la imbricación de los dos movimientos marcaron su influencia en la cultura en el siglo XX. Igualmente hilvana las influencias en destacados miembros de empresas norteamericanas, su estética en algunas obras culturales, así como su relación con el hipismo, entre otros. De este modo, Debasa introduce la Movida Madrileña y la vanguardia conceptual como estudios de casos con ramas transhumanistas y genéticas de contracultura.

Con documentación especializada y con soltura argumental, Burón Díaz estudia la crítica de la contracultura al museo. El autor expone las dos principales críticas que se apuntan desde el 68: la visión del museo como un “cementerio de objetos” por un lado y la configuración de la institución museo como faro de instrucción y educación popular por otro. Burón Díaz recoge los principales estudios académicos que nacieron tras este criticismo: desde los diagnósticos de Duncan Cameron hasta la renovación de la Nueva Museología.

Ramírez Ruiz dibuja la oposición estudiantil al franquismo con especial cariz a aquella de carácter universitario, y tomando como base de investigación las sentencias del Tribunal de Orden Público. Como es suficientemente conocido, desde su creación en 1963, hasta su supresión en 1977, el TOP nació como tribunal contra la oposición al régimen que intensificó su número de procedimientos con el paso de los años hasta los prolegómenos de la Transición. El autor subraya la adaptación del régimen en cuanto sus formas opresoras, así como la diversidad de las corrientes ideológicas de la oposición al mismo. A partir de estas iniciales matizaciones, Ramírez Ruiz repasa las diferentes “familias” estudiantiles en función de su adscripción ideológica - mayoritariamente de izquierdas- y múltiples dinámicas ligadas a sus actuaciones de protesta, como desórdenes, propaganda, asociacionismo, o incluso ofrece un análisis según su reparto territorial.

Por su parte, Díaz-Maroto muestra la representación de la violencia en el País Vasco en los setenta y los ochenta. La actividad armada de la banda terrorista ETA no

solía ocupar el tema central de una película en este tiempo, por lo que generalmente se trataba de formas contextualizadas, secundarias o dependientes. La influencia de los medios de comunicación y la severidad de los años de plomo fueron variables sin las que no se puede entender esta representación filmográfica.

Siguiendo el estudio de caso vasco, Ajuriaguerra investiga la relación del terrorismo con la contracultura en España y el movimiento ecologista. Se trata, sin duda alguna, de una particular y novedosa indagación que pone de relieve la expansión del hippismo y la contracultura a partir de los cambios sociales y culturales que se vivieron en España desde el incipiente desarrollismo de los 60. El autor apunta a que ETA influyó notoriamente en acciones de contestación ecologistas -como lo fue el cierre de la central de Lemóniz.

Matteo Re formula el devenir de los llamados *rockers*, *mods* y *skinheads* ingleses durante la segunda mitad del siglo XX. El autor denota el contexto en el que surgen estos impactantes grupos: posguerra, proceso de urbanización y posterior choque cultural. A partir de ahí, recorre tal objeto de estudio desbrozando todo aquello relacionado con este marco social: desde las nuevas -y hasta ya pintorescas- indumentarias urbanas, hasta las referencias del cine norteamericano o continental europeo. Insiste en la especial incidencia de la música, pero también profundiza en la violencia y disturbios provocados por los mismos jóvenes. Matteo Re clausura el capítulo aludiendo a las dinámicas de pertenencia al grupo.

El auge y posterior declive del movimiento punk recibe por parte de Madueño Álvarez un estudio tan prolijo en sus hallazgos como rico en sus apuntes y referencias. Si bien se tratan sus diversos géneros y diferenciaciones regionales, la generalidad de estas corrientes pasan por un inicio marcado tanto por la espontaneidad como por el desencanto. Desde esta base, el profesor trata la amalgamada relación con el sexo, el alcohol o el género *Rock & roll*; o el impresionante florecimiento del punk británico. Al igual que Neila o Debasa, Madueño también recurre a las letras de las canciones como campo de trabajo para su estudio.

En definitiva, “De la Beat Generation al Movimiento Punk” aborda de manera holística, abarcando todo un recorrido cultural durante la segunda mitad del siglo XX. Se trata de una monografía tan innovadora como necesaria entre nosotros los

historiadores. Un trabajo coordinado, que será muy útil para quienes se interesen en la complejísima historia cultural de nuestro tiempo.

V. CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA

Crónica de Jurisprudencia Iberoamericana

Harold Bertot Triana¹

Universidad Rey Juan Carlos

Índice

1. Introducción.

2. *Conflicto armado interno, violencia sexual contra mujeres, periodistas y defensoras de derechos humanos*. Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C No. 431.

3. *Derechos humanos, empresas privadas y comunidad indígena*. Corte IDH. Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432.

4. *Desaparición forzada en el sistema interamericano de derechos humanos*. Corte IDH. Caso Garzón Guzmán y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2021. Serie C No. 434.

¹ Alumno del Doctorado del Programa de Doctorado de Ciencias Sociales y Jurídicas (Línea Derecho de la Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid).

1. Introducción.

En el último año la labor de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sido intensa, con pronunciamientos que abordan temas medulares de la vida del continente americano. La publicación de tres opiniones consultivas, desde noviembre de 2020 hasta la fecha, es indicativo de esta realidad: la primera, de 9 de noviembre de 2020, se refiere a “la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos”²; la segunda sobre los “derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género”³; y la tercera sobre “la figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”⁴.

En el primer caso, con el voto disidente del Juez E. Raúl Zaffaroni y el “voto individual a favor y parcialmente disidente” del Juez L. Patricio Pazmiño Freire, la Corte IDH estableció las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos para el caso de un Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que denuncie la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)⁵;

² Corte IDH. La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 2, 27, 29, 30, 31, 32, 33 a 65 y 78 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3.1), 17, 45, 53, 106 y 143 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos). Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020. Serie A No. 26.

³ Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27.

⁴ Corte IDH. La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana). Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28.

⁵ En este caso: “(1) las obligaciones convencionales permanecen incólumes durante el período de transición hacia la denuncia efectiva; (2) la denuncia efectiva de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no surte efectos retroactivos; (3) la vigencia de las obligaciones que surgen de la ratificación de otros tratados interamericanos de derechos humanos se mantiene activa; (4) la denuncia

también las obligaciones internacionales de derechos humanos de un Estado miembro de la OEA que denuncia la Carta de esta organización⁶. En este sentido estableció que la “noción de garantía colectiva subyacente a todo el sistema interamericano implica un deber de los Estados de actuar conjuntamente y cooperar para proteger los derechos y libertades que se han comprometido internacionalmente a garantizar a través de su pertenencia a la organización regional”⁷. En igual sentido consideró la subsistencia de obligaciones internacionales de derechos humanos para un Estado que ya no forme parte

efectiva de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no anula la eficacia interna de los criterios derivados de la norma convencional interpretada como parámetro preventivo de violaciones a los derechos humanos; (5) las obligaciones asociadas al umbral de protección mínimo a través de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre perduran bajo la supervisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y (6) las normas consuetudinarias, las derivadas de principios generales de derecho y las pertenecientes al *ius cogens* continúan obligando al Estado en virtud del derecho internacional general”. Corte IDH. La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos...*Ob.cit.*, párr. 175 2).

⁶ Estas obligaciones son: “(1) las obligaciones de derechos humanos derivadas de la Carta de la Organización de los Estados Americanos permanecen incólumes durante el período de transición hacia la denuncia efectiva; (2) la denuncia efectiva de la Carta de la Organización de los Estados Americanos no surte efectos retroactivos; (3) el deber de cumplir con las obligaciones derivadas de las decisiones de los órganos de protección de derechos humanos del sistema interamericano se mantiene hasta su cumplimiento total; (4) el deber de cumplir con los tratados interamericanos de derechos humanos ratificados y no denunciados conforme a sus propios procedimientos permanece vigente; (5) las normas consuetudinarias, las derivadas de principios generales de derecho y las pertenecientes al *ius cogens* continúan obligando al Estado en virtud del derecho internacional general, así como subsiste el deber de cumplir con las obligaciones que se derivan de la Carta de las Naciones Unidas”. Corte IDH. La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos...*Ob.cit.*, párr. 175 3).

⁷ Ello suponía: “(1) exteriorizar de forma oportuna sus observaciones u objeciones ante cualquier denuncia de la Convención Americana y/o de la Carta de la Organización de los Estados Americanos que no resista un escrutinio a la luz del principio democrático y afecte el interés público interamericano; (2) asegurar que el Estado denunciante no se considere desligado de la Organización de los Estados Americanos hasta tanto no haya dado cumplimiento a las obligaciones de derechos humanos adquiridas a través de los diversos mecanismos de protección en el marco de sus respectivas competencias y, en particular, aquellas que se relacionan con el cumplimiento de las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana de Derecho Humanos hasta la conclusión del procedimiento; (3) cooperar para lograr la investigación y juzgamiento de las graves violaciones de derechos humanos y así erradicar la impunidad; (4) otorgar protección internacional, de conformidad con los compromisos internacionales derivados del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho de los refugiados, admitiendo al territorio a potenciales solicitante de asilo, garantizando el derecho a buscar y recibir asilo y el respeto del principio de no devolución, entre otros derechos, hasta lograr una solución duradera; y (5) realizar los esfuerzos diplomáticos bilaterales y multilaterales, así como ejercer sus buenos oficios de forma pacífica, para que aquellos Estados que hayan efectivizado su retiro de la Organización de los Estados Americanos vuelvan a incorporarse al sistema regional”. Corte IDH. La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos...*Ob.cit.*, párr. 175 4).

o sea miembro, respectivamente de la Convención Americana y de la Carta de la OEA⁸. Finalmente consideró que “en el ejercicio del deber de garantía específica, puede contribuir de forma pacífica y desde una perspectiva de derechos humanos a la solución de controversias en el marco de los propósitos esenciales de la Organización de los Estados Americanos, que son lograr un orden de paz y de justicia en los Estados americanos, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia, con respeto al principio de no intervención”⁹.

En la segunda opinión consultiva, la Corte IDH entendió como derechos humanos tutelados en el sistema interamericano el derecho a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga. De ello se derivaba “la obligación de los Estados de adoptar mecanismos para su garantía, incluyendo el acceso a un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de dichos derechos, la prevención, investigación y sanción de los responsables de violaciones a derechos sindicales, y de adoptar medidas específicas para su plena vigencia”¹⁰. Al determinar la relación de interdependencia e indivisibilidad de estos derechos, se estableció que “(e)l respeto y garantía de esos derechos resulta fundamental para la defensa de los derechos laborales y las condiciones justas, equitativas y satisfactorias en el trabajo”¹¹. Estos derechos también, al relacionarse con los derechos de reunión y libertad de expresión, comportan una realidad esencial “para que los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, se organicen y expresen las reivindicaciones específicas acerca de sus condiciones laborales, y puedan participar en cuestiones de interés público con una voz colectiva, por lo que los Estados tienen el deber de respetar y garantizar estos derechos”¹². En otros aspectos, la Corte IDH enfatizó en el “piso mínimo de protección de los derechos

⁸ En este caso la obligación de “respetar el núcleo esencial de derechos humanos representado en las normas consuetudinarias, las derivadas de principios generales de derecho internacional y las pertenecientes al *ius cogens*, como fuentes autónomas del derecho internacional general que protegen de forma universal la dignidad humana, así como las obligaciones que se derivan de la Carta de las Naciones Unidas”. Corte IDH. La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos...*Ob.cit.*, párr. 175 5).

⁹ Corte IDH. La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos...*Ob.cit.*, párr. 175 6).

¹⁰ Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género...*Ob.cit.*, párr. 213, 2).

¹¹ *Ibíd.*, párr. 213, 3).

¹² *Ibíd.*, párr. 213,4)

de los trabajadores y las trabajadoras, por lo cual no pueden renunciar «*in peius*» a sus derechos laborales reconocidos en la legislación laboral por medio de la negociación colectiva”¹³; así como el deber de los Estados de “garantizar el derecho de las mujeres, en igualdad de circunstancias, a no ser objeto de actos de discriminación, y a participar de todas las asociaciones que se ocupen de la vida pública y política, incluyendo los sindicatos y las organizaciones de trabajadores y trabajadoras.”¹⁴ En esta línea desarrolló la posición de que “(l)a autonomía sindical no ampara medidas que limiten el ejercicio de los derechos sindicales de las mujeres dentro de los sindicatos, y por el contrario obliga a los Estados a adoptar medidas positivas que permitan a las mujeres gozar de una igualdad formal y material en el espacio laboral y sindical, en particular aquellas que combatan los factores estructurales que subyacen a la persistencia de estereotipos y roles de género, y que no permiten a las mujeres el pleno goce de sus derechos sindicales”¹⁵. Y finalmente estableció la obligación de los Estados en “adecuar sus legislaciones y sus prácticas a las nuevas condiciones del mercado laboral, cualesquiera que sean los avances tecnológicos que producen dichos cambios, y en consideración a las obligaciones de protección de los derechos de los trabajadores y trabajadoras que impone el derecho internacional de los derechos humanos, y para ello deben fomentar la participación efectiva de representantes de los trabajadores y trabajadoras, y los empleadores y empleadoras, en el diseño de la política y legislación de empleo”¹⁶.

La tercera opinión consultiva trató sobre una de los aspectos más candentes y problemáticos en la historia constitucional del continente americano, como es la “figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales”, aunque en este caso se abordó en el “contexto del sistema interamericano de derechos humanos”. Con los votos disidentes de los jueces Patricio Pazmiño Freire y Eugenio Raúl Zaffaroni, la Corte IDH opinó: 1) “La reelección presidencial indefinida no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni por el corpus iuris del derecho internacional de los derechos humanos”; 2) “La prohibición de

¹³ *Ibíd.*, párr. 213, 5)

¹⁴ En este sentido se explicó que: “Esto implica no establecer ningún tipo de trato injustificadamente diferenciado entre personas por su mera condición de mujer, y la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real en el ejercicio de los derechos sindicales”. Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género...*Ob.cit.*, párr. 213, 6).

¹⁵ *Ibíd.*, párr. 213, 7)

¹⁶ *Ibíd.*, párr. 213, 8).

la reelección indefinida es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Carta Democrática Interamericana”; 3) “La habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa y, por ende, a las obligaciones establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.”

Esta opinión estuvo precedida de varios pronunciamientos de tribunales nacionales que despertaron críticas innumerables de una parte de academia y de sectores políticos en el continente. En esa panoplia de sentencias problemáticas cabe mencionar a la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica mediante la Resolución N° 02771-2003, de 4 de Abril del 2003¹⁷; la Sentencia de Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras, con resolución de fecha 22 de abril de 2015¹⁸; la Sentencia No.504 de 2009 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua¹⁹; y la Sentencia 0084/2017 de 28 de noviembre de 2017 del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia²⁰.

Esta última, que inaplicó disposiciones de la Constitución respecto a la imposibilidad de reelegirse más de una vez de forma continua –entre otros argumentos, sobre la base de una contradicción entre una “norma principio” y una “norma regla”–, permitió presentarse al presidente Evo Morales a la campaña por la reelección. Ya sabemos que esta decisión había sido precedida de un referéndum en 2016 que rechazó modificar la Constitución para tales fines. Después de la decisión del tribunal constitucional se produjeron unas elecciones tormentosas con acusaciones de fraude, que desembocó en un *golpe de Estado* que desplazó a Evo Morales del poder. Precisamente las *veleidades* del máximo órgano de control constitucional boliviano, fácilmente verificable antes, durante y después del golpe, hacen que encontremos grandes incoherencias en sus pronunciamientos: durante los acontecimientos violentos que llevaron a la renuncia del Presidente Morales, el tribunal mediante un comunicado – fue sólo eso, un comunicado–, de fecha 12 de noviembre, avaló la *sucesión* de Jeanine Áñez Chávez como Presidenta, tras la renuncia de Evo Morales, sin el cumplimiento de

¹⁷ Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Resolución N° 02771-2003, de 4 de Abril del 2003, punto VI y XII.

¹⁸ Resolución de fecha 22 de abril de 2015 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras.

¹⁹ Sentencia No.504 de 2009 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

²⁰ Sentencia 0084/2017 de 28 de noviembre de 2017 del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.

los procedimientos constitucionales para ello (la renuncia sólo fue aceptada luego de Áñez asumir como Presidenta²¹); y recientemente, la Sentencia Constitucional 0052/2021 de 29 de septiembre de 2021 del mismo tribunal, que el oficialismo del MAS (Movimiento al Socialismo) en el poder asume como un triunfo, pues con motivo de la solución de un recurso directo de nulidad²², al analizar “para el caso particular de la cesación por causal de renuncia” (se refería a la figura del Presidente y Vicepresidente del Estado), seguido de un procedimiento ante el Órgano Legislativo en la “que su admisión o rechazo se delibera y decide por la Asamblea Legislativa”, fue meridianamente claro al expresar:

“Dicho de otra forma, y como fue precisado por la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional Plurinacional, la cesación de mandato de una autoridad electa por causal de renuncia, sólo puede ser válida en tanto y en cuanto cumpla con las formalidades fijadas en la Constitución, las leyes y sus

²¹ En ese comunicado, tras la renuncia del Presidente y Vicepresidente de la República, de la Presidenta del Senado y del Presidente de la Cámara de Diputados, el tribunal entendió que se imponía garantizar el “principio de continuidad”, según el cual el Órgano Ejecutivo en forma integral no puede verse suspendido. Se auxilió de una Declaración Constitucional del propio órgano aprobada respecto a la anterior Constitución de Bolivia, como precedente judicial, en la que establecía que “frente a una sucesión presidencial, la renuncia del Jefe de Estado, originada en la vacancia de la Presidencia de la República, ocasionada por la renuncia y no a un acto de proclamación, no requiriéndose de Ley ni de Resolución Congresal para que el Presidente asuma la Presidencia de la República; sino que (...) el Vicepresidente asume ipso facto la Presidencia de la República.” Este sentido y alcance lo extrapola para la asunción “ipso facto” de las autoridades que señala el artículo 169.I. de la Constitución. ¿Quiénes eran estas autoridades, si no es el Vicepresidente, y cuándo entran a operar? Según el artículo 169.I: “En caso de impedimento o ausencia definitiva de la Presidenta o del Presidente del Estado, será reemplazada o reemplazado en el cargo por la Vicepresidenta o el Vicepresidente y, a falta de ésta o éste, por la Presidenta o el Presidente del Senado, y a falta de ésta o éste por la Presidente o el Presidente de la Cámara de Diputados. En este último caso, se convocarán nuevas elecciones en el plazo máximo de noventa días.”

El Tribunal consideró que el hecho que originó la salida de Evo de Bolivia era una “ausencia o impedimento definitivo” y, por tanto, no debía seguirse el procedimiento de renuncia. Esto es importante, porque el artículo 170 de la Constitución reconoce como formas de cesar un mandato en el cargo de Presidente, además de la “ausencia o impedimento definitivo”, la “renuncia presentada ante la Asamblea Legislativa Plurinacional”. En este último caso, es la Asamblea la que tiene entre sus funciones, según el artículo 161 “admitir o negar la renuncia de la Presidenta o del Presidente del Estado, y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado.”

De este modo, el tribunal constitucional avaló la juramentación de Jeanine Áñez Chávez como Presidenta de la República, quien previamente, como vicepresidenta segunda del Senado, había sido elegida Presidenta de este órgano sin el quorum requerido.

²² “Recurso directo de nulidad interpuesto por Margarita del Carmen Fernández Claure, Presidenta en ejercicio de la Cámara de Diputados contra Simón Sergio Choque Siñani Presidente de la Cámara de Diputados y Susana Rivero Guzmán ex diputada, todos del Estado Plurinacional de Bolivia; demandando la nulidad del Comunicado S.G.0010/2019-2020 de 13 de noviembre de 2019 y de la Resolución Camaral 062/2019-2020 de 14 de igual mes y año, que modifica a su homóloga 001/2019-2020 de 10 de enero de 2019, «así como de todos los actos y sus consecuencias (...) desde el 12 de noviembre de 2019 en adelante»” Sentencia Constitucional 0052/2021 de 29 de septiembre de 2021, Tribunal Constitucional Plurinacional. Magistrado Relator: René Yván Espada Navía

reglamentos específicos; las mismas que a su vez, avalan que se trata de un acto personal y voluntario de la autoridad dimitente, libre y exento de presiones, y que su aceptación o rechazo por la instancia competente para considerar la renuncia, asegura la continuidad y eficacia de las funciones públicas, como principio esencial del sentido de la organización del poder público.”²³

No era un asunto fácil para la Corte IDH, a primera vista, para fijar criterios. Las posiciones en este asunto suelen estar divididas, no son pocas las aproximaciones doctrinales en un sentido (continuismo presidencial) u otro (fijar límites a la reelección indefinida). Un punto interesante en el proceso que llevó a la opinión consultiva de la Corte IDH lo fue la idea de una posición en los tribunales mencionados sobre la defensa a un “derecho humano a la reelección”. Precisamente la primera pregunta del Estado de Colombia era si “¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos?” En el escrito de *amicus curiae* que este servidor presentó ante la Corte IDH, y en la comparecencia en la audiencia pública virtual celebrada durante el procedimiento, pude manifestar que en las decisiones de los tribunales mencionados anteriormente no había podido “encontrar una formulación expresa a un «derecho humano a la reelección», sino más bien expresiones que colocan a la figura de la reelección en los marcos del «derecho a elegir y ser elegido».”²⁴ La Corte IDH pudo advertir, en este sentido, que “no existe a nivel regional una práctica estatal suficiente relativa al alegado derecho humano a la reelección presidencial indefinida. En este sentido, tampoco existe evidencia de que se considera dicha práctica como derecho.”²⁵

La Opinión de la Corte IDH es un paso importante para evitar el *continuismo*, pero el continente americano es un escenario fértil todavía para la proliferación de regímenes autoritarios que buscan perpetuarse en el poder por varias vías. Meses después de publicada la opinión consultiva, la recién constituida Sala Constitucional de

²³ *Ibíd.*

²⁴ *Escrito de Amicus Curiae ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos presentado por Harold Bertot Triana relativo a la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos*, Madrid, España, julio de 2020, párr.8. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/oc28/51_bertottria.pdf

²⁵ Corte IDH. La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos... *Ob.cit.*, párr.99.

la Corte Suprema de Justicia de El Salvador –tras un polémico proceso de destitución de los anteriores magistrados-²⁶, en su Sentencia I-2021 (“Pérdida de derechos de ciudadanía”) de 3 de septiembre de 2021, interpretó el artículo 152, apartado 1) de la Constitución de El Salvador, en el sentido de permitir la reelección presidencial inmediata. La Sala conocería del asunto por medio de un proceso de pérdida de los derechos de ciudadanía, iniciado para que se declarara la pérdida de estos derechos contra otra persona en virtud del artículo 75 ordinal 4º la Constitución de la República de El Salvador (“Art. 75.- Pierden los derechos de ciudadano: 4º.- Los que suscriban actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación del Presidente de la República, o empleen medios directos encaminados a ese fin”).

El artículo 152 constitucional salvadoreño establece: “Art. 152.- No podrán ser candidatos a Presidente de la República: 1º.- El que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial”. Ya la Sala en su sentencia 163-2013 (“Inconstitucionalidad”) de 2014, había interpretado este artículo en el sentido siguiente:

“El art. 152 ord. 1º Cn. prohíbe la candidatura a Presidente de la República de: «El que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial». La expresión con que inicia este ordinal comprende tanto a quienes hayan sustituido al Presidente electo como al titular del cargo, de modo que esta disposición forma parte del conjunto de preceptos encaminados a garantizar el principio de alternancia o alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia. Esta finalidad comparten, asimismo, los arts. 75 ord. 4º (que sanciona a quienes promuevan la reelección presidencial continua); 88 (que afirma que dicho principio «es indispensable para el mantenimiento de la forma de gobierno y sistema político» y que su violación «obliga a la insurrección»); 131 ord. 16º

²⁶Vid., INDACOCHEA, Úrsula; RUBIO PADILLA, Sonia, “Noche oscura para la independencia judicial en El Salvador”, *Agenda Estado de Derecho*, 19 de mayo de 2021. <https://agendaestadodederecho.com/independencia-judicial-en-el-salvador/>; LÓPEZ, Óliver, “Destitución de jueces constitucionales. Crónica de una muerte anunciada del Estado de Derecho en El Salvador”, *Agenda Estado de Derecho*, 14 de mayo de 2021. <https://agendaestadodederecho.com/destitucion-de-jueces-constitucionales-el-salvador>

(que ordena a la Asamblea Legislativa «desconocer» al Presidente de la República que continúe en el cargo a pesar de la terminación de su período); 154 (que fija la duración del período presidencial en 5 años y «ni un día más»); y 248 Cn. (que prohíbe la reforma constitucional en este tema).”

Sin embargo, la nueva Sala entendió la necesidad de un “cambio de precedente”, en tanto “estamos en presencia de un pronunciamiento cuyo fundamento normativo ha sido erróneamente interpretado, tal parece que los miembros que conformaban la Sala de lo Constitucional al momento en el que pronunció la sentencia 25-VI-2014, Inconstitucionalidad 163-2013, realizaron una interpretación que pasó por alto el hecho que la disposición que en ese momento fue objeto de interpretación y que ahora lo es nuevamente, hacía referencia a una prohibición dirigida a candidatos y no al Presidente. De ahí deviene el gran error interpretativo que deja como resultado una interpretación aislada de la voluntad del Constituyente.” Y en este punto abunda:

“Y es que si la Constitución hubiese establecido «no podrá ser Presidente de la República (...)», la interpretación realizada en esa resolución indicaría un adecuado contenido, porque en ese caso la prohibición se hubiese entendido en el sentido que el período inmediato anterior era aquel período previo al período presidencial por el cual se compite. Sin embargo, en este caso el Constituyente ha sido claro al dirigir esa prohibición al candidato, implicando así que el período inmediato anterior al que se refiere es precisamente el período previo al que se es candidato; tal como se ha indicado anteriormente.”

En este sentido, la Sala concluyó que “el «período inmediato anterior» se entenderá que hace referencia al período presidencial previo al que se pretende ser candidato a la Presidencia.” Más adelante sostiene entonces del artículo 152, apartado 1, que “la interpretación y la lectura que deberá darse al mandato sobre dicha disposición es que las prohibiciones ahí contenidas están dirigidas a los candidatos que hayan tenido la oportunidad de haber sido Presidentes en el período inmediato anterior. Esto es importante notarlo, que la Constitución NO establece prohibiciones para ser Presidente, sino para ser candidato a Presidente. Parece irrelevante esta advertencia, pero el reparo es sustancial.”

En esta interpretación rocambolesca, con evidentes intenciones de torcer en un sentido determinado la letra del texto constitucional, la Sala se encuentra con el escollo

de la segunda parte del artículo 152, apartado 1 (“No podrán ser candidatos a Presidente de la República: 1º.- El que haya desempeñado la Presidencia de la República (...) dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial”). La Sala entiende esta disposición constitucional como “una salvedad”, que implica que “ha de requerirse al Presidente que se haya postulado como candidato presidencial para un segundo período, deba solicitar una licencia durante los seis meses previos, a fin de lograr concordancia con el artículo 218 de la Constitución en el que se establece la prohibición de prevalerse del cargo para realizar propaganda electoral. En estos casos deberá sustituirlo el Vicepresidente, a quien, por defecto, el Constituyente sí le prohíbe inscribirse como candidato por la misma función que este desempeña los últimos seis meses que sustituye temporalmente al Presidente de la República.”

Al entender que las únicas restricciones de un candidato a la presidencia eran las contenidas en los ordinales 2º, 3º, 4º, 5º y 6º del artículo 127 de la Constitución y las establecidas en el artículo 151, la Sala asume abiertamente el desafío de impugnar posiciones como las mantenidas por la Corte IDH en la opinión consultiva de referencia, al insistir que el segundo párrafo del artículo 23 de la Convención Americana “se desprend(ían) de manera clara, las únicas razones por las cuales pueden establecerse restricciones al ejercicio de los derechos ahí contenidos”. En la Opinión Consultiva de referencia se había expresado claramente:

“(...) la Corte ha considerado que para asegurar el funcionamiento de un sistema electoral no es posible aplicar solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana. La previsión y aplicación de requisitos generales para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Por tanto, por el solo hecho de no estar incluida explícitamente en el artículo 23.2 las restricciones a la reelección presidencial indefinida, no implica que estas sean contrarias a la Convención.”²⁷

De modo particular, se hará una síntesis de tres casos contenciosos recientes ante la Corte IDH, que tiene como trasfondo problemas estructurales en las sociedades del continente americano. El *Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia*, relacionada con la

²⁷ Corte IDH. La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos... *Ob.cit.*, párr.112.

conocida periodista y defensora de derechos humanos Jineth Bedoya Lima, involucra un contexto doloroso de conflicto armado interno, que subsistió a otros momentos en que se conjugó con un Estado ganado por el narcotráfico, y con todo un espectro delictivo que sumió a Colombia en un dolor continuo. En esos contextos los periodistas y defensores de derechos humanos, y con más razón si se trataba de mujeres, fueron un blanco preferido de la violencia desatada en esos entornos.

La sociedad colombiana en las últimas décadas ha atravesado duras pruebas para la convivencia. En la actualidad, las difíciles pruebas a las que ha sido sometida el Acuerdo de Paz²⁸, una violencia que no cesa para sectores de la sociedad –como los defensores de derechos humanos–, hace todavía traslucir un escenario mucho más adverso contra periodistas que muestra cifras alarmantes. Se ha dado cuenta que “(d) los 161 asesinatos de periodistas registrados por la FLIP, entre los años 1977 y 2020, solo en un caso se condenó a toda la cadena criminal; en cuatro se condenó a los determinadores y en 29, a los autores materiales, 127 están en total impunidad y 92 casos prescribieron, es decir, que fueron archivadas las investigaciones por la Fiscalía General de la Nación (FGN).”²⁹

El caso ante la Corte IDH contó con el reconocimiento parcial de la responsabilidad ante los hechos, hecho patente en la audiencia pública y en los alegatos finales escritos. Sin embargo, el 15 de marzo de 2021, inicio de la audiencia pública (“Hoy mi voz se alza, ante un tribunal internacional, para que nunca se olvide que la violencia sexual es de los peores crímenes que hemos afrontado como sociedad. Que paramilitares, guerrilleros y agentes del Estado sepan que “nos sembraron miedo y nos crecieron alas”. [#Marzo15](#)”³⁰, expresó Jineth Bedoya), el Estado de Colombia recusó a la presidenta Elizabeth Odio Benito, al vicepresidente Juez L. Patricio Pazmiño Freire y a los jueces E. Raúl Zaffaroni y Ricardo Pérez Manrique. El argumento se planteó en los términos de “«falta de garantías y objetividad en este proceso», haciendo referencia a la «obligación que tienen los Jueces de ser objetivos e imparciales», así como a un supuesto «prejuzgamiento» por parte de los referidos juzgadores. El Estado consideró que la audiencia «no p[odía] continuar en las presentes condiciones» y decidió

²⁸ Vid., sobre este acuerdo a: DÍAZ GALÁN, Elena C., “El Acuerdo de Paz para Colombia. Un singular mecanismo de consolidación de la paz”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XXI, 2021, pp. 933-961.

²⁹ SÁNCHEZ JARAMILLO, J. Fernanda, “La impunidad en asesinatos de periodistas en Colombia es del 78,8 % según la FLIP”, *El Espectador*, 17 agosto de 2021.

³⁰ Tuit: @jbedoyalima. <https://twitter.com/jbedoyalima/status/1371430613002162179>

abandonar la audiencia tras la declaración de la presunta víctima Jineth Bedoya Lima.”³¹ Ello provocó que se suspendiera la realización de la subsiguiente audiencia hasta que la Corte IDH se pronunciara al respecto. Finalmente, los jueces Eduardo Vio Grossi (Presidente en Ejercicio) y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, quienes no habían sido recusados, mediante Resolución de 17 de marzo de 2021 consideraron declarar improcedente la recusación contra los referidos jueces³². Por su parte, con fecha 24 de marzo de 2021, la Corte IDH adoptaría medidas provisionales en las que se “(r)requer(ía) al Estado de Colombia que adopte inmediatamente todas las medidas adecuadas para proteger efectivamente los derechos a la vida e integridad personal de Jineth Bedoya Lima y Luz Nelly Lima, presuntas víctimas dentro del presente caso ante la Corte”³³.

La reacción contra la actitud del Estado de Colombia no se hizo esperar en un amplio espectro de sectores políticos y sociales. La propia Jineth Bedoya expresaría: “Los criminales me han querido silenciar todos estos años y el Estado hoy pretende hacer lo mismo. Retirarse del juicio ante la [@CorteIDH](#) demuestra que no tiene la más

³¹ Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de marzo de 2021. Resolución adoptada en San José de Costa Rica por medio de sesión virtual, párr.1.

³² También se consideró en la Resolución: “2. Declarar improcedente la solicitud del Estado de nulidad de todo lo actuado a partir del momento en que la Corte conoció de la recusación del Estado. 3. Declarar improcedente la solicitud del Estado de excluir del expediente internacional aquellas preguntas formuladas por los Jueces y la Jueza que dieron lugar a la solicitud de recusación. 4. Declarar improcedente la solicitud del Estado de remitir el presente incidente de recusación a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. 5. Declarar que corresponde que la Corte, en composición conformada por la Presidenta Elizabeth Odio Benito, el Vicepresidente L. Patricio Pazmiño Freire y los jueces Eduardo Vio Grossi, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, E. Raúl Zaffaroni y Ricardo Pérez Manrique, continúe con el conocimiento del caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia hasta su conclusión”. Resuelto de la Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de marzo de 2021.

³³ También resolvería: “2. Requerir al Estado que dé participación a las beneficiarias en la planificación e implementación de estas medidas de protección y que, en general, las mantenga informadas sobre el avance de su ejecución. 3. Requerir al Estado que presente información actualizada a la Corte sobre las medidas de protección que fueron adoptadas a favor de las personas mencionadas en el punto resolutivo 1, a más tardar el 9 de abril de 2021. 4. Requerir a las representantes de las presuntas víctimas que presenten sus observaciones dentro de un plazo de diez días a partir de la notificación del referido informe del Estado solicitado en el punto resolutivo 3, así como a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que presente sus observaciones a dicho informe del Estado dentro de un plazo de diez días a partir de la recepción de las observaciones de las representantes. 5. Requerir al Estado que continúe informando a la Corte cada dos meses, contados a partir de la remisión de su último informe, sobre las medidas provisionales adoptadas. 6. Disponer que la Secretaría de la Corte notifique la presente Resolución al Estado de Colombia, a la Comisión Interamericana y a la representación de las beneficiarias.” Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Medidas Provisionales. Adopción de Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de marzo de 2021, Resuelto.

mínima intención de que haya justicia en mi caso y en los casos de violencia sexual.”³⁴ Incluso llego a plantearse la situación en término de *revictimación* del Estado de Colombia³⁵. Sin embargo, el proceso siguió y culminó con la sentencia que hoy reseñamos más adelante y de la cual Bedoya expresaría para la fecha en que fue notificada: “El 18 de octubre de 2021 pasa a la historia como el día en que una lucha, que empezó por un crimen individual, llevó a la reivindicación de derechos de miles de mujeres víctimas de violencia sexual y de mujeres periodistas que dejan parte de la vida en su oficio [#NoEsHoraDeCallar](#)”³⁶

Por parte del Estado colombiano el propio día 18 de octubre de 2021, al conocer la sentencia de la Corte IDH, el presidente colombiano Iván Duque expresó en twitter: “Colombia acata plenamente la sentencia de la [@CorteIDH](#) en el caso de [@jbedoyalima](#). Celebro que la Corte haya ordenado la creación de un centro de memoria y dignificación de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y del periodismo investigativo.” “Como presidente de los colombianos siempre condenaré cualquier acto violento contra mujeres y periodistas. El caso de [@jbedoyalima](#) no puede repetirse jamás. Esta sentencia debe servirnos de guía en las acciones a implementar para evitar que algo similar vuelva a suceder.” En este sentido también tuitió: “Una vez más el Estado colombiano rechaza toda agresión física y psicológica contra las mujeres. [@jbedoyalima](#) jamás debió ser secuestrada y torturada. La sentencia de la [@CorteIDH](#) se cumplirá en su totalidad, como siempre Colombia lo ha hecho.”³⁷

El otro asunto que reseñamos en esta crónica es el referido al Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras, con Sentencia de 31 de agosto de 2021. Relacionado con el “síndrome de descompresión” sufrido por varios integrantes del pueblo indígena los “miskitos”, ubicados en el departamento hondureño de Gracias a Dios, que llevó a la muerte y a afectaciones a la salud a varios de ellos. El asunto había despertado el interés, desde su presentación ante la Corte IDH por la Comisión Interamericana, por el tratamiento que daría el tribunal internacional en

³⁴ Tuit: @jbedoyalima. <https://twitter.com/jbedoyalima/status/1371567465176690690>

³⁵ “El Estado colombiano revictimiza e impide el acceso a la justicia para Jineth Bedoya Lima”, *Fundación para la Libertad de Prensa*. Lunes, 15 March 2021. <https://flip.org.co/index.php/es/informacion/pronunciamentos/item/2687-el-estado-colombiano-revictimize-e-impide-el-acceso-a-la-justicia-para-jineth-bedoya-lima>

³⁶ Tuit: @jbedoyalima. <https://twitter.com/jbedoyalima/status/1450212489052950532>

³⁷ Tuit: @IvanDuque, [10:42 p. m. · 18 oct. 2021](#).

materia como derechos humanos y la responsabilidad de las empresas³⁸. Además de abordar, continuar y desarrollar el contenido de varios derechos de contenido económico, sociales, culturales y ambientales, por medio del artículo 26 de la Convención Americana (que contó con las tradicionales posturas sobre la imposibilidad de una justiciabilidad directa y autónoma de estos derechos por tal vía de los jueces Eduardo Vio Grossi y Humberto Antonio Sierra Porto a través de votos individuales concurrentes), la sentencia apuntó estándares en materia de derechos humanos y empresas privadas que ajusta el baremo de responsabilidad para los Estados en esa relación.

Alguna opinión ha considerado que se trata de “la primera sentencia de la Corte Interamericana en establecer estándares sobre empresas y derechos humanos”, y que “aborda como consideración preliminar a las violaciones de derechos humanos, la responsabilidad de las empresas respecto de estos”³⁹. Esto último en razón de “la cláusula de solicitud conjunta para desarrollo jurisprudencial suscripta por el Estado y las representantes en el acuerdo de solución amistosa, mediante la cual se requirió al Tribunal desarrollar el contenido y alcance de los derechos de la Convención Americana afectados en virtud de las actividades de la industria extractiva pesquera en el territorio miskito.”⁴⁰ En este sentido, si bien no es la única sentencia de la Corte IDH que aborda esta relación entre derechos humanos y empresas privadas, lo cierto es que concreta en aspectos particulares, con ayuda entre otros de los adoptados por el Consejo de Derechos Humanos, *Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos*, el alcance de la responsabilidad del Estado en ese binomio en forma de estándares que se consolidan en el sistema interamericano de derechos humanos. Para ulteriores discusiones, sin lugar a dudas, se ubican las ideas dejadas por el juez sobre la responsabilidad internacional para en un futuro comprender “no solo o exclusivamente los Estados en su relación con las empresas, sino propiamente y complementariamente las empresas como actores del derecho internacional”⁴¹.

³⁸ Vid., a modo de ejemplo: CABEZAS ALBÁN, Víctor Daniel, “El caso de los buzos miskitos: un laboratorio vivo para auditar la adaptabilidad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 84, 2020, junio – noviembre, pp. 47-60.

³⁹ MANTELLI, Lucas M., “Aportes de la sentencia de la Corte IDH en el caso de Buzos Miskitos”, *Business & Human Rights Resource Centre*, 28 octubre, 2021.

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ Voto Concurrente del Juez L. Patricio Pazmiño Freire. Corte IDH. Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párr. 5.

El tercer asunto que presentaremos, el Caso Garzón Guzmán y otros Vs. Ecuador con sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas de 1 de septiembre de 2021, tiene como hechos uno de los fenómenos más lamentables y dolorosos sufridos en el continente americano como lo es las desapariciones forzadas. De hecho, como nos recordó Thomas Buergenthal, los primeros casos sometidos a la Corte IDH tuvieron como hechos esta lamentable práctica. Sobre este particular expresaría:

“Si aceptamos que el Asunto de Viviana Gallardo fue efectivamente un caso contencioso y no una opinión consultiva, como ha sido sugerido de tanto en tanto, se puede decir que la Corte no recibió ningún otro caso hasta el año 1986, cuando fueron sometidos los *Casos de Honduras sobre desaparición forzada*⁴² (...) El más conocido es el Caso Velásquez Rodríguez. Estos tres casos representaban tan sólo la punta del iceberg de un grupo de casos que involucraban alrededor de 300 presuntas desapariciones forzadas en Honduras.”⁴³

Desde entonces la rica jurisprudencia de la Corte IDH sobre desapariciones forzadas puede constatar en los *Cuadernillos de Jurisprudencia* No. 6.⁴⁴ Puede decirse que la Corte IDH es pionera en delinear sus características y contenidos normativos⁴⁵. El caso objeto de reseña en esta Crónica, se refiere a la responsabilidad del Estado del Ecuador por la violación de un conjunto de derechos de la Convención Americana relacionados con la desaparición forzada de César Gustavo Garzón Guzmán el 10 de noviembre de 1990, que a juicio de la Corte IDH se desarrolló en “un contexto de desapariciones forzadas cometidas por agentes estatales contra personas identificadas

⁴²BUERGENTHAL, Thomas, “Recordando los inicios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista IIDH*, Vol. 39, 2004, p.17.

⁴³ *Ibíd.*, p.22.

⁴⁴ *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 6: Desaparición forzada*. Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana (GIZ). San José, C.R.: Corte IDH, 2020. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo6.pdf>

⁴⁵ Puede constatar en los diferentes artículos que conforman el libro: *Desaparición forzada en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Balance, impacto y desafíos* (Coords., IBÁÑEZ RIVAS, Juana María; FLORES PANTOJA, Rogelio; PADILLA CORDERO, Jorge), Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro Instituto Interamericano de Derechos Humanos México, 2020.

como subversivas, en particular, como integrantes de los grupos «Alfaro Vive Carajo» y «Montoneras Patria Libre»⁴⁶.

2. Conflicto armado interno, violencia sexual contra mujeres, periodistas y defensoras de derechos humanos. Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C No. 431.

El presente caso, relacionado con el secuestro, la tortura y la violación sexual de la periodista Jineth Bedoya Lima, defensora de derechos humanos, se inició ante la Corte IDH con el sometimiento por parte de la CIDH el 6 de septiembre de 2019. Se buscaba declarar la responsabilidad internacional del Estado de Colombia no sólo de varios artículos de la Convención Americana sino también de la Convención Interamericana para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer (en adelante la “Convención de Belém do Pará”) y de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. También se relacionó la responsabilidad del Estado colombiano por la violación de la integridad personal de la madre de Bedoya.

Los hechos del caso habían ocurrido en el contexto de un conflicto armado interno, de violencia sexual contra mujeres, donde los periodistas eran blanco preferidos de estas prácticas.⁴⁷ La Corte IDH recordó su pronunciamiento “sobre el específico «contexto de riesgo especial» al que se enfrentaron los periodistas en la década de 1990 en el marco del conflicto armado interno”.⁴⁸ En este sentido, puntualizó que “(l)a violencia ejercida en el conflicto armado afectó de manera diferencial y agravada a las mujeres, toda vez que dicho conflicto exacerbó y profundizó la discriminación, exclusión y violencia de género ya preexistentes en el país. Lo anterior tuvo especial impacto, además, en las mujeres indígenas, afrocolombianas y «marginadas».”⁴⁹

En el caso de la periodista y defensora de derechos humanos Jineth Bedoya Lima, sus investigaciones en la década del 90 en la emisora “RCN Radio” y en el

⁴⁶ Corte IDH. Caso Garzón Guzmán y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2021. Serie C No. 434, párr. 36.

⁴⁷ Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C No. 431, párr. 39.

⁴⁸ *Ibíd.*, párr. 40.

⁴⁹ *Ibíd.*, párr. 45.

periódico “El Espectador”, sobre el conflicto armado interno y las situaciones de las cárceles, le supusieron varias amenazas a su vida y un atentado en 1999 –que fue denunciado por no haberse investigado- en la que su madre Luz Nelly Lima resultó herida. De la Cárcel La Modelo pudo investigar la “complicidad de agentes del Estado” en violaciones a los derechos humanos cometidos en este centro carcelario, entre otras⁵⁰. En este período igualmente encontró escollos para asignarle un esquema de protección por parte de los órganos del Estado.

Posteriormente, sucesos en la Cárcel La Modelo que llevaron a la muerte de 32 reclusos, como producto de un “enfrentamiento entre paramilitares y miembros de grupos de delincuencia común al interior de la Cárcel La Modelo”⁵¹, llevó a investigaciones por parte Bedoya. Desde entonces recibió sucesivas amenazas y fue secuestrada en un momento en que tenía se disponía a acudir a una cita para seguir las investigaciones en la Cárcel La Modelo. Fue golpeada, ultrajada y violada sexualmente por alrededor de unas 10 horas.⁵²

En la etapa de la audiencia pública, y reiterado en la fase de alegatos finales escritos, el Estado de Colombia reconoció parcialmente su responsabilidad en este caso. La Corte IDH, recordando una vez más que “en ejercicio de sus poderes de tutela judicial internacional de derechos humanos, cuestión de orden público internacional, incumbe a este Tribunal velar porque los actos de reconocimiento de responsabilidad resulten aceptables para los fines que busca cumplir el sistema interamericano”, consideró en relación a los hechos que había “cesado la controversia respecto a lo reconocido por el Estado”. Sin embargo consideró que “subsiste la controversia sobre aspectos esenciales del caso, como lo son la actuación estatal al momento de los hechos ocurridos el 25 de mayo de 2000, la forma en la que se condujo la investigación por los referidos hechos y las afectaciones que todo esto generó a la señora Bedoya y a su madre, la señora Luz Nelly Lima.”⁵³

En relación con las pretensiones de derecho, la Corte IDH consideró que había cesado la controversia con respecto a la “violación a la integridad personal (artículo 5), a las garantías judiciales (artículo 8) y a la protección judicial (artículo 25), en relación

⁵⁰ *Ibíd.*, párr. 53.

⁵¹ *Ibíd.*, párr. 55.

⁵² *Ibíd.*, párr. 61.

⁵³ Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C No. 431, párrs. 25-26.

con la obligación de garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1.1), así como el deber de debida diligencia establecido en el artículo 7.b de la Convención de Belém do Pará, en perjuicio de la señora Bedoya con respecto a la específica deficiencia en el marco de la investigación penal, relativa a la recaudación del testimonio de la señora Bedoya en 12 ocasiones.”⁵⁴ De igual modo en relación con la “(v)iolación del derecho a la honra y dignidad (artículo 11), a la integridad personal (artículo 5), a las garantías judiciales (artículo 8) y a la protección judicial (artículo 25), en relación con la obligación de garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1.1), en perjuicio de la señora Bedoya y su madre en relación con la falta de debida diligencia en la investigación de las amenazas que recibió la señora Bedoya, así como por la falta de investigación del ataque recibido por la señora Bedoya y su madre el 27 de mayo de 1999.”⁵⁵ Y finalmente con respecto a la “(v)iolación de los artículos 1,6 y 8 de la CIPST, en perjuicio de la señora Bedoya, por la falta de debida diligencia en la investigación de las amenazas que ha sufrido desde que las mismas se pusieron en conocimiento del Estado.”⁵⁶

Sin embargo, la controversia aún subsistía en un grupo importante de cuestiones: a) la alegada responsabilidad internacional del Estado por los hechos ocurridos el 25 de mayo de 2000; b) la alegada responsabilidad internacional del Estado por las restantes deficiencias denunciadas por la Comisión y las representantes en el marco del procedimiento penal seguido por los referidos hechos de 25 de mayo de 2000; c) la alegada violación a la libertad de pensamiento y de expresión por la falta de debida diligencia en la investigación de las amenazas contra la señora Bedoya que tuvieron lugar con anterioridad y con posterioridad a los hechos de 25 de mayo de 2000; d) la alegada violación al derecho a defender derechos humanos por la falta de debida diligencia a la hora de investigar las amenazas contra la señora Bedoya que tuvieron lugar con anterioridad y con posterioridad a los hechos de 25 de mayo de 2000; e) la alegada violación a la integridad personal de la señora Luz Nelly Lima por el sufrimiento producido a raíz de las violaciones cometidas en este caso en perjuicio de su hija, la señora Bedoya.”⁵⁷

⁵⁴ *Ibíd.*, párr.27 a)

⁵⁵ *Ibíd.*, párr.27 b).

⁵⁶ *Ibíd.*, párr.27 c)

⁵⁷ *Ibíd.*, párr. 28 íntegro.

En el ámbito de las reparaciones, en igual sentido, “el Estado consideró como improcedentes las reparaciones solicitadas tanto por la Comisión como por los representantes, todo ello sin perjuicio de los matices que realizó en sus alegatos finales escritos con respecto a algunas de ellas (...). Por tanto, subsiste la totalidad de la controversia a este respecto.”⁵⁸ En todos estos aspectos, la Corte IDH consideró la “aceptación parcial de los hechos” y de las “violaciones alegadas” como productores de “plenos efectos jurídicos de acuerdo a los artículos 62 y 64 del Reglamento de la Corte”⁵⁹ y consideró no “necesario abrir la discusión sobre los puntos que fueron objeto del reconocimiento de responsabilidad”⁶⁰. No obstante, la Corte IDH estimó “necesario dictar una Sentencia en la cual se determinen la totalidad de los hechos ocurridos de acuerdo a la prueba recabada en el proceso ante este Tribunal y el reconocimiento de los mismos por parte del Estado, toda vez que ello contribuye a la reparación de las víctimas, a evitar que se repitan hechos similares y a satisfacer, en suma, los fines de la jurisdicción interamericana sobre derechos humanos.”⁶¹

La Corte IDH pudo constatar que no había controversia sobre los hechos anteriores relatados sobre el secuestro y los maltratos, violaciones, etc., así como tampoco de que “tras varios años de investigación y judicialización de los hechos, tres personas asociadas al paramilitarismo han sido condenadas como autores materiales de los hechos a penas entre 11 y 40 años de prisión”.⁶² En tal sentido, en la determinación de la “responsabilidad internacional del Estado por el secuestro y los actos de tortura a los que fue sometida la señora Bedoya el 25 de mayo de 2000”, recuerda su jurisprudencia sobre las cuales se puede determinar la responsabilidad de un Estado: “actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana”; en la actuación de terceros “es necesario que en el caso concreto se desprenda la aquiescencia o colaboración estatal en las circunstancias propias del mismo”; “no solo conllevan obligaciones de carácter negativo sino que, además, requieren que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para garantizarlos (esto es, obligaciones de carácter positivo)”; entre otras.⁶³

⁵⁸ *Ibíd.*, párr. 29.

⁵⁹ *Ibíd.*, párr. 30.

⁶⁰ *Ibíd.*, párr. 31.

⁶¹ *Ibíd.*, párr. 31.

⁶² *Ibíd.*, párr. 86.

⁶³ *Ibíd.*, párr. 88 y 89.

En este punto, la Corte IDH recordó que “en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, obligaciones específicas a partir de la Convención de Belém do Pará, las cuales irradian sobre esferas tradicionalmente consideradas privadas o en que el Estado no intervenía”. Estas obligaciones, al amparo de la mencionada Convención, puede resumirse en “prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, que especifican y complementan las obligaciones que tiene el Estado respecto al cumplimiento de los derechos reconocidos en la Convención Americana, tales como los previstos en los artículos 4 y 5”; la adopción de “medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres”, en la que sobre todo “deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias”. De modo más enfático, la Corte IDH expuso que: “La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer”⁶⁴.

La Corte IDH también enfatizó que las medidas de protección de periodistas están aparejadas con el deber de los Estados de “aplicar un fuerte enfoque diferencial que tenga en cuenta consideraciones de género, realizar un análisis de riesgo e implementar medidas de protección que consideren el referido riesgo enfrentado por mujeres periodistas como resultado de violencia basada en el género”.⁶⁵ Precisaría en este sentido la Corte IDH:

“En particular, los Estados deben observar, no solo los estándares de violencia de género y no discriminación ya desarrollados por esta Corte, sino que, además, se les imponen obligaciones positivas como las siguientes: a) identificar e investigar con la debida diligencia los riesgos especiales que corren de manera diferencial por el hecho de ser mujeres periodistas, así como los factores que aumentan la posibilidad de que sean víctimas de violencia, así como b) adoptar un enfoque de género al momento de adoptar medidas para garantizar la seguridad de mujeres periodistas, las cuales incluyen aquellas de

⁶⁴ *Ibíd.*, párr. 90.

⁶⁵ *Ibíd.*, párr.91.

carácter preventivo, cuando sean solicitadas, así como aquellas dirigidas a protegerlas contra represalias.”⁶⁶

Para el caso en cuestión, la Corte IDH consideró que las “circunstancias particulares” indican que “el deber de prevención del Estado requería de una diligencia reforzada”.⁶⁷ En igual sentido, tomando en cuenta “los antecedentes de hecho, unido al contexto existente en la época que ocurrieron los mismos”, la Corte IDH entiende “desde una perspectiva interseccional, que la señora Bedoya se encontraba en una situación doblemente vulnerable, por su labor de periodista y por ser mujer.”⁶⁸

En los aspectos más concretos del caso, la Corte IDH consideró que “el Estado era conocedor de la situación de riesgo real e inminente de que la señora Bedoya pudiera ser objeto de un ataque que pusiera en peligro su vida o integridad personal. Además, la Corte advierte que no consta que el Estado haya evaluado qué tipo de medidas serían adecuadas conforme a los riesgos específicos y las formas diferenciadas de violencia que enfrentaba la señora Bedoya por su profesión y por su género, ni, mucho menos, que se haya concretado la implementación de medidas encaminadas a otorgarle una protección adecuada y efectiva, lo que supuso una violación del deber de garantía respecto del derecho a la integridad personal y libertad personal.”⁶⁹

En este orden, tras evaluar la actuación del Estado en los hechos narrados en la sentencia, la Corte IDH concluyó “que el Estado incurrió en responsabilidad internacional, en incumplimiento de su deber de respeto, por la interceptación y secuestro de la señora Bedoya el 25 de mayo de 2000, en violación del artículo 7 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma y el artículo 7.a y 7.b de la Convención de Belém do Pará.”⁷⁰ También determinó “que la señora Bedoya fue sometida a actos de tortura física, sexual y psicológica, los cuales no pudieron llevarse a cabo sin la aquiescencia y colaboración del Estado, o cuanto menos con su tolerancia. Por consiguiente, siguiendo su jurisprudencia constante en la materia, la Corte considera que el Estado incurrió además en una violación de los artículos 5.2 y 11 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones contenidas en el artículo

⁶⁶ *Ibíd.*, párr.91.

⁶⁷ *Ibíd.*, párr. 91.

⁶⁸ *Ibíd.*, párr.91.

⁶⁹ *Ibíd.*, párr. 95.

⁷⁰ *Ibíd.*, párr. 99.

1.1 del mismo instrumento, el artículo 7.a y 7.b de la Convención de Belém do Pará y los artículos 1 y 6 de la CIPST.”⁷¹ A modo conclusivo, la Corte IDH sostuvo:

“En suma, en razón de todo lo expuesto, el Tribunal concluye que el Estado incurrió en responsabilidad internacional, en incumplimiento de sus deberes de respeto y garantía, por la interceptación y secuestro de la señora Bedoya el 25 de mayo de 2000, lo cual supuso una violación de sus derechos a la integridad personal y libertad personal, reconocidos en los artículos 5.1 y 7 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento, así como el artículo 7.a y 7.b de la Convención de Belém do Pará. Asimismo, el Estado también es responsable por los actos de tortura a los que fue sometida la señora Bedoya, en violación de los artículos 5.2 y 11 de la Convención Americana, en relación las obligaciones con tenidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento, el artículo 7.a y 7.b de la Convención de Belém do Pará y los artículos 1 y 6 de la CIPST.”⁷²

La Corte IDH también entendió la responsabilidad internacional del Estado en violación de “la obligación de respetar y garantizar el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión de la señora Bedoya, consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de dicho tratado.”⁷³ En otro momento de la sentencia la Corte IDH, respecto a los hechos del día 25 de mayo de 2000, concluyó que “debido a la actuación de las autoridades estatales investigativas, forenses y a cargo de impartir justicia en el caso concreto, el Estado de Colombia no actuó con la debida diligencia reforzada requerida en las investigaciones y proceso penal por la violencia y actos de tortura sufridos por la señora Bedoya el 25 de mayo de 2000.”⁷⁴ También pudo advertir “que la investigación penal por los hechos ocurridos el 25 de mayo de 2000 tuvo un carácter discriminatorio por razón de género”⁷⁵ y que “Colombia también violó el plazo razonable por la investigación y judicialización de los referidos hechos ocurridos el 25 de mayo de 2000.”⁷⁶

⁷¹ *Ibíd.*, párr. 104.

⁷² *Ibíd.*, párr. 105.

⁷³ *Ibíd.*, párr. 114.

⁷⁴ *Ibíd.*, párr. 133.

⁷⁵ *Ibíd.*, párr. 140.

⁷⁶ *Ibíd.*, párr. 146.

Sobre las amenazas sufridas antes y después del mencionado 25 de mayo de 2000, la Corte IDH concluyó en “que la falta de investigación de las amenazas recibidas por la señora Bedoya, al menos desde el año 1999 en que estas fueron puestas en conocimiento del Estado, constituyó una violación de los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en conexión con los artículos 1.1, 5.1, 11 y 13 de la misma”; y tomando en cuenta “las circunstancias en las que tuvieron lugar dichas violaciones y del reconocimiento parcial de responsabilidad internacional realizado por el Estado sobre este particular, el Tribunal concluye que lo anterior conllevó también una violación de los artículos 1, 6 y 8 de la CIPST.”⁷⁷ La ausencia de investigación del ataque en la que resultó herida la madre de Bedoya, también fue considerado por la Corte como constitutiva de “violación de los artículos 5, 11, 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de la señora Luz Nelly Lima.”⁷⁸ Respecto a la madre de Bedoya la Corte IDH determinó la responsabilidad del Estado en virtud de que “como consecuencia directa de los hechos de violencia en contra de su hija, por acompañarla durante más de dos décadas en su búsqueda de justicia y que los hechos continúen en una impunidad parcial y por las amenazas que incluso en la actualidad recibe su hija, la señora Lima padeció y padece un profundo sufrimiento y angustia en detrimento de su integridad psíquica y moral, en violación del artículo 5.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.”⁷⁹

En el presente caso, entonces, la Corte IDH determinó las medidas de reparación a acometer por el Estado de Colombia. En primer lugar, dispuso que el Estado “deber(ía), en un plazo razonable, promover y continuar las investigaciones que sean necesarias para determinar, juzgar y, en su caso, sancionar a los restantes responsables de los actos de violencia y tortura que sufrió la señora Bedoya el 25 de mayo de 2000, evitando la aplicación de estereotipos de género perjudiciales, así como la realización de cualquier acto que pueda resultar revictimizante para ella.”⁸⁰ En este mismo sentido también “para determinar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables de los actos de amenazas que ha sufrido la señora Bedoya tanto antes como después a los hechos ocurridos el 25 de mayo de 2000 y que han sido puestos en

⁷⁷ *Ibíd.*, párr. 153.

⁷⁸ *Ibíd.*, párr. 153.

⁷⁹ *Ibíd.*, párr. 162.

⁸⁰ *Ibíd.*, párr. 172.

conocimiento del Estado, así como a los responsables del ataque recibido por la señora Bedoya y su madre el 27 de mayo de 1999.”⁸¹

En este apartado concluiría también la pertinencia de la adopción de medidas necesarias por el Estado “para que en el curso de estas investigaciones y procesos se garantice la vida, integridad personal y seguridad de la señora Bedoya y su madre, la señora Luz Nelly Lima, debiendo proveerles la protección necesaria frente a cualquier persona.” Las medidas provisionales adoptadas durante este proceso se entendían se “subsum(ían) dentro de esta medida de reparación y ser(ían) monitoreadas en el marco de la supervisión de la presente Sentencia.”⁸²

En el campo de las medidas de satisfacción la Corte IDH ordenó la “publicación de la Sentencia y del resumen” y también “la difusión del programa tras-media «No es hora de callar», el cual se transmitirá por el sistema de medios públicos, cuyo contenido comprenda al menos 60 minutos mensuales durante 5 años a contar desde la primera difusión, con el fin de generar conciencia respecto a los derechos de las mujeres en el ejercicio del periodismo en Colombia”. Entre las medidas de rehabilitación, la Corte IDH dispuso “la obligación a cargo del Estado de pagar, por una vez, la suma de USD\$ 30,000.00 (treinta mil dólares de los Estados Unidos de América) a la señora Jineth Bedoya Lima, y USD\$ 30,000.00 (treinta mil dólares de los Estados Unidos de América) a la señora Luz Nelly Lima, por concepto de gastos por tratamiento médico, psicológico y/o psiquiátrico, para que pueda ser brindado por profesionales competentes de su confianza, incluyendo especialistas, que puedan ser cubiertos por medio de la afiliación a servicios complementarios de medicina pre-pagada, así como por medicamentos y otros gastos conexos.”⁸³

En el marco de las *garantías de no repetición*, la Corte IDH ordenó “implementación de programas de capacitación y sensibilización”; la creación de un “centro de memoria y dignificación dedicado a las mujeres víctimas de violencia sexual y al periodismo investigativo”; la “publicación de datos desglosados sobre de violencia de género y sobre amenazas y violencia contra periodistas y defensores/as de derechos humanos en Colombia”; y la creación de un “fondo de prevención, protección y asistencia de mujeres periodistas víctimas de violencia de género”⁸⁴.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² *Ibíd.*, párr. 174.

⁸³ *Ibíd.*, párr. 183.

⁸⁴ *Ibíd.*, párrs. 184-196.

La Corte IDH ordenó igualmente “el pago de una indemnización por concepto de daño material a favor de ambas víctimas” y también indemnizaciones por concepto de daño inmaterial.⁸⁵

3. Derechos humanos, empresas privadas y comunidad indígena. Corte IDH. Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432.

Después de un plazo enorme de más de 14 años entre la petición inicial ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en fecha 5 de noviembre de 2004⁸⁶ y su sometimiento a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) el 24 de mayo de 2019, el tribunal internacional tuvo ante sí como hechos la muerte de 12 buzos miskitos y afectaciones a la salud de otros 34, producto de accidentes sufridos en sumersiones profundas que les provocó el conocido “síndrome de descompresión”. En este punto se destaca que “(l)os miskitos son un pueblo indígena binacional que comparten los territorios fronterizos de Honduras y Nicaragua. Para el año 2003 había una población aproximada de 40,000 miskitos, la cual se halla en su mayoría en la zona rural del departamento de Gracias a Dios (en adelante también “el departamento” o “Gracias a Dios”), en Honduras.”⁸⁷ La Comisión Interamericana solicitaría declarar la responsabilidad del Estado de Honduras por la violación de un grupo de derechos de estos buzos miskitos (a la vida, a la integridad personal, a la vida digna, a las garantías judiciales, a la salud, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación).

Durante la tramitación del proceso ante la Corte IDH, el Estado de Honduras y los representantes alcanzaron un acuerdo de solución amistosa, para lo cual solicitaron su homologación. En este aspecto, en virtud de los artículos 63⁸⁸ y 64⁸⁹ del Reglamento

⁸⁵ *Ibíd.*, párr. 195-209.

⁸⁶ La presentación ante la Comisión corrió a cargo de la Asociación de Miskitos Hondureños de Buzos Liciados (AMHBLI), la Asociación de Mujeres Miskitas Miskitu Indiang Mairin Asia Takanka (MIMAT) y el Consejo de Ancianos Almuk. El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), se acreditaría como co-peticionario el 18 de diciembre de 2007.

⁸⁷ Corte IDH. Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párr. 28.

⁸⁸ “Cuando la Comisión, las víctimas o presuntas víctimas o sus representantes, el Estado demandando y, en su caso, el Estado demandante, en un caso ante la Corte comunicaren a ésta la existencia de una solución amistosa, de un avenimiento o de otro hecho idóneo para la solución del litigio, la Corte resolverá en el momento procesal oportuno sobre su procedencia y sus efectos jurídicos.”

de la Corte IDH, así como en el “ejercicio de sus poderes de tutela judicial internacional de derechos humanos, cuestión de orden público internacional que trasciende la voluntad de las partes”, recordó que “le incumbe velar porque los acuerdos de solución amistosa resulten aceptables para los fines que busca cumplir el sistema interamericano.”⁹⁰ En este sentido, consideró que mediante este acuerdo la “controversia sobre los hechos” había cesado. Sin embargo, entendió “conveniente efectuar un resumen de hechos y antecedentes pertinentes con base en los contenidos en el Informe de Fondo”, con el objetivo “de asegurar una mejor comprensión del caso”⁹¹.

De igual modo consideró que habían “cesado la controversia sobre los argumentos relativos a las violaciones de los derechos a la vida, la vida digna, la integridad personal, los derechos de los niños, las garantías judiciales, la protección judicial, los derechos al trabajo, a la salud, a la seguridad social, y al derecho a la igualdad y no discriminación, contenidos en los artículos 4.1, 5.1, 8.1, 19, 24, 25.1 y 26 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento”. No obstante, también estimó que “har(ía) referencia a las violaciones de los derechos señalados, por estimarlo así necesario”⁹².

Este caso debía partir, como hizo la Corte IDH, “del deber que tienen los Estados de regular, supervisar y fiscalizar la práctica de actividades peligrosas por parte de empresas privadas que impliquen riesgos significativos para la vida e integridad de las personas sometidas a su jurisdicción”⁹³. Para ello se tornaba fundamental los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’”, en el marco del Consejo de Derechos Humanos. La Corte IDH, en consecuencia, determinó, entre otras, la obligación de los Estados de “reglamentar que las empresas adopten acciones dirigidas a respetar los derechos humanos reconocidos en los distintos instrumentos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos –incluidas la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador- especialmente en relación con las

⁸⁹ “La Corte, teniendo en cuenta las responsabilidades que le incumben de proteger los derechos humanos, podrá decidir que prosiga el examen del caso, aun en presencia de los supuestos señalados en los artículos precedentes.”

⁹⁰ Corte IDH. Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párr. 20.

⁹¹ *Ibíd.*, párr. 24.

⁹² *Ibíd.*, párr.25.

⁹³ *Ibíd.*, párr. 46.

actividades riesgosas”⁹⁴. En este punto subrayó que: “En virtud de esta regulación, las empresas deben evitar que sus actividades provoquen o contribuyan a provocar violaciones a derechos humanos, y adoptar medidas dirigidas a subsanar dichas violaciones”. Además, subrayó “que la responsabilidad de las empresas es aplicable con independencia del tamaño o sector, sin embargo, sus responsabilidades pueden diferenciarse en la legislación en virtud de la actividad y el riesgo que conlleven para los derechos humanos.”⁹⁵ En este aspecto la Corte IDH abundó para establecer que:

“(…) en la consecución de los fines antes mencionados, los Estados deben adoptar medidas destinadas a que las empresas cuenten con: a) políticas apropiadas para la protección de los derechos humanos; b) procesos de diligencia debida para la identificación, prevención y corrección de violaciones a los derechos humanos, así como para garantizar el trabajo digno y decente; y c) procesos que permitan a la empresa reparar las violaciones a derechos humanos que ocurran con motivo de las actividades que realicen, especialmente cuando estas afectan a personas que viven en situación de pobreza o pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad. El Tribunal considera que, en este marco de acción, los Estados deben impulsar que las empresas incorporen prácticas de buen gobierno corporativo con enfoque stakeholder (interesado o parte interesada), que supongan acciones dirigidas a orientar la actividad empresarial hacia el cumplimiento de las normas y los derechos humanos, incluyendo y promoviendo la participación y compromiso de todos los interesados vinculados, y la reparación de las personas afectadas.”⁹⁶

Dentro del marco de estándares, previos a analizar los hechos puntuales del caso, la Corte IDH entendió además subrayar que “los Estados deben garantizar la existencia de mecanismos judiciales o extrajudiciales que resulten eficaces para remediar las violaciones a los derechos humanos” y “tienen la obligación de eliminar las barreras legales y administrativas existentes que limiten el acceso a la justicia, y adopten aquellas destinadas a lograr su efectividad”. En tal sentido existe “la necesidad de que los Estados aborden aquellas barreras culturales, sociales, físicas o financieras que

⁹⁴ *Ibíd.*, párr.48.

⁹⁵ *Ibíd.*, párr.48.

⁹⁶ *Ibíd.*, párr.49.

impiden acceder a los mecanismos judiciales o extrajudiciales a personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad”⁹⁷.

Adicionalmente la Corte IDH recordó que “(l)as empresas deben adoptar, por su cuenta, medidas preventivas para la protección de los derechos humanos de sus trabajadoras y trabajadores, así como aquellas dirigidas a evitar que sus actividades tengan impactos negativos en las comunidades en que se desarrollen o en el medio ambiente”⁹⁸, así como el deber de los Estados de “adoptar medidas dirigidas a garantizar que las empresas transnacionales respondan por las violaciones a derechos humanos cometidas en su territorio, o cuando son beneficiadas por la actividad de empresas nacionales que participen en su cadena de productividad”⁹⁹.

Con esto, la Corte IDH procedió a analizar el presente caso a la luz de los “derechos a la vida, la integridad personal y del niño en relación con las obligaciones de garantía, y del deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículos 4.1, 5.1 y 19 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento)”. En este punto consideró que “tal como el Estado lo reconoció, Honduras es responsable por lo siguiente: a) la violación del derecho a la integridad personal en perjuicio de los 34 buzos que sufrieron accidentes debido a las sumersiones profundas que realizaron y que les generaron el síndrome de descompresión u otras enfermedades relacionadas con su actividad de buceo; b) la violación del derecho a la vida, en perjuicio de los 12 buzos que fallecieron como consecuencia de dichos accidentes; c) la violación del derecho a la vida, en perjuicio de los 7 buzos miskitos que fallecieron a causa del incendio de la embarcación “Lancaster” en que viajaban, provocada por la explosión de un tanque de butano; y d) la violación a los derechos a la vida y a los derechos del niño, en perjuicio del niño Licar Méndez Gutiérrez, de 16 años para el momento de los hechos, quien fue abandonado como castigo el 12 de diciembre de 2003 en un cayuco por el dueño de la embarcación. De este modo, el Estado violó los artículos 4.1, 5.1 y 19 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.”¹⁰⁰

En igual sentido, respecto a los “derechos al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias que garanticen la seguridad, la salud y la higiene del

⁹⁷ *Ibíd.*, párr..50.

⁹⁸ *Ibíd.*, párr. 51.

⁹⁹ *Ibíd.*, párr..52.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, párr..60.

trabajador, a la salud y la seguridad social, y a la igualdad y no discriminación, en relación con las obligaciones de respeto y garantía, y del deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 26 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento)”, la Corte IDH recordó en primer lugar que del artículo 26 de la Convención se derivan dos tipos de obligaciones, una que se relaciona con la “exigibilidad inmediata” y otra sobre las obligaciones de “carácter progresivo”. Sobre esta base, la Corte IDH entendió que este caso no requería “un análisis sobre conductas estatales vinculadas al avance «progresivo» de los DESCAs, sino que la Corte analice si el Estado garantizó la protección a tales derechos de las 42 víctimas del caso, es decir, si cumplió con sus obligaciones de exigibilidad inmediata respecto del derecho al trabajo y sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias que aseguren la seguridad, la salud y la higiene del trabajador, la salud y la seguridad social, contenidas en el derecho internacional, y en la legislación nacional aplicable”¹⁰¹. La Corte IDH concluiría en la violación por el Estado de Honduras de estos derechos.

Respecto a la Homologación del Acuerdo de Solución Amistosa, la Corte IDH determinó en el ámbito de las reparaciones que las “medidas de reparación acordadas” serían “comprendidas en la homologación del Acuerdo”. Ello no impidió que la Corte IDH analizara estas medidas “con el fin de determinar su alcance y formas de ejecución, a la luz de los criterios fijados en su jurisprudencia y en relación con la naturaleza, objeto y fin de la obligación de reparar integralmente los daños ocasionados a las víctimas”¹⁰². Estas medidas comprendían “medidas de restitución y satisfacción”, como “atención médica y psicológica integral y especializada a las víctimas y sus familiares, incluyendo tratamientos de rehabilitación”; así también “becas educativas para las víctimas, las hijas, los hijos y/o nietas y nietos de las víctimas”, “programa de proyectos productivos”, “vivienda para los buzos y sus familias”, “elaboración y difusión de documental televisivo”, “acto público de reconocimiento de la responsabilidad internacional, de desagravio y de compromiso de no repetición”, y “publicación y difusión de la sentencia de la Corte IDH”. También se dispuso las medidas pecuniarias por el daño inmaterial y material.¹⁰³

¹⁰¹ *Ibíd.*, párr. 67.

¹⁰² *Ibíd.*, párr. 114.

¹⁰³ *Ibíd.*, párr. 115-132.

Entre las medidas de “garantías de no repetición”, la Corte IDH estableció la “incorporación de los buzos miskitos y sus familias a los programas sociales existentes”, así como “medidas tendientes a garantizar una adecuada regulación, fiscalización y supervisión de la actividad de las empresas pesqueras industriales en territorio miskito”; también el “fortalecimiento del sistema de salud en La Moskitia desde la perspectiva del desarrollo social inclusivo” y “campaña de sensibilización y concientización”, así como una “investigación exhaustiva de los hechos, identificación, juzgamiento y sanción de todos los responsables”; “emprender una búsqueda exhaustiva del paradero de las víctimas que permanecen desaparecidas”, la “adopción de medidas estructurales para garantizar el acceso a la justicia”, el “fortalecimiento del sistema educativo de la Moskitia”, y la “adopción de medidas para garantizar la accesibilidad de todas las instituciones públicas de La Moskitia”.¹⁰⁴

4. Desaparición forzada en el sistema interamericano de derechos humanos. Corte IDH. Caso Garzón Guzmán y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2021. Serie C No. 434.

El caso tiene como hechos la desaparición forzada de César Gustavo Garzón Guzmán el 10 de noviembre de 1990 en Ecuador. La CIDH llevó el caso ante la Corte IDH el 26 de julio de 2019, veinticinco años después, lo que llevó a la Corte IDH a manifestar su “preocupación”¹⁰⁵. La Corte IDH entendió que “(l)a desaparición del señor Garzón Guzmán, sucedió en un contexto de desapariciones forzadas cometidas por agentes estatales contra personas identificadas como subversivas, en particular, como integrantes de los grupos «Alfaro Vive Carajo» y «Montoneras Patria Libre»”¹⁰⁶.

El Estado del Ecuador reconocería su responsabilidad internacional en la audiencia pública de 27 y 28 de enero de 2021 y en sus alegatos finales escritos.¹⁰⁷ La Corte IDH, no obstante, manifestó la pervivencia de “la controversia sobre la determinación de las víctimas de este caso”¹⁰⁸. En cuanto a las pretensiones de derecho, si bien “el reconocimiento de responsabilidad abarca en forma expresa todas las

¹⁰⁴ *Ibíd.*, párrs. 133-151.

¹⁰⁵ Corte IDH. Caso Garzón Guzmán y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2021. Serie C No. 434, párr. 3.

¹⁰⁶ *Ibíd.*, párr. 36.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, párr. 14.

¹⁰⁸ *Ibíd.*, párr.20.

violaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas alegadas por la Comisión”, la Corte IDH notó que “el representante de las presuntas víctimas también alegó la violación del artículo 2 de la Convención Americana, en relación con los artículos I y II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y respecto de esta alegada violación el Estado no reconoció su responsabilidad internacional”.¹⁰⁹ En relación con las reparaciones, la Corte IDH consideró que la controversia se agotó, aunque debía “decidir sobre aquellas específicas que deben ser adoptadas y sobre su alcance, en atención a las solicitudes de la Comisión y el representante.”¹¹⁰

En términos generales, la Corte IDH expresaría los “plenos efectos jurídicos” al reconocimiento de responsabilidad internacional, conforme a los artículos 62 y 64 del Reglamento, y el “alto valor simbólico en relación con la no repetición de hechos similares y en atención al tiempo que ha transcurrido desde la desaparición del señor Garzón Guzmán”. En tal sentido, la Corte IDH reiteraría que había “cesado la controversia del caso respecto de los hechos, el derecho y la necesidad de adoptar medidas de reparación”, aunque estimó “necesario dictar una sentencia en la cual se determinen los hechos ocurridos de acuerdo a la prueba recabada en este proceso y a la luz del reconocimiento de responsabilidad internacional realizado por el Estado.”¹¹¹ A este respecto expresaría:

“Ello contribuye a la reparación de las víctimas, a evitar que se repitan hechos similares y a satisfacer, en suma, los fines de la jurisdicción interamericana¹¹. Además, la Corte estima necesario analizar los alcances de la responsabilidad internacional del Estado por la violación de los derechos reconocidos en la Convención Americana y en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Asimismo, el Tribunal se pronunciará sobre las reparaciones que correspondan.”¹¹²

A estas razones se sumaba, como ya dejamos constancia, la alegación por el representante de la violación de artículos de la Convención que no había sido reconocida por el Estado.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, párr. 22.

¹¹⁰ *Ibíd.*, párr. 25.

¹¹¹ *Ibíd.*, párr. 26

¹¹² *Ibíd.*, párr. 26.

En el punto de determinación de las víctimas, la rigidez del artículo 35.1 del Reglamento de la Corte, que establece la identificación de las presuntas víctimas en el Informe de Fondo de la CIDH, impidió tener como víctimas a Carlos Eduardo Garzón Guzmán y Byron Gonzalo Garzón Guzmán. La Corte IDH recordó que conforme al artículo 35, 2) del propio Reglamento, y “atendiendo a las particularidades del caso y a la magnitud de la violación”, es posible admitir a personas como víctimas no contemplados en el Informe de Fondo, aunque ello es posible “siempre que se justifique que no fue posible identificarlas oportunamente por tratarse de violaciones masivas o colectivas”¹¹³. Con estas pautas, la Corte IDH entendió que el caso no encajaba en este supuesto.¹¹⁴

En aspectos de fondo del caso, en el que se estaba ante el reconocimiento internacional realizado por el Estado del Ecuador, la Corte IDH concluyó “que el señor César Gustavo Garzón Guzmán fue víctima de una desaparición forzada y encuentra que el Estado es responsable de la violación de sus derechos reconocidos en los artículos 3, 4.1, 5.1, 5.2 y 7 de la Convención Americana, en relación con lo dispuesto en el artículo 1.1 de ese Tratado y en el artículo I.a) de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, este último a partir del 26 de agosto de 2006.”¹¹⁵

En relación con los derechos a las garantías judiciales y la protección judicial en el presente caso, pese al reconocimiento del Estado, la Corte IDH consideró que debía “analizar la violación a estos derechos, para establecer su alcance en el caso concreto”¹¹⁶. En primer lugar, partió del “deber del Estado de iniciar de oficio y llevar a cabo con la debida diligencia las investigaciones”, en la que concluyó que “el Estado violó la obligación de iniciar de oficio y llevar a cabo con la debida diligencia las investigaciones por la desaparición forzada del señor César Gustavo Garzón Guzmán. Lo anterior, constituye además una violación del artículo I.b) de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas”.¹¹⁷

En segundo lugar, en el análisis de “la omisión del deber de debida diligencia en las labores de búsqueda del señor Garzón Guzmán y la alegada violación del deber de

¹¹³ *Ibíd.*, párr. 31.

¹¹⁴ *Ibíd.*

¹¹⁵ *Ibíd.*, párr. 64.

¹¹⁶ *Ibíd.*, párr. 68.

¹¹⁷ *Ibíd.*, párr. 73.

adoptar disposiciones de derecho interno”, la Corte consideró que “el representante no aportó información o elementos” por la que se podía “establecer los impactos que tuvo la falta de tipificación autónoma del delito de desaparición forzada en las investigaciones y labores de búsqueda iniciadas en este caso”. Este elemento fue determinante para que la Corte IDH entendiera no contar “con los elementos de juicio necesarios para analizar la alegada violación al artículo 2 de la Convención.”¹¹⁸

En tercer lugar, con relación a “la garantía de plazo razonable y el derecho a conocer la verdad”, la Corte IDH declaró “la violación del derecho a conocer la verdad, en perjuicio de los familiares de César Gustavo Garzón Guzmán”. Una violación que la “enmarca en el derecho de acceso a la justicia”.¹¹⁹

Respecto al “derecho a la integridad personal de los familiares del señor Garzón Guzmán, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos”, la Corte IDH determinó la violación del Estado del “derecho a la integridad personal reconocido en el artículo 5.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Julio Garzón, Clorinda Guzmán de Garzón, Luis Alberto Garzón Guzmán, Rodrigo Garzón Guzmán, Luis Lascano y Ana Julia Lascano, en su calidad de familiares del señor Garzón Guzmán.”¹²⁰

En el ámbito de las reparaciones, la Corte IDH ordenó medidas en relación con la “investigación, determinación, enjuiciamiento y, en su caso, sanción de todos los responsables”, para lo cual insistió en su jurisprudencia sobre el deber de los Estado de “asegurar el pleno acceso y capacidad de actuar de las víctimas o sus familiares en todas las etapas de la investigación y juzgamiento de los responsables”, cuya “participación deberá tener como finalidad el acceso a la justicia y el conocimiento de la verdad de lo ocurrido.”¹²¹ En este orden también ordenó medidas para la “determinación del paradero de la víctima”.¹²²

Las medidas de rehabilitación deben consistir, a juicio de la Corte IDH, en “brindar gratuitamente, a través de sus instituciones de salud especializadas y de forma inmediata, adecuada y efectiva, el tratamiento psicológico y psiquiátrico que requieran las víctimas, previo consentimiento informado y por el tiempo que sea necesario,

¹¹⁸ *Ibíd.*, párr. 81.

¹¹⁹ *Ibíd.*, párr. 88.

¹²⁰ *Ibíd.*, párr. 94.

¹²¹ *Ibíd.*, párr. 105.

¹²² *Ibíd.*, párrs. 106-110.

incluyendo la provisión gratuita de los medicamentos que eventualmente se requieran, tomando en cuenta los padecimientos de cada beneficiario.”¹²³

Entre las medidas de satisfacción, además de “valora(r) positivamente el reconocimiento de responsabilidad internacional hecho por el Estado, el cual puede representar una satisfacción parcial para las víctimas frente a las violaciones declaradas en la presente Sentencia”, la Corte IDH entendió también que el Estado debía realizar “un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en relación con los hechos del presente caso.”¹²⁴

Del mismo modo ordenaría indemnizaciones compensatorias, tanto por el daño material como inmaterial.

¹²³ *Ibíd.*, párr. 114.

¹²⁴ *Ibíd.*, párr. 121.

VI. DOCUMENTACIÓN

- Memorándum de entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, 3 de noviembre de 2021.
- Pacto de Glasgow para el clima, 13 de noviembre de 2021.

Memorandum de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la Fiscalía de la Corte Penal Internacional

La República Bolivariana de Venezuela y la Fiscalía de la Corte Penal Internacional (“La Fiscalía”), en adelante las “Partes”;



Considerando que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra la garantía de los derechos humanos como principios rectores, e incorpora la reparación de las víctimas y la imprescriptibilidad de los delitos contra los derechos humanos;

Considerando que la República Bolivariana de Venezuela es Estado Parte del Estatuto de Roma que establece la Corte Penal Internacional desde el 7 de julio de 2000;

Recordando el apoyo de la República Bolivariana de Venezuela al mandato de la Corte Penal Internacional, y considerando que los graves crímenes que preocupan a la comunidad internacional no deben quedar impunes y que debe garantizarse su efectiva persecución, incluso mediante la adopción de medidas a nivel nacional y el fortalecimiento de la cooperación internacional;

Considerando que el Fiscal de la Corte Penal Internacional ha concluido el examen preliminar de la situación en Venezuela I y ha determinado que procede abrir una investigación para establecer la verdad de conformidad con el Estatuto de Roma;

Considerando que la República Bolivariana de Venezuela interpreta que no se cumplen los requisitos del artículo 53(1) del Estatuto de Roma para justificar el paso de la fase de examen preliminar a la fase de investigación;

Señalando que la República Bolivariana de Venezuela considera que las denuncias deben ser investigadas en el país por las instituciones nacionales existentes creadas para tal fin;

Destacando que, a pesar de las diferencias de opinión sobre este tema, las Partes siguen comprometidas a colaborar activamente entre sí y a apoyar los esfuerzos más allá del principio de complementariedad;

Considerando que la Fiscalía de la Corte Penal Internacional reconocerá los esfuerzos, reformas e investigaciones que se realicen en la República Bolivariana de Venezuela;

Considerando que la presente carta de entendimiento se entiende sin perjuicio de los plenos derechos que el Estatuto de Roma confiere a los Estados Partes, incluidas, entre otras, las disposiciones del artículo 18;

Considerando que en esta fase no se ha identificado a ningún sospechoso ni a ningún objetivo y que la investigación tiene por objeto determinar la verdad y si existen o no motivos para formular cargos contra alguna persona;

Considerando que el Fiscal celebrará los arreglos o acuerdos, que no sean incompatibles con el Estatuto de Roma, que sean necesarios para facilitar la cooperación de un Estado, de conformidad con los artículos 54(3)(d), 86 y 93 del Estatuto de Roma y que el principio de complementariedad es la base del Estatuto de Roma;

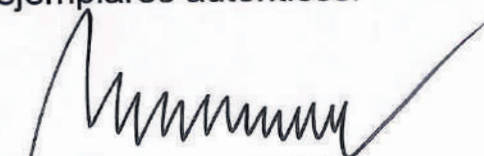
Considerando la intención de las Partes de celebrar un acuerdo para facilitar dicha cooperación y asistencia mutua;



HAN ACORDADO;


1. Que la República Bolivariana de Venezuela, como jurisdicción nacional, adoptará todas las medidas necesarias para asegurar la efectiva administración de justicia, de acuerdo con los estándares internacionales, con el apoyo y el compromiso activo de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional en virtud del principio de complementariedad;
2. Establecer mecanismos para mejorar la cooperación entre las Partes y facilitar el efectivo desempeño del mandato del Fiscal en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela;
3. Esmerarse por concertar medios y mecanismos que contribuyan eficazmente a los esfuerzos de la República Bolivariana de Venezuela para llevar a cabo auténticas actuaciones nacionales de conformidad con el artículo 17 del Estatuto de Roma;
4. Trabajar para que el principio de complementariedad tenga un efecto adecuado y significativo.

Hecho en Caracas, el 3 de noviembre de 2021, en dos ejemplares auténticos.



Nicolás Maduro Moros

Presidente de la República
Bolivariana de Venezuela



Karim A. A. Khan QC

Fiscal de la Corte Penal
Internacional

Decision -/CP.26

Glasgow Climate Pact

The Conference of the Parties,

Recalling decisions 1/CP.19, 1/CP.20, 1/CP.21, 1/CP.22, 1/CP.23, 1/CP.24 and 1/CP.25,

Noting decisions 1/CMP.16 and 1/CMA.3,

Recognizing the role of multilateralism and the Convention, including its processes and principles, and the importance of international cooperation in addressing climate change and its impacts, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty,

Acknowledging the devastating impacts of the coronavirus disease 2019 pandemic and the importance of ensuring a sustainable, resilient and inclusive global recovery, showing solidarity particularly with developing country Parties,

Recognizing the important advances made through the UNFCCC multilateral process since 1994, including in the context of the Convention, the Kyoto Protocol and the Paris Agreement,

Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity,

Noting the importance of ensuring the integrity of all ecosystems, including in forests, the ocean and the cryosphere, and the protection of biodiversity, recognized by some cultures as Mother Earth, and *also noting* the importance for some of the concept of 'climate justice', when taking action to address climate change,

Expressing appreciation to the Heads of State and Government who participated in the World Leaders Summit in Glasgow and for the increased targets and actions announced and the commitments made to work together and with non-Party stakeholders to accelerate sectoral action by 2030,

Recognizing the important role of indigenous peoples, local communities and civil society, including youth and children, in addressing and responding to climate change, and *highlighting* the urgent need for multilevel and cooperative action,

Recognizing the interlinked global crises of climate change and biodiversity loss, and the critical role of protecting, conserving and restoring nature and ecosystems in delivering benefits for climate adaptation and mitigation, while ensuring social and environmental safeguards,

I. Science and urgency

1. *Recognizes* the importance of the best available science for effective climate action and policymaking;

2. *Welcomes* the contribution of Working Group I to the Intergovernmental Panel on Climate Change Sixth Assessment Report¹ and the recent global and regional reports on the state of the climate from the World Meteorological Organization, and *invites* the Intergovernmental Panel on Climate Change to present its forthcoming reports to the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice in 2022;
3. *Expresses alarm and utmost concern* that human activities have caused around 1.1 °C of global warming to date and that impacts are already being felt in every region;
4. *Stresses* the urgency of enhancing ambition and action in relation to mitigation adaptation and finance in this critical decade to address gaps between current efforts and pathways in pursuit of the ultimate objective of the Convention and its long-term global goal;

II. Adaptation

5. *Notes with serious concern* the findings from the contribution of Working Group I to the Intergovernmental Panel on Climate Change Sixth Assessment Report, including that climate and weather extremes and their adverse impacts on people and nature will continue to increase with every additional increment of rising temperatures;
6. *Emphasizes* the urgency of scaling up action and support, including finance, capacity-building and technology transfer, to enhance adaptive capacity, strengthen resilience and reduce vulnerability to climate change in line with the best available science, taking into account the priorities and needs of developing country Parties;
7. *Welcomes* the national adaptation plans submitted to date, which enhance the understanding and implementation of adaptation actions and priorities;
8. *Urges* Parties to further integrate adaptation into local, national and regional planning;
9. *Invites* the Intergovernmental Panel on Climate Change to present to the Conference of the Parties at its twenty-seventh session (November 2022) the findings from the contribution of Working Group II to its Sixth Assessment Report, including those relevant to assessing adaptation needs, and *calls upon* the research community to further the understanding of global, regional and local impacts of climate change, response options and adaptation needs;

III. Adaptation finance

10. *Notes with concern* that the current provision of climate finance for adaptation remains insufficient to respond to worsening climate change impacts in developing country Parties;
11. *Urges* developed country Parties to urgently and significantly scale up their provision of climate finance, technology transfer and capacity-building for adaptation so as to respond to the needs of developing country Parties as part of a global effort, including for the formulation and implementation of national adaptation plans;
12. *Recognizes* the importance of the adequacy and predictability of adaptation finance, including the value of the Adaptation Fund in delivering dedicated support for adaptation;
13. *Welcomes* the recent pledges made by many developed country Parties to increase their provision of climate finance to support adaptation in developing country Parties in

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change. 2021. *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. V Masson-Delmotte, P Zhai, A Pirani, et al. (eds.). Cambridge: Cambridge University Press. Available at <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>.

response to their growing needs, including contributions made to the Adaptation Fund and the Least Developed Countries Fund, which represent significant progress compared with previous efforts;

14. *Calls upon* multilateral development banks, other financial institutions and the private sector to enhance finance mobilization in order to deliver the scale of resources needed to achieve climate plans, particularly for adaptation, and *encourages* Parties to continue to explore innovative approaches and instruments for mobilizing finance for adaptation from private sources;

IV. Mitigation

15. *Reaffirms* the long-term global goal to hold the increase in the global average temperature to well below 2 °C above pre-industrial levels and to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change;

16. *Recognizes* that the impacts of climate change will be much lower at the temperature increase of 1.5 °C compared with 2 °C, and *resolves* to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C;

17. *Also recognizes* that limiting global warming to 1.5 °C requires rapid, deep and sustained reductions in global greenhouse gas emissions, including reducing global carbon dioxide emissions by 45 per cent by 2030 relative to the 2010 level and to net zero around mid-century, as well as deep reductions in other greenhouse gases;

18. *Further recognizes* that this requires accelerated action in this critical decade, on the basis of the best available scientific knowledge and equity, reflecting common but differentiated responsibilities and respective capabilities and in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty;

19. *Invites* Parties to consider further actions to reduce by 2030 non-carbon dioxide greenhouse gas emissions, including methane;

20. *Calls upon* Parties to accelerate the development, deployment and dissemination of technologies, and the adoption of policies, to transition towards low-emission energy systems, including by rapidly scaling up the deployment of clean power generation and energy efficiency measures, including accelerating efforts towards the phasedown of unabated coal power and phase-out of inefficient fossil fuel subsidies, while providing targeted support to the poorest and most vulnerable in line with national circumstances and recognizing the need for support towards a just transition;

21. *Emphasizes* the importance of protecting, conserving and restoring nature and ecosystems, including forests and other terrestrial and marine ecosystems, to achieve the long-term global goal of the Convention by acting as sinks and reservoirs of greenhouse gases and protecting biodiversity, while ensuring social and environmental safeguards;

V. Finance, technology transfer and capacity-building for mitigation and adaptation

22. *Urges* developed country Parties to provide enhanced support, including through financial resources, technology transfer and capacity-building, to assist developing country Parties with respect to both mitigation and adaptation, in continuation of their existing obligations under the Convention, and *encourages* other Parties to provide or continue to provide such support voluntarily;

23. *Notes with concern* the growing needs of developing country Parties, in particular due to the increasing impacts of climate change and increased indebtedness as a consequence of the coronavirus disease 2019 pandemic;
24. *Welcomes* the first report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement² and the fourth Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows³ by the Standing Committee on Finance;
25. *Emphasizes* the need to mobilize climate finance from all sources to reach the level needed to achieve the goals of the Paris Agreement, including significantly increasing support for developing country Parties, beyond USD 100 billion per year;
26. *Notes with deep regret* that the goal of developed country Parties to mobilize jointly USD 100 billion per year by 2020 in the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation has not yet been met, and *welcomes* the increased pledges made by many developed country Parties and the *Climate Finance Delivery Plan: Meeting the US\$100 Billion Goal*⁴ and the collective actions contained therein;
27. *Urges* developed country Parties to fully deliver on the USD 100 billion goal urgently and through to 2025, and *emphasizes* the importance of transparency in the implementation of their pledges;
28. *Urges* the operating entities of the Financial Mechanism, multilateral development banks and other financial institutions to further scale up investments in climate action, and *calls for* a continued increase in the scale and effectiveness of climate finance from all sources globally, including grants and other highly concessional forms of finance;
29. *Re-emphasizes* the need for scaled-up financial resources to take into account the needs of those countries particularly vulnerable to the adverse effects of climate change, and in this regard *encourages* relevant multilateral institutions to consider how climate vulnerabilities should be reflected in the provision and mobilization of concessional financial resources and other forms of support, including special drawing rights;
30. *Emphasizes* the challenges faced by many developing country Parties in accessing finance and *encourages* further efforts to enhance access to finance, including by the operating entities of the Financial Mechanism;
31. *Notes* the specific concerns raised with regard to eligibility and ability to access concessional forms of climate finance, and *re-emphasizes* the importance of the provision of scaled-up financial resources, taking into account the needs of developing country Parties that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change;
32. *Encourages* relevant providers of financial support to consider how vulnerability to the adverse effects of climate change could be reflected in the provision and mobilization of concessional financial resources and how they could simplify and enhance access to finance;
33. *Acknowledges* the progress made on capacity-building, particularly in relation to enhancing the coherence and coordination of capacity-building activities towards the implementation of the Convention and the Paris Agreement;
34. *Recognizes* the need to continue supporting developing country Parties in identifying and addressing both current and emerging capacity-building gaps and needs, and to catalyse climate action and solutions to respond;

² See document FCCC/CP/2021/10/Add.2–FCCC/PA/CMA/2021/7/Add.2.

³ See document FCCC/CP/2021/10/Add.1–FCCC/PA/CMA/2021/7/Add.1.

⁴ Available at <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/10/Climate-Finance-Delivery-Plan-1.pdf>.

35. *Welcomes* the joint annual reports of the Technology Executive Committee and the Climate Technology Centre and Network for 2020 and 2021⁵ and *invites* the two bodies to strengthen their collaboration;

36. *Emphasizes* the importance of strengthening cooperative action on technology development and transfer for the implementation of mitigation and adaptation action, including accelerating, encouraging and enabling innovation, and the importance of predictable, sustainable and adequate funding from diverse sources for the Technology Mechanism;

VI. Loss and damage

37. *Acknowledges* that climate change has already caused and will increasingly cause loss and damage and that, as temperatures rise, impacts from climate and weather extremes, as well as slow onset events, will pose an ever-greater social, economic and environmental threat;

38. *Also acknowledges* the important role of a broad range of stakeholders at the local, national and regional level, including indigenous peoples and local communities, in averting, minimizing and addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change;

39. *Reiterates* the urgency of scaling up action and support, as appropriate, including finance, technology transfer and capacity-building, for implementing approaches to averting, minimizing and addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change in developing country Parties that are particularly vulnerable to these effects;

40. *Urges* developed country Parties, the operating entities of the Financial Mechanism, United Nations entities and intergovernmental organizations and other bilateral and multilateral institutions, including non-governmental organizations and private sources, to provide enhanced and additional support for activities addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change;

41. *Recognizes* the importance of demand-driven technical assistance in building capacity to implement approaches to averting, minimizing and addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change;

42. *Welcomes* the further operationalization of the Santiago network for averting, minimizing and addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including the agreement on its functions and process for further developing its institutional arrangements;

43. *Endorses* paragraphs 67–70 and 73–74 of decision -/CMA.3;^{6, 7}

44. *Acknowledges* the importance of coherent action to respond to the scale of needs caused by the adverse impacts of climate change;

45. *Resolves* to strengthen partnerships between developing and developed countries, funds, technical agencies, civil society and communities to enhance understanding of how approaches to averting, minimizing and addressing loss and damage can be improved;

⁵ FCCC/SB/2020/4 and FCCC/SB/2021/5.

⁶ Draft decision entitled “Glasgow Climate Pact” proposed under agenda item 2(c) of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement at its third session.

⁷ It is noted that discussions related to the governance of the Warsaw International Mechanism on Loss and Damage associated with Climate Change Impacts did not produce an outcome: this is without prejudice to further consideration of this matter.

VII. Implementation

46. *Recalls* that the round tables among Parties and non-Party stakeholders on pre-2020 implementation and ambition held in 2018, 2019 and 2020 helped to highlight and enhance understanding of the efforts of and challenges faced by Parties in relation to action and support in the pre-2020 period, as well as of the work of the constituted bodies in that period;
47. *Strongly urges* all Parties that have not yet done so to meet any outstanding pledges under the Convention as soon as possible;
48. *Welcomes* the action taken to unlock the potential for sectoral action to contribute to fulfilling and implementing national targets, particularly in emission-intensive sectors;
49. *Recognizes* the need to take into consideration the concerns of Parties with economies most affected by the impacts of response measures, particularly developing country Parties, in line with Article 4, paragraphs 8 and 10, of the Convention;
50. *Also recognizes* the importance of protecting, conserving and restoring ecosystems to deliver crucial services, including acting as sinks and reservoirs of greenhouse gases, reducing vulnerability to climate change impacts and supporting sustainable livelihoods, including for indigenous peoples and local communities;
51. *Encourages* Parties to take an integrated approach to addressing the issues referred to in paragraph 50 above in national and local policy and planning decisions;
52. *Recognizes* the need to ensure just transitions that promote sustainable development and eradication of poverty, and the creation of decent work and quality jobs, including through making financial flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emission and climate-resilient development, including through deployment and transfer of technology, and provision of support to developing country Parties;

VIII. Collaboration

53. *Recognizes* the importance of international collaboration on innovative climate action, including technological advancement, across all actors of society, sectors and regions, in contributing to progress towards the objective of the Convention and the goals of the Paris Agreement;
54. *Recalls* Article 3, paragraph 5, of the Convention and the importance of cooperation to address climate change and support sustainable economic growth and development;
55. *Recognizes* the important role of non-Party stakeholders, including civil society, indigenous peoples, local communities, youth, children, local and regional governments and other stakeholders, in contributing to progress towards the objective of the Convention and the goals of the Paris Agreement;
56. *Welcomes* the improvement of the Marrakech Partnership for Global Climate Action⁸ for enhancing ambition, the leadership and actions of the high-level champions, and the work of the secretariat on the Non-state Actor Zone for Climate Action platform to support accountability and track progress of voluntary initiatives;
57. *Also welcomes* the high-level communiqué⁹ on the regional climate weeks and *encourages* the continuation of regional climate weeks where Parties and non-Party

⁸ Available at <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Improved%20Marrakech%20Partnership%202021-2025.pdf>.

⁹ Available at <https://unfccc.int/regional-climate-weeks/rcw-2021-cop26-communique>.

stakeholders can strengthen their credible and durable response to climate change at the regional level;

58. *Further welcomes* the informal summary reports by the Chair of the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice on the ocean and climate change dialogue to consider how to strengthen adaptation and mitigation action and on the dialogue on the relationship between land and climate change adaptation related matters;

59. *Invites* Parties to submit views on how to enhance climate action on land under the existing UNFCCC programmes and activities in paragraph 75 of the report on the dialogue on the relationship between land and climate change adaptation related matters referred to in paragraph 58 above, and *requests* the Chair of the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice to prepare an informal summary report thereon and make it available to the Conference of the Parties at its twenty-seventh session;

60. *Invites* the relevant work programmes and constituted bodies under the UNFCCC to consider how to integrate and strengthen ocean-based action in their existing mandates and workplans and to report on these activities within the existing reporting processes, as appropriate;

61. *Also invites* the Chair of the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice to hold an annual dialogue, starting at the fifty-sixth session of the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (June 2022), to strengthen ocean-based action and to prepare an informal summary report thereon and make it available to the Conference of the Parties at its subsequent session;

62. *Urges* Parties to swiftly begin implementing the Glasgow work programme on Action for Climate Empowerment, respecting, promoting and considering their respective obligations on human rights, as well as gender equality and empowerment of women;

63. *Expresses appreciation* for the outcomes of the sixteenth Conference of Youth, organized by the constituency of children and youth non-governmental organizations and held in Glasgow in October 2021, and the “Youth4Climate2021: Driving Ambition” event hosted by Italy in Milan, Italy, in September 2021;

64. *Urges* Parties and stakeholders to ensure meaningful youth participation and representation in multilateral, national and local decision-making processes, including under the Convention and the Paris Agreement;

65. *Invites* future Presidencies of the Conference of the Parties, with the support of the secretariat, to facilitate the organization of an annual youth-led climate forum for dialogue between Parties and youth in collaboration with the UNFCCC children and youth constituency and other youth organizations with a view to contributing to the implementation of the Glasgow work programme on Action for Climate Empowerment;

66. *Emphasizes* the important role of indigenous peoples’ and local communities’ culture and knowledge in effective action on climate change, and *urges* Parties to actively involve indigenous peoples and local communities in designing and implementing climate action and to engage with the second three-year workplan for implementing the functions of the Local Communities and Indigenous Peoples Platform, for 2022–2024;

67. *Expresses its recognition* for the important role the observer organizations play, including the nine non-governmental organization constituencies, in sharing their knowledge, and their calls to see ambitious action to meet the objectives of the Convention and collaborating with Parties to that end;

68. *Encourages* Parties to increase the full, meaningful and equal participation of women in climate action and to ensure gender-responsive implementation and means of implementation, which are vital for raising ambition and achieving climate goals;

69. *Calls upon* Parties to strengthen their implementation of the enhanced Lima work programme on gender and its gender action plan;¹⁰

70. *Takes note* of the estimated budgetary implications of the activities to be undertaken by the secretariat referred to in this decision;

71. *Requests* that the actions of the secretariat called for in this decision be undertaken subject to the availability of financial resources.

¹⁰ Decision 3/CP.25.

Revista Electrónica Iberoamericana

(REIB)