

EL ROL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA ATENCIÓN DEL FENÓMENO MIGRATORIO EN EL PERÚ: ACIERTOS Y DESAFÍOS A PARTIR DE UN ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE SALUD*

THE ROLE OF INTERNATIONAL COOPERATION IN THE MANAGEMENT OF THE MIGRATION PHENOMENON IN PERU: ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES BASED ON AN ANALYSIS OF HEALTH RELATED INITIATIVES

Autor: *Claudia Namuche Arce***
*Génesis Vargas Canales****

RESUMEN

Ante el crecimiento de la población migrante en el Perú, la cooperación internacional ha cumplido un rol clave para la atención de sus necesidades y la promoción de su integración. Sin embargo, la suspensión de diversos programas y fondos bajo el manejo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ha generado un vacío en la protección ofrecida a este grupo, lo que plantea cuestionamientos sobre el nivel de responsabilidad asumido por el Estado

(*) Las autoras agradecen la retroalimentación recibida como parte del proceso de revisión por pares doble ciego, la cual permitió fortalecer los contenidos presentados en la presente investigación.

(**) Colaboradora e investigadora del Instituto de Derechos Humanos en la Universidad de Piura (UDEP). Magíster en Derecho Público, con mención en Derecho Constitucional. Correo electrónico: claudia.namuche.a@udep.edu.pe .

(***) Investigadora jurídica en temas de movilidad internacional y derechos humanos. Bachillera en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha colaborado en diversos proyectos de investigación en materia migratoria con instituciones como el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP, la Defensoría del Pueblo, y Capacidades e Innovación para el Desarrollo. Correo electrónico: genesis.vargas@pucp.pe

peruano en las medidas dirigidas a personas migrantes y su capacidad para brindar sostenibilidad a los avances logrados con el apoyo de la cooperación internacional para su atención.

Palabras clave: migrante - movilidad internacional - cooperación internacional - derechos humanos - derecho a la salud - integración - obligaciones internacionales - gestión pública.

ABSTRACT

With the growth of the migrant population in Peru, international cooperation has played a key role in addressing their needs and promoting their integration. However, the suspension of various programs and funds under the management of the United States Agency for International Development (USAID) has created a gap in the protection offered to this group, raising concerns about the level of responsibility assumed by the Peruvian State in the measures aimed at migrants to date and its capacity to ensure the sustainability of the progress achieved with the support of international cooperation for their care.

Keywords: migrant - human mobility - international cooperation - human rights - right to health - integration - international obligations - public management.

INTRODUCCIÓN

De forma tradicional, como muchos otros países del Sur Global, el Perú se ha caracterizado por ser un lugar de origen de migrantes, por lo que los esfuerzos del Estado se han centrado en promover la protección de los derechos de los peruanos en el exterior en cada una de las fases del proceso migratorio. Sin embargo, el éxodo venezolano ocasionó el surgimiento de una nueva dinámica migratoria y, con ello, problemáticas y desafíos asociados al rol de país receptor de migrantes.

Durante las primeras olas de llegada de personas venezolanas al Perú, el gobierno manifestó su apertura a ello y promovió la adopción de medidas dirigidas a su regularización migratoria e integración; sin embargo, con el pasar de los años, factores como el crecimiento acelerado del número de venezolanos en el país, el cambio de gobierno y el surgimiento de narrativas basadas en estereotipos discriminatorios,

generaron que dicha postura fuera variando hacia una visión más securitaria del abordaje de la gestión migratoria (Blouin y et al, 2023, pp. 79-84).

A pesar de dichos cambios, una constante que se ha mantenido en el tiempo ha sido el énfasis que el gobierno peruano ha puesto en el apoyo de la comunidad internacional para responder a este fenómeno¹. Como el segundo principal destino de personas venezolanas en la región –albergando a más de 1.6 millones a la fecha (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela [R4V], 2025)–, la cooperación internacional ha centrado muchos de sus esfuerzos en fortalecer las capacidades del gobierno y de otros actores clave en el país para atender las necesidades de los migrantes venezolanos.

Con el respaldo financiero y técnico de organismos y organizaciones internacionales, el Estado peruano ha implementado iniciativas dirigidas a promover la regu-

1) Por ejemplo, en 2018, durante su participación en el 73° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el ex presidente peruano Martín Vizcarra expresó no solo su condena a la ruptura del orden constitucional de Venezuela, sino que, además, remarcó la importancia de que la comunidad internacional una esfuerzos para responder al fenómeno migratorio (Presidencia de la República del Perú, 2018).

larización migratoria, el otorgamiento de protección complementaria a quienes lo requieran, y la garantía del acceso al sistema de refugio para los solicitantes de dicha condición. Asimismo, se han ejecutado múltiples proyectos para facilitar el acceso a la salud y para visibilizar a los migrantes como una población en situación de vulnerabilidad en las políticas públicas peruanas.

A pesar de los avances referidos y los lazos forjados entre el Estado y la cooperación internacional en los últimos años, diversas iniciativas quedaron en jaque tras el anuncio de la medida denominada *Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid* por parte del gobierno de Estados Unidos de América (en adelante, EEUU). A través de esta, se ordenó la suspensión inmediata, por el plazo de 90 días de todo desembolso de fondos de asistencia económica dirigido a países extranjeros, organizaciones no gubernamentales ejecutoras y organizaciones internacionales, con la finalidad de realizar una evaluación que permita asegurar su concordancia con los propósitos de la política exterior estadounidense (*The White House, 2025*).

Ello ha implicado el cierre indefinido de algunos proyectos dirigidos a población migrante a nivel mundial, en tanto la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (en adelante, USAID por sus siglas en inglés) representa el principal donante para América Latina (BBC News, 2025). En el caso peruano, los efectos más evidentes se han reflejado en el anuncio de la suspensión de actividades de proyectos ejecutados por sociedad civil y otras entidades privadas², varios de ellos dirigidos a personas en movilidad internacional.

Si bien la Cancillería confió en que “la cooperación brindada al Perú será adecuada-

mente evaluada” (Ministerio de Relaciones Exteriores [MRE], 2025), resulta evidente que se ha producido un cambio trascendental en la dinámica de la cooperación internacional, que inició con la mera suspensión de cualquier desembolso económico hasta contar con las revisiones que decidan si continuar, modificar o cancelar cada programa; y ha finalizado con el cierre definitivo de USAID (*The White House, 2025*).

En este contexto, resulta necesario discutir lo siguiente: ¿El Estado peruano tiene la capacidad de brindar sostenibilidad a las medidas implementadas con el apoyo de la cooperación internacional en favor de la ciudadanía, en particular aquellas dirigidas a personas migrantes? El presente artículo tiene por objetivo responder a dicha interrogante a partir del análisis de los efectos de la suspensión de la cooperación internacional, en concreto las medidas impulsadas con ayuda de USAID, enfocadas en la atención del derecho a la salud de la población migrante en el país. Para ello, su desarrollo se basa en una revisión documental y analítica de instrumentos normativos, reportes o informes institucionales y otras fuentes oficiales del Estado y de USAID, enfocándose en la experiencia del proyecto Local Health System Sustainability Project y los desafíos emergentes para su continuidad.

1. EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y NACIONAL SOBRE EL DERECHO A LA SALUD DE LAS PERSONAS MIGRANTES

1.1 Estándares internacionales sobre el derecho a la salud de las personas migrantes

Según instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, So-

2) Entre estos, destaca el anuncio de la suspensión de actividades del proyecto “Alma Llanera”, ejecutado por la organización de sociedad civil (ONG) “CARE Perú”, o ciertas actividades del proyecto “Chamas en acción” de la ONG Quinta Ola.

ciales y Culturales (en adelante, PIDESC)³, o el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, Protocolo de San Salvador)⁴, toda persona tiene el derecho de alcanzar el disfrute más alto posible de salud que le permita vivir dignamente, teniendo en cuenta sus condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales, así como los recursos con los que cuenta el Estado (Comité de derechos económicos, sociales y culturales [Comité DESC], 2000, párr. 9).

Por su naturaleza, el derecho a la salud requiere una inversión significativa en infraestructura y servicios públicos para su realización plena, lo cual implica que los avances que se presenten para su garantía, si bien deben ser siempre progresivos, se encuentran sujetos al presupuesto estatal⁵; de modo que este determinará el nivel de rapidez de dichos avances. Cabe acotar que, incluso en escenarios en que los recursos disponibles no sean significativos, el Estado debe asegurar que dicho derecho sea ejercido sin ningún tipo de discriminación, en tanto esta constituye una obligación de carácter inmediato (Comité DESC, 2000, párr. 30).

Se debe considerar que este derecho no solo abarca una atención de salud oportuna y apropiada, sino también los principales factores determinantes de la salud, que comprenden “el acceso al agua limpia, potable y a condiciones sanitarias adecuadas, (...) una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud” (Comité

DESC, 2000, párr. 11). Tal es así que, existe una relación altamente significativa entre el saneamiento básico y la salud física, así como con la calidad de vida; y a su vez, una fuerte asociación entre ésta última y el acceso al agua (Medina La Torre et al., 2018).

Este derecho también goza de reconocimiento en tratados específicos sobre personas en movilidad internacional, tales como la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CMW por sus siglas en inglés)⁶; sin embargo, es posible observar que este instrumento, a diferencia de los tratados generales de derechos humanos –como el PIDESC o el Protocolo de San Salvador–, establece distinciones respecto de los alcances del respeto y garantía del derecho a la salud de esta población con base en el estatus migratorio.

Así, la CMW enfatiza en su artículo 28 que la población migrante, sin importar su situación migratoria, tiene derecho a recibir atención médica de emergencia, “en condiciones de igualdad de trato con los nacionales”. Sobre el acceso a servicios de salud de los migrantes en situaciones que no representen emergencias médicas, el artículo 43 del mismo tratado refiere que para gozar de “igualdad de trato” con los nacionales en ese aspecto, las personas migrantes deberán satisfacer “los requisitos establecidos para la participación en los planes correspondientes”.

La distinción planteada presenta dos ideas claves a considerar sobre el respeto y garantía del derecho a la salud de las personas en movilidad internacional: i) la situación mi-

3) Artículo 12 del PIDESC.

4) Artículo 10 del Protocolo de San Salvador.

5) Artículo 2 del PIDESC.

6) Artículo 28 de la CMW.

gratoria puede determinar el nivel en que una persona migrante ejerce su derecho a la salud; y ii) establecer medidas que permitan el acceso a servicios de salud de forma plena por parte de las personas migrantes, sin importar la condición migratoria, es un aspecto que se encuentra dentro del ámbito de la discrecionalidad de los Estados.

Sobre lo primero, se debe señalar que la irregularidad migratoria coloca en una situación de alta vulnerabilidad a las personas en movilidad. La medida más efectiva para el abordaje de dicha vulnerabilidad y la garantía efectiva de los derechos humanos de los migrantes es la regularización migratoria. Como ha señalado el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Comité CMW), promover la regularización reduce su vulnerabilidad y favorece la integración en las sociedades de acogida (2013, párr. 16). Dicha integración puede materializarse a través de la dimensión social, donde las prácticas colectivas⁷ desempeñan un papel clave para promover la cohesión social, consolidando “los vínculos transnacionales entre ambos países” (país de origen y país de destino); y de esta manera, evitando que sean expuestos a cualquier tipo de situaciones discriminatorias –por mínimas que sean– al ejercer, por ejemplo, su derecho a la salud (Betanzos Torres et al., 2025, pp.161).

A pesar de ello, la CMW no impone una “obligación de regularizar” o el “derecho a la regularización”⁸ por lo que, las características y el momento en que se implementan procesos y/o canales de regularización

migratoria suelen responder al interés y/o política de cada Estado. Esta discrecionalidad brindada a los Estados puede derivar en desigualdades en el acceso a derechos, pues la situación migratoria suele determinar el nivel de cobertura sanitaria disponible en los países de tránsito y destino.

Lo descrito presenta un escenario particularmente complicado para personas migrantes que provienen de países en los que gestionar documentos como el pasaporte (que suele ser un documento clave al aplicar a una calidad migratoria de tránsito o residencia en un país extranjero) o solicitar visas es complejo por factores políticos, sociales o institucionales, o que carecen de los recursos para ello. En dichos casos, las pocas o nulas posibilidades de acceder a documentación que acredite su regularidad migratoria en el país de destino, disminuye o descarta la opción de los migrantes de ejercer plenamente sus derechos –incluyendo el derecho a la salud– y, consecuentemente, dificulta su integración socioeconómica en el país de destino; además, las expone a mayores riesgos de abuso, explotación y desprotección de sus derechos (CEPAL, 2018, p. 42; Corte IDH, 2010, párr. 98).

Ante esta situación, promover procesos de regularización accesibles y flexibles se convierte en una medida esencial para reducir la desprotección, garantizar la igualdad de trato, y asegurar que las necesidades de los migrantes sean tomadas en cuenta adecuadamente en los procesos de formulación de políticas públicas en los países de tránsito y/o destino.

7) Tales como la celebración de la Festividad del Señor de los Milagros, por parte de migrantes peruanos en México. (Betanzos Torres et al., 2025, pp.161).

8) En concreto, el artículo 35 de la CMW establece que “ninguna de las disposiciones de la presente Parte de la Convención se interpretará en el sentido de que implica la regularización de la situación de trabajadores migratorios o de familiares suyos no documentados o en situación irregular o el derecho a que su situación sea así regularizada, ni menoscabará las medidas encaminadas a asegurar las condiciones satisfactorias y equitativas para la migración internacional previstas en la parte VI de la [Convención]”.

Respecto de la discrecionalidad del Estado para la adopción de medidas que promuevan el acceso a servicios de salud por parte de las personas migrantes sin importar su condición migratoria, tenemos que aunque a nivel de estándares internacionales no se brinda una salida clara a dicha situación, se han promovido iniciativas que incentiven dicha protección, abordando aspectos que resultan fundamentales para el ejercicio de derechos de forma igualitaria y equitativa. Entre dichas iniciativas, destaca la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁹ (en adelante, Agenda 2030), y el Pacto Mundial para una migración ordenada, segura y regular¹⁰ (en adelante, Pacto Mundial).

La Agenda 2030 contempla como parte de sus objetivos la reducción de la desigualdad en y entre los países (Objetivo 10), planteando como meta 10.7 el facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. En materia de salud, el Objetivo 3: Salud y bienestar prevé como meta 3.8 el lograr la cobertura sanitaria universal para todas las personas.

Por su parte, los objetivos 7, 15 y 16 del Pacto Mundial resaltan la necesidad de contar con políticas integrales que aseguren la protección de los derechos de las personas extranjeras en situación de vulnerabilidad; valiéndose de autoridades locales e interesados pertinentes para lo-

grar su identificación, y debiendo apuntar a que logren acceder a servicios básicos en condiciones de seguridad y de igualdad. Todo ello permitirá, por un lado, impulsar la inclusión a las sociedades de acogida y, por otro, prevenir escenarios de xenofobia y discriminación. De esta manera, los Estados crean “las condiciones necesarias para que los migrantes (...) puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible”, y posibilitar “la plena inclusión y la cohesión social” (Pacto Mundial, 2018, objetivo 19).

Si bien ni la Agenda 2030 ni el Pacto Mundial son instrumentos internacionales que gocen de la vinculatoriedad de un tratado, lo cierto es que funcionan como un medidor sobre el compromiso de los Estados con los derechos humanos, lo cual resulta clave en procesos de negociación de acuerdos intergubernamentales de diversa índole (por ejemplo, comerciales, arancelarios, entre otros) o en procesos para formar parte de organizaciones internacionales de integración o cooperación¹¹. En ese sentido, su cumplimiento es un incentivo para los gobiernos a efectos de fortalecer su imagen y posición ante la comunidad internacional.

Por otro lado, en el análisis de la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas migrantes y la necesidad de reforzar la implementación de medidas para su respeto y garantía efectivos, en las últimas décadas han surgido importantes corrientes que apuntan a que incrementar la cobertura de salud

9) La Agenda 2030, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, es “un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia” (Naciones Unidas, 2015).

10) El Pacto Mundial, adoptado en 2018, es un acuerdo gubernamental que tiene por objeto abordar la migración internacional de forma holística para mejorar la gobernanza migratoria y fortalecer la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria (Naciones Unidas, 2025).

11) Esto sucede, por ejemplo, en el caso de los países que conforman (o buscan formar parte de) la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que cuenta con directrices sobre derechos humanos que exigen que los Estados parte un alto nivel de compromiso en la materia, en particular en lo que respecta al respeto de los derechos humanos por parte de las empresas que operan bajo sus jurisdicciones.

ofrecida a los migrantes en los Estados de tránsito y acogida es crucial, “no solo desde una perspectiva de derechos humanos, sino también desde el punto de vista de la salud pública, puesto que no recibir ningún tipo de atención preventiva y primaria puede generar riesgos sanitarios tanto para los migrantes como para la comunidad de acogida” (Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, 2010, párr. 28).

Al respecto, se debe considerar que restringir el acceso a solo la atención médica de emergencia en el caso de migrantes en situación irregular, o con un recargo de altas tasas por los servicios puede llevarlas a automedicarse, o posponer el recurrir a servicios de salud hasta que la enfermedad que padecen se encuentre en una etapa muy avanzada. Estas situaciones no solo constituyen una clara vulneración del derecho a la salud de las personas migrantes, sino que también elevan los costos de atención sanitaria (Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, 2010, párr. 28), por lo que, a nivel presupuestario, también es de interés de los Estados el implementar medidas que promuevan el acceso a servicios de salud sin restricciones para esta población.

1.2 La protección del derecho a la salud de las personas migrantes en el Perú

En el ordenamiento jurídico peruano, el derecho a la salud se reconoce como un derecho fundamental de todas las personas conforme al artículo 7 de la Constitución Política del Perú, que dispone que toda persona tiene derecho a la protección de su salud y a recibir atención médica gratuita en los casos que determine la ley. Este reconocimiento se complementa con el artículo 9, que atribuye al Estado la responsabilidad de garantizar el acceso equitativo a los servicios de salud, lo que extiende su deber de protección a todas

las personas bajo su jurisdicción, incluidas las personas migrantes, en coherencia con el principio de igualdad y no discriminación consagrado en el artículo 2 de la Carta Magna y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Perú.

Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, establece en su artículo 6 que los extranjeros gozan de los mismos derechos y libertades que los nacionales, salvo las excepciones previstas por ley, y en su artículo 10 garantiza el acceso de las personas extranjeras a los servicios públicos esenciales, entre ellos la salud. Las disposiciones citadas se complementan con lo establecido en la Política Nacional Migratoria 2017 - 2025, la cual establece como su Objetivo específico 5 el promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural.

A nivel de las normas específicas en materia de salud del país, se tiene que la Ley N° 26842, Ley General de Salud, reconoce en su artículo I que la salud es una condición indispensable para el desarrollo humano y un bien de interés público cuya protección constituye responsabilidad del Estado, la sociedad y la persona. Así, esta norma establece la universalidad y equidad en el acceso a los servicios de salud, orientando al Estado a garantizar la atención oportuna, integral y continua a toda persona que se encuentre en el territorio nacional, sin distinción alguna.

En el caso de la población migrante, el acceso a la atención sanitaria se canaliza a través de centros de salud públicos, privados y mixtos, y mediante los mecanismos de aseguramiento regulados por la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, y su Reglamento. Dichas normas regulan los mecanismos para afiliarse al Seguro Integral de Salud (SIS) para

quienes son residentes en el país (es decir, que tienen carné de extranjería).

De forma complementaria, en los últimos años se han emitido disposiciones que permiten la afiliación de personas migrantes en situación de vulnerabilidad (por ejemplo, gestantes, niños menores de 5 años, entre otros) incluso si se encuentran en condición irregular. Sin embargo, la cobertura efectiva continúa siendo limitada debido a barreras documentarias y restricciones presupuestales, lo que genera brechas en la protección sanitaria y en el ejercicio igualitario del derecho a la salud por parte de esta población.

2. EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL RESPETO Y GARANTÍA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES: EL CASO PERUANO

2.1. La Finalidad de la Cooperación Internacional

La Resolución 2625 de la Asamblea General de Naciones Unidas (1970), referida a la “Declaración de Principios de derecho internacional relativas a las relaciones amistosas y cooperación entre Estados conforme a la Carta de Naciones Unidas”, señala que existe la obligación de los Estados de cooperar entre sí, con la finalidad de promover el respeto de los derechos y libertades, eliminando todas las formas de discriminación; e independientemente de los sistemas económicos y políticos de los Estados. En el mismo sentido, la Corte IDH considera que la cooperación interestatal constituye una norma *erga omnes* (norma consuetudinaria de derechos internacional), de modo que los Estados tienen el deber de cumplirla (2013, párr. 199).

Este deber de cooperación entre Estados desempeña un rol importante en el abor-

daje integral del fenómeno migratorio, toda vez que resulta ser la vía más idónea para asegurar que la migración internacional se realice de manera segura, regular y ordenada (Principios Interamericanos, 2020, principio 9; Objetivo 23 del Pacto Mundial). Resulta evidente que tras la formulación de los ODS correspondientes a la Agenda 2030 y del Pacto Mundial, los países desarrollados han asumido el compromiso de prestar asistencia a los países en desarrollo (Meta 17.2 del ODS), mediante la cooperación Norte-Sur, a fin de apoyar en la ejecución de sus planes nacionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Meta 17.9 del ODS).

Además, se debe dar prioridad a la implementación del Pacto Mundial y la Agenda 2030 en aquellas zonas geográficas con altos índices de migración irregular (Objetivo 23 del Pacto Mundial); como es el caso del Perú, el cual ha experimentado un cambio significativo en su flujo migratorio en la última década, principalmente producto del éxodo venezolano.

Sin perjuicio de ese carácter solidario que se busca lograr entre Estados, no se debe perder de vista, como han señalado Ripoll y Ghotme (2015), que la cooperación internacional - en mayor o menor medida - supone un intervencionismo en asuntos internos (p. 56); toda vez que los donantes exigen el cumplimiento de determinadas condiciones para brindar la ayuda económica, supeditando a los receptores a acatarlas debido a la relación asimétrica entre los países, especialmente si se trata de norte-sur (Ripoll, A., y Ghotme, R. 2015, p. 57). Lo mencionado implica que los países donantes ejerzan un *soft power*, entendido como “la habilidad para determinar las preferencias de estos últimos –las prioridades en la agenda política internacional de un Estado” (Rodríguez Aranda, I., & Leiva Van de Maele, D., 2013, p. 2).

Bajo dicho contexto, se puede afirmar que la cooperación internacional se ve influida por los intereses de política exterior que persiguen los países donantes, por lo que estos acuerdos de cooperación, a través de donaciones, dependerán de la voluntad política de los Estados involucrados. Sumado a ello, aun cuando se cuente con el financiamiento de los países desarrollados también dependerá de las prioridades de los Estados beneficiarios para lograr un adecuado cumplimiento del mismo.

2.2. El papel de USAID: reflejo de los lazos de Cooperación entre Estados Unidos de América y Perú

A partir del Convenio General sobre Cooperación Técnica del año 1951, los gobiernos del Perú y EEUU dieron inicio a su relación de cooperación internacional, que se caracterizaría por su larga data y solidez. En ese contexto, se celebró el Convenio de Donación N° 527-0427, que, hasta fines del año 2023, alcanzó la suma de 202.9 millones de dólares de apoyo estadounidense, toda vez que se acordó un incremento de 92.5 millones de dólares para los años 2023 y 2024. Entre los temas prioritarios de la agenda bilateral se encontraba seguir promoviendo la integración socioeconómica de la población migrante y refugiada (Embajada de los Estados Unidos en Perú, 2023); dado que durante el año 2022, con el apoyo de USAID, se logró mejorar la empleabilidad de 8 981 personas, a través del inicio de una empresa o del mejoramiento de una ya existente (MRE, 2023).

Dicho Convenio contemplaba expresamente que el apoyo del Gobierno esta-

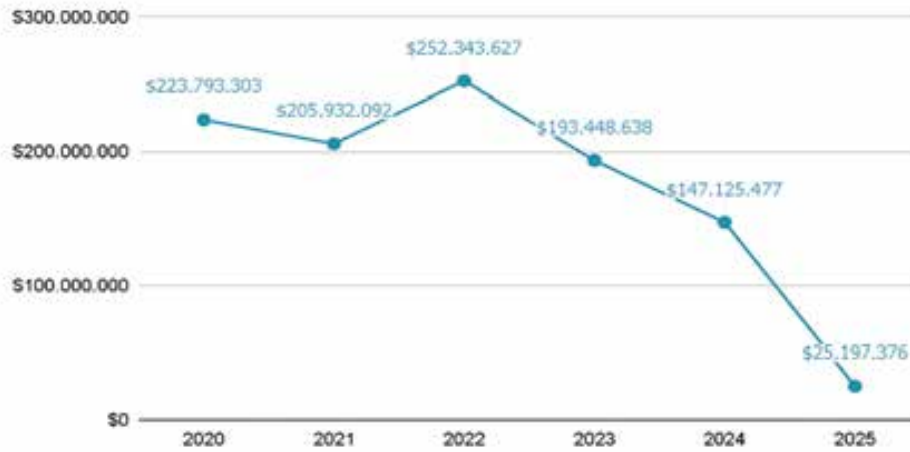
dounidense estará orientado a cumplir con un objetivo especial, que es la “mayor integración económica de los migrantes y refugiados venezolanos, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores” (Decreto Supremo N° 056-2021-RE, Exposición de motivos), con la finalidad de lograr que la población refugiada y migrante cuenten con las capacidades necesarias para alcanzar medios de vida sostenibles, y a su vez mejorar las condiciones para propiciar su integración económica. Se debe precisar que, al menos en la ratificación del “Convenio de Donación para Objetivos de Desarrollo entre los Estados Unidos de América y la República del Perú”¹², se estipuló que el primer desembolso se encontraba supeeditado a que el Estado peruano remita una nota diplomática en la que conste que dicho convenio constituye una obligación legal debidamente exigible al Perú, comprometiéndose al envío de informes anuales a USAID (MRE, 2021).

Con ello, el Estado peruano se consolida como el séptimo país en recibir el mayor financiamiento de USAID en América Latina (Padinger, 2025). De hecho, de acuerdo al Portal *Foreign Assistance* de los Estados Unidos de América, Perú se ha posicionado dentro de los primeros ocho lugares de Latinoamérica entre 2020-2025, llegando a ocupar el tercer, cuarto y quinto lugar, durante los años 2022, 2020, 2021, respectivamente. Aunque se debe precisar que el número de países de la región ha disminuido considerablemente al pasar de ser 34 que reciben financiamiento durante el año 2024; a tratarse únicamente de 20 países en lo que va del 2025.

12) Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 056-2021-RE, de fecha 15 de septiembre de 2021.

Figura 1

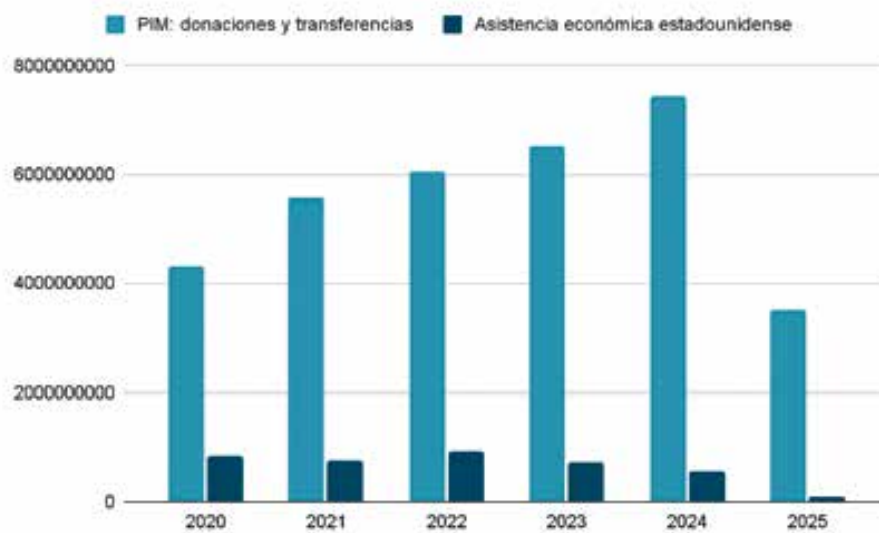
Asistencia económica de USAID al Perú entre 2020 y 2025



Nota: U.S. Foreign Assistance by Country (Perú), 2025¹³.

Figura 2

Contribución de la asistencia económica estadounidense al gobierno peruano



Nota: U.S. Foreign Assistance by Country (Perú), 2025; Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2025¹⁴.

13) Los datos considerados para la elaboración del presente artículo corresponden a los reportados hasta el 18 de abril de 2025.

14) Los datos considerados para la elaboración del presente artículo corresponden a los reportados hasta el 18 de abril de 2025.

Durante muchos años, dicha ayuda económica se constituyó en una importante fuente de financiamiento del presupuesto peruano. Para visualizar el impacto de la contribución se ha graficado el comparativo entre dos elementos, durante los últimos 5 años: (i) el Presupuesto Institucional Modificado (en adelante, PIM) correspondiente a la categoría de “donaciones y transferencias”, que abarca la actualización del presupuesto institucional de apertura de las entidades públicas, realizada durante el año fiscal, debido a las modificaciones presupuestarias efectuadas, a nivel institucional y funcional programático; (ii) la asistencia económica reportada en el Portal *Foreign Assistance*, considerándose el tipo de cambio empleado por el Banco Central de Reserva al 8 de abril de 2025.

Sin embargo, según lo mostrado en la figura 2, durante 2025 se produjo una drástica reducción del financiamiento económico debido a la aprobación de la orden ejecutiva denominada *Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid*. Dicha medida tenía la finalidad de asegurar que toda ayuda financiera estadounidense se encuentre alineada con los intereses de su política exterior. Para ello, se dispuso suspender la asistencia exterior brindada por un plazo de 90 días, dentro de los cuales se debía efectuar una evaluación de los proyectos, considerando los lineamientos proporcionados por el Secretario de Estado, en consulta con la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés). Luego de dicha revisión, se procedería a determinar cuáles proyectos serán cancelados, modificados o reanudados (*The White House, 2025*).

La decisión adoptada por el gobierno estadounidense reafirma una de las premisas de la cooperación internacional: los acuerdos de cooperación responden a la voluntad política de los gobiernos invo-

lucrados. Por lo que, aun cuando desde el 2001 USAID haya invertido 335 millones de dólares para favorecer la integración de personas migrantes y atender sus necesidades inmediatas dentro de Perú, y los Estados están próximos a cumplir sus 200 años de relaciones diplomáticas para el 2026 (Embajada de los Estados Unidos en Perú, 2024 A), ello no garantiza el carácter indeterminado de la ayuda económica recibida.

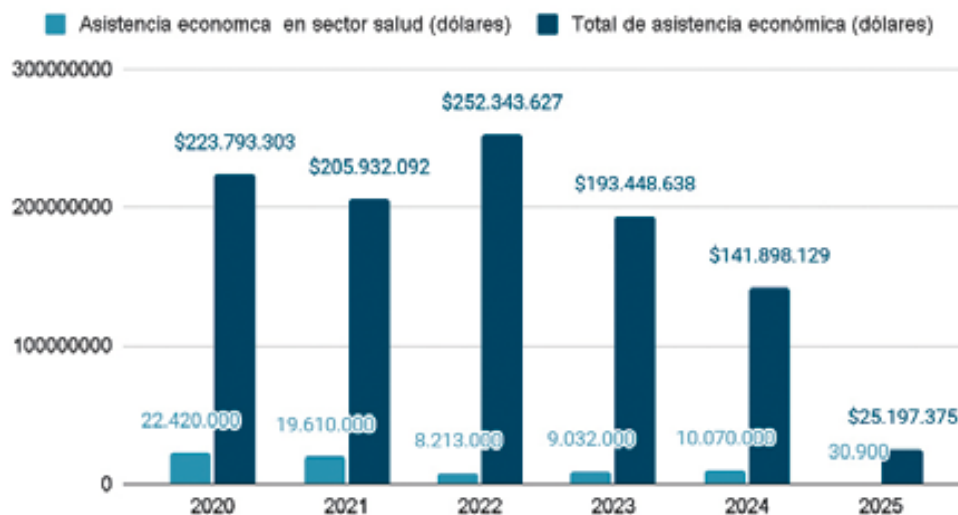
2.3. Proyectos financiados por USAID en materia de Salud en el Perú: *Local Health System Sustainability Project (LHSS)*

Con la nueva dinámica de cooperación internacional, los proyectos en curso que se encontraban dirigidos a migrantes en Perú - como el Proyecto Alma Llanera de Care Perú - se vieron obligados a suspender de manera indefinida sus actividades en el país. Ello supuso una enorme pérdida para el Estado peruano, toda vez que en el marco de dicho proyecto se contaba con Centros de Atención e Información Integral en las regiones de Lima, Piura, La Libertad y Tumbes; espacios donde se brindaban orientaciones y apoyo para alcanzar la regularización del estatus migratorio, el acceso a servicios de salud, sumado a actividades para fomentar la integración social, entre otros (Alma Llanera, 2025).

Junto con el Proyecto Alma Llanera, se han identificado muchos otros proyectos financiados por cooperación internacional que también buscaron generar un impacto positivo en el país en materia de salud. Al respecto, en la figura 3 se detalla toda la asistencia económica estadounidense otorgada para el abordaje de dicha temática durante los últimos cinco años. Cabe acotar que las cifras presentadas son generales, dado que no se ha logrado identificar fuentes que detallen si la cooperación

Figura 3

Asistencia económica de la cooperación internacional dirigida al sector salud.



Nota: U.S. Foreign Assistance by Country (Perú), 2025¹⁵.

brindada estuvo únicamente destinada a población extranjera.

A efectos de delimitar el marco de análisis para el presente artículo, se ha seleccionado el *Local Health System Sustainability Project* (LHSS, por sus siglas en inglés), dado que este fue ejecutado del 2021 hasta el 2023, por lo que, se estima que el Estado peruano no solo debería haber cumplido con los objetivos, metas y compromisos asociados a la ejecución del proyecto, sino que, además, ha contado con un margen de tiempo para implementar acciones para dar sostenibilidad a cada una de las medidas impulsadas desde este.

El LHSS es una iniciativa de USAID cuya finalidad es brindar ayuda a países de ingresos bajos o medios logren contar con sistemas de salud debidamente fortalecidos y sostenibles, de manera que los países beneficiarios logren la autosuficiencia en

tanto “el propósito mismo de la asistencia externa es hacer innecesaria su existencia”. Para ello, cuenta con tres objetivos prioritarios: (i) aumentar la protección financiera a través de una articulación de intervenciones públicas y privadas, para impedir que el costo de los servicios de salud constituya una barrera para acceder a ellos; (ii) aumentar la cobertura de la población, de manera que los servicios de salud respondan a las necesidades de todos los usuarios; y (iii) aumentar la calidad de los servicios de salud, asegurando los estándares mínimos de calidad (USAID, 2020).

En el marco de dicho proyecto, la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH) fue seleccionada como la entidad encargada de la implementación del Observatorio Peruano de Migración y Salud (en adelante, OPEMS), enfocado en temas de salud, violencia e inclusión social de la población migrante, durante 6 meses, luego del cual

15) Los datos considerados para la elaboración del presente artículo corresponden a los reportados hasta el 18 de abril de 2025.

Tabla 1

Presupuesto asignado al LHSS en Perú, periodo 2021-2023

Año	Proyecto	Presupuesto
2023	Project-Type,202527,Local Health Systems Sustainability (LHSS)	750000
2022		747706
2022		500000
2022		160000
2021		2680240
2021		1000000

Nota: U.S. Foreign Assistance by Country (Perú), 2025¹⁶.

se tendría que mantener sin financiamiento (MINSa, 2023, cláusula segunda). Dicho observatorio pone a disposición "información actualizada y confiable sobre la situación de salud y acceso a servicios de salud de la población migrante" (OPEMS, s.f.).

Además, gracias a las labores efectuadas por el "Grupo Impulsor", conformado por ONUSIDA, junto con LHSS, OPEMS-UPCH, entre otros (UNAIDS, 2024), se produjo un avance normativo con la aprobación de la Ley N° 32154, la cual dispone ampliar la cobertura poblacional del SIS del régimen de financiamiento subsidiado, a efectos de incorporar de manera excepcional y temporal a personas extranjeras no residentes que cuenten con un diagnóstico de tuberculosis (TB) o de virus de inmunodeficiencia humana (VIH) (2024, artículo único). Esta medida cobra especial relevancia considerando que, "el índice de infección por VIH en la población adulta de personas refugiadas y migrantes de Venezuela (1%) es aproximadamente tres veces mayor que la cantidad informada por la población

peruana general (del 0,3% al 0,4%)" (R4V, 2023, p. 21).

De hecho, a diciembre del 2021, LHSS estimó que unas 8,000 personas de nacionalidad venezolana se encontraban viviendo con VIH; sin embargo, menos de la mitad estaban recibiendo tratamiento antirretroviral (OPS, 2024), probablemente por las dificultades para acceder al sistema de salud peruano. Sobre ello, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ha indicado que solo el 27 % de la población venezolana contaba con algún tipo de seguro de salud, siendo que la mayoría de dicho porcentaje se encontraba afiliada al SIS (INEI, 2022, p. 21); la situación reflejada requería que el Estado peruano asuma un rol más activo en el aseguramiento de la salud de la población.

Con la modificación normativa realizada que extiende la cobertura del SIS a personas migrantes con TB o VIH, gracias a la incidencia realizada a partir del proyecto LHSS, se brinda atención directa a las ne-

16) Para mayor información, sírvase consultar el siguiente link: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1YyxPIQGeXmsj1HNK11O-yNIINF_nY2HKT3Qzbu2FRmjE/edit?usp=sharing.

“Con la modificación normativa realizada que extiende la cobertura del SIS a personas migrantes con TB o VIH, gracias a la incidencia realizada a partir del proyecto LHSS, se brinda atención directa a las necesidades de acceso a servicios públicos identificadas”

cesidades de acceso a servicios públicos identificadas, al menos en relación con las personas que padecen de dichas enfermedades. No solo ello, sino que, además, se contribuye a la implementación de medidas de atención más progresistas desde una perspectiva de derechos humanos¹⁷.

Dichas medidas deben tener en cuenta que, si bien se registra una mayor cobertura de servicios públicos en aquellas regiones que cuentan con mayor número de personas extranjeras de nacionalidad venezolana, resulta importante corroborar que ésta abarque también a dicho grupo poblacional, sin ningún tipo de discriminación (ver Anexo N.º 1); especialmente considerando que el número de usuarios extranjeros incrementará tras la modificación normativa.

Figura 4

Afiliación de población venezolana a seguro de salud



Nota: INEI, 2022, p. 21.

17) Al respecto, se destaca que la modificación normativa introducida por la Ley N° 32154 contribuye al cumplimiento de la recomendación formulada por el Comité CMW (2025), mediante la cual se pide al Estado peruano que el acceso a la salud no se encuentre condicionada a la calidad migratoria regular, de manera que se asegure servicios de salud integrales y de calidad, en igualdad de condiciones con los nacionales.

En suma, todas estas acciones desplegadas, en el marco de dicho proyecto, no solo han permitido abordar necesidades inmediatas, sino que han promovido cambios para optimizar el sistema de salud peruano. Sin embargo, el Estado peruano ha mostrado una postura voluble respecto al abordaje de la migración internacional, lo cual ha generado varios retrocesos por cada avance que se logra. Esto pone en riesgo la sostenibilidad de los resultados logrados con el Proyecto LHSS, y con ello, el cumplimiento de sus obligaciones internacionales respecto a la garantía del derecho a la salud de la población migrante.

De hecho, en el marco de las Observaciones Finales sobre el segundo informe periódico del Perú, el Comité CMW manifestó su preocupación ante el aumento de proyectos de ley y modificaciones normativas al Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, las cuales ha catalogado como “un retroceso para la protección de los derechos de las personas (...), especialmente de aquellas en situación migratoria irregular (...) reflejan el cambio de un enfoque integral basado en los derechos humanos a uno restringido que se limita a presentar la migración como un problema de orden público y seguridad ciudadana” (2025, párr. 9).

La situación identificada por el Comité CMW se suma a otros aspectos estructurales que representan desafíos a la capacidad del Perú para continuar con la mejora progresiva del sistema de salud peruano, y, en particular, para incrementar el nivel de acceso a los servicios de salud por parte de la población migrante. Los desafíos identificados, si se asocian a los objetivos planteados en el proyecto LHSS, se pueden subdividir en tres: i) desafíos en materia de recaudación fiscal; ii) desafíos para fomentar el acceso al sistema de salud a través de regularización migratoria; y iii) desafíos

asociados a la calidad del sistema de salud. Las implicancias de cada desafío serán discutidas en el siguiente apartado.

3. DESAFÍOS DEL ESTADO PERUANO PARA DAR SOSTENIBILIDAD A LAS ACCIONES IMPULSADAS POR COOPERACIÓN INTERNACIONAL

3.1. Desafíos sobre la Recaudación Fiscal

En el Informe *Economic Surveys: Peru 2023*, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha advertido que los recursos recaudados por impuestos representan únicamente el 17% del Producto Bruto Interno (PBI), dicha cifra es baja en comparación con otros países de América Latina, tales como Argentina, Colombia, Brasil o Chile. Esto se debe al bajo cumplimiento tributario y la alta tasa de informalidad del mercado laboral, con un promedio de 80% de trabajadores en dicho sector. Sumado a ello, se debe considerar que la pandemia generada por el covid-19 ha dejado serios estragos que han debilitado el crecimiento económico del país y han elevado la tasa de inflación (p. 10-12).

Lo preocupante, de acuerdo con lo señalado por la OCDE (2023), es que los regímenes del sistema de salud peruano no coadyuvan a incentivar la formalización de los trabajadores para fortalecer los aportes recibidos por las entidades prestadoras de servicios de salud, debido a las disparidades de cobertura, los servicios que ofrecen y los gastos que implican. Por ejemplo, actualmente, todo residente peruano que no cuenta con otro seguro de salud puede afiliarse de forma gratuita al SIS para acceder al Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS); mientras que los/as trabajadores que se encuentran bajo el régimen del Seguro Social de Salud (ESSALUD) deben aportar el 9% de su salario mensual. Aun-

que ESSALUD ofrece una mayor cobertura para enfermedades complejas, a diferencia del SIS, si se analiza desde un punto de vista económico no resulta necesariamente ventajoso, sobre todo tomando en cuenta que se ha reducido el número de establecimientos de salud con los que cuenta ESSALUD (p. 124).

Ahora bien, considerando los recursos públicos limitados que tiene el Estado, la administración de los mismos debe estar sujeta a mecanismos efectivos de control, de manera que se garantice un ambiente de transparencia en la utilización de estos; de lo contrario, como sostiene Torres Bour-sault, no puede hablarse de democracia (Cobián, Erika, 2015, p. 170). En ese sentido, el Estado peruano no puede perder de vista que la transparencia y la rendición de cuentas constituyen principios esenciales e interdependientes que aseguran la eficiencia y eficacia de las iniciativas de desarrollo (OCDE, 2019, p. 148).

Sin embargo, observamos que en el Perú existe un alto riesgo de comisión de actos de corrupción. Al respecto, según el “Índice de Riesgos de Corrupción e Inconducta Funcional - INCO 2024” de la Contraloría General de la República, un tercio de las entidades públicas evaluadas contaba con trabajadores con presunta responsabilidad administrativa, civil y/o penal. Sobre ello, genera preocupación que más de 9 000 servidores públicos que tienen algún tipo de responsabilidad administrativa, civil y/o penal ostentaban un cargo titular y/o directivo (2024, p. 12).

Los recursos públicos limitados y problemas asociados a la corrupción inciden de forma directa en la implementación de servicios públicos accesibles y de calidad para la ciudadanía. Como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), la corrupción tiene un impacto directo en la garantía de

los derechos humanos, en particular en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, en tanto merma la confianza de la población en la Administración Pública y promueve la perpetuación de la discriminación hacia grupos en situación de vulnerabilidad (2019, párr. 513).

Las problemáticas referidas tienen raíces estructurales en el país, y requieren la adopción de medidas de alta complejidad y con visión a largo plazo para modificar la conducta tributaria de los contribuyentes y mejorar la fiscalización, así como promover el desempeño de funciones públicas y adopción de decisiones desde un enfoque de integridad.

3.2. Desafíos para Fomentar la Regularización Migratoria

3.2.1. Ausencia de Canales para la Regularización Migratoria

Desde un enfoque de derechos humanos, los procedimientos o canales dirigidos a la regularización migratoria deberían ser de acceso efectivo, eficaz y sin discriminación para sus beneficiarios. Ello implica que, al diseñarlos, las autoridades estatales deberían tomar en consideración las necesidades y características de la población a la que van dirigidos; además, se deben establecer criterios claros y transparentes para el acceso, y, de ser posible, deberán contemplar el otorgamiento de permisos y/o calidades migratorias con vocación de residencia en el país de destino (Principios Interamericanos, 2019, Principios 9, 58 y 59).

En el caso del Perú, se han promovido diversos procedimientos de regularización migratoria a favor de las personas migrantes a lo largo de la última década: (i) el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) durante los años 2017 y 2018, (ii) el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP) incorporado a través del Decreto Su-

premo N° 010-2020-IN, y del Decreto Supremo N° 003-2023-IN. Si bien este último decreto incorporó la posibilidad de que la Superintendencia Nacional de Migraciones (en adelante, Migraciones) emita permisos temporales de permanencia cada vez que lo estime pertinente, a la fecha, no se ha emitido ninguno tras la culminación de los plazos para aplicar al CPP.

Así, se tiene que, hasta agosto de 2025, la única vía para obtener y/o mantener una condición de regularidad migratoria es optar por una de las calidades migratorias temporales o de residencia previstas en el Decreto Legislativo N° 1350. Ello representa un reto en tanto, como han evidenciado instituciones como la Defensoría del Pueblo (2020) y el Centro de Estudios Legales y Sociales y la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (2020), los requisitos exigidos a nivel documentario y económico no resultan de fácil acceso para las personas extranjeras en el país.

Por otra parte, se debe tomar en consideración que, aunque los procedimientos que otorgaron el PTP y el CPP lograron la regularización de un alto número de migrantes en situación irregular, la ejecución de los mismos enfrentó múltiples limitaciones, entre las que resaltan las demoras en el trámite de las solicitudes de regularización migratoria presentadas dado el reto que el volumen de las mismas representaba para las autoridades migratorias, y, también, la ausencia de reconocimiento inmediato y real del PTP y el CPP como documentos de identificación válidos por parte de las autoridades públicas y privadas, lo que impedía el ejercicio efectivo de derechos por parte de las personas que

los ostentaban. Esta última situación pone énfasis sobre la necesidad de “promover la coordinación y la interoperabilidad entre los diferentes actores y bases de datos” de las entidades públicas (CEPLAN, 2024, p. 114).

A pesar de las problemáticas señaladas, resulta importante reconocer que el esfuerzo realizado por el Estado en la implementación de los programas de regularización descritos tuvo un impacto positivo en gran parte de la población migrante. Según Migraciones (2024A), “al cierre del 2023, el número de personas extranjeras con estatus migratorio regular o próximo a obtenerlo se incrementó en más de 50%, en comparación con los datos de diciembre de 2022”; además, más de 232 mil personas extranjeras, que contaban con su CPP, lograron tramitar su carnet de extranjería, sustentado en la calidad migratoria especial residente (Migraciones, 2024B).

Los avances descritos fueron impulsados no solo por la existencia de la posibilidad de acceder a un procedimiento de regularización migratoria con el CPP, sino también por medidas complementarias que contaron con la participación de actores estatales, privados y sociedad civil, tales como la implementación de los MIGRA-CENTROS, espacios que brindan servicios orientados a fomentar la regularización migratoria, a través de la toma de datos biométricos, entregas de carnets de extranjería o CPP, entre otros (Coalición por Venezuela, 2023)¹⁸. Aunado a ello, destaca la aprobación de normas como Ley N° 31372, norma que otorgó una amnistía temporal de multas a personas extranje-

18) Esta iniciativa supuso el trabajo conjunto entre Estado, sociedad civil, privados (específicamente del Grupo Intercorp a través de sus cadenas de centros comerciales de Real Plaza y Cedro) y cooperación internacional, entre los cuales se encuentra USAID (Migraciones, 2023A). Ello refleja la unión de esfuerzos de actores privados y públicos para asegurar el acceso a la salud, indistintamente de la situación económica de la población migrante, que reside en el país.

ras –que ya perdió vigencia–, y el Decreto Supremo N° 003-2023-IN, que dispuso la reducción de la tasa de multas por la falta de prórroga del plazo de permanencia de calidad migratoria residente al 0.67 % UIT como valor fijo, pudiendo aplicar agravantes o atenuantes.

Sin negar los avances y esfuerzos señalados, se debe notar que contar con un carné de extranjería (en adelante, CE) en el país continúa siendo un requisito esencial para que los migrantes vean sus derechos tutelados. En el caso del derecho a la salud, de conformidad con el Reglamento de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, el CE es considerado el único documento válido para la identificación de las personas migrantes que busquen afiliarse al SIS¹⁹, con la excepción de aquellas personas que pertenezcan a uno de los grupos en situación de vulnerabilidad que se encuentran exoneradas de cumplir determinados requisitos documentarios a nivel legal²⁰.

Pese a ello, hasta el momento Migraciones no ha implementado procedimientos de regularización que posibiliten la obtención del CE de forma directa, ni nuevos programas dirigidos a otorgar el CPP –como ya se mencionó en párrafos anteriores–, al menos hasta agosto de 2025. Por el contrario, tras el fin de la vigencia del último procedimiento de regularización migratoria, sus esfuerzos se han centrado en efectuar 600 operativos de fiscalización migratoria a nivel nacional, logrando intervenir –hasta febrero de 2025– a 10,000 personas extranjeras (Migraciones, 2025); y probablemente dicha tendencia se mantenga, e incluso incremente, durante todo el presente año.

Si bien es innegable la potestad con la que cuenta el Estado peruano para implementar medidas dirigidas a garantizar su orden interno y el respeto de sus normas migratorias, no se debería perder de vista que, si se busca generar condiciones para la integración de la población extranjera, las acciones de corte securitario deberían ser directamente proporcionales a las medidas de regularización migratoria, de manera que las personas en situación de vulnerabilidad no se vean innecesariamente expuestas a salidas obligatorias o expulsiones del país.

3.2.2. Modificaciones Normativas que suponen un Retroceso para la Protección de los Derechos de la Población Migrante

Un aspecto que genera especial preocupación sobre la disposición del Estado peruano para brindar sostenibilidad a las medidas promovidas con el apoyo de la cooperación internacional para la garantía no solo del derecho a la salud, sino de todos los derechos de la población migrante, es el incremento creciente de modificaciones normativas que criminalizan a los migrantes en el país, o que facilitan su sanción y expulsión. Entre las más recientes, resaltan:

- Ley N° 31689, Ley que modifica los artículos 10, 45, 61 y 63 del Decreto Legislativo N° 1350, en el marco de la seguridad ciudadana, aprobada en febrero de 2023, mediante la cual se establecen restricciones para el arriendo de hospedajes y viviendas a personas extranjeras en situación de irregularidad migratoria al generar la obligación a las/os arrendadores de inmuebles de corroborar que las personas extranjeras con las que contraten, junto con todos

19) Artículo 76 del Reglamento de la Ley N° 29344.

20) Tal como sucede con las gestantes, las niñas y niños menores de 5 años, o las personas con TB y/o VIH.

sus integrantes de su grupo familiar, se encuentren en situación migratoria regular, para posteriormente informar de ello a Migraciones²¹.

- El Decreto Legislativo N° 1573, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635, en materia de conversión de pena en expulsión inmediata, tráfico de migrantes y reingreso clandestino, que criminaliza el reingreso irregular.
- El Decreto Legislativo N° 1582, aprobado en noviembre de 2023, que introdujo múltiples modificaciones al Decreto Legislativo N° 1350, entre las que destaca la creación del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional (PASEE), que compone un procedimiento de expulsión “exprés” de las personas migrantes en situación irregular y aquellas que realicen actividades que pongan en riesgo el orden público, el orden interno, la seguridad ciudadana o la seguridad nacional.
- La Ley N° 32192²², aprobada en diciembre de 2024, que modifica los artículos 58, 67, 68, 71 y 73 del Decreto Legislativo 1350; y dispone la incorporación de los artículos 15-A y 45-A y de las disposiciones complementarias finales décimo cuarta y décimo quinta en el mencionado decreto. Entre los cambios más alarmantes se encuentra la inclusión del incumplimiento de identificarse ante la autoridad competente como una causal de expulsión.

La gravedad de las medidas adoptadas ya ha sido notada por diversos órganos de protección internacionales, como el Comité de los Derechos del Niño (en adelante, CDN), que, en sus Observaciones Finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados, ha recomendado al Estado peruano la derogación del PASEE, toda vez que el mismo “no ofrece garantías específicas de protección de la unidad familiar” (2025, párr. 40 inciso d), dado que solamente cuenta con una audiencia única en la cual se llevan a cabo la fase instructora y la fase sancionadora (Decreto Legislativo N° 1582, artículo 71). Precisamente, la celeridad de sus diligencias compromete no sólo la unidad familiar, sino que también supone un riesgo para la adecuada protección del derecho de defensa, para la prohibición de expulsiones colectivas, e incluso el principio de no devolución aplicado a los solicitantes de refugio, refugiados o a personas en necesidad de protección complementaria.

Aunado a ello, el CDN ha considerado que es pertinente la derogación de la Resolución de Superintendencia N° 0121-2024-MIGRACIONES (2025, párr. 40 inciso c), a través de la cual se dejó sin efecto la Resolución de Superintendencia N° 0177-2019-MIGRACIONES. Esta última norma permitía la flexibilidad de los requisitos de ingreso a territorio peruano de personas venezolanas al requerirles únicamente cédula de identidad (e incluso partida de nacimiento) y no visa a quienes se encontraran en determinados

21) La medida ha sido duramente criticada a nivel internacional en tanto genera un alto riesgo de desalojos, afectando gravemente a niños/as y adolescentes (NNA) cuyos padres puedan encontrarse en situación migratoria irregular; sin tener en cuenta que tres cuestiones principales: (i) la afectación al derecho a la vivienda digna supone un riesgo para el desarrollo físico, psíquico y moral del NNA, regulado en el artículo 27 inciso 1 de la Convención de los Derechos del Niño (CMW y CDN, 2017, párr. 49); (ii) el Estado no puede establecer medidas que impidan el alquiler de inmuebles a los migrantes (CMW y CDN, 2017, párr. 51); y (iii) “el estatus migratorio de los padres no puede transmitirse a sus hijos” (Corte IDH, 2014, párr. 264).

22) Inició con el Proyecto de Ley 08530/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de migraciones, en lo relativo a la expulsión e identificación de extranjeros, y el decreto legislativo 1582, en lo relativo a la retención administrativa; presentado el 02 de agosto de 2025.

supuestos²³. Esta medida garantizaba la salvaguarda de la reunificación familiar, la aplicación del principio del interés superior del niño y la atención de grupos de especial protección.

Cabe mencionar que la derogación de la Resolución N° 177-2019-MIGRACIONES no solo contraviene los estándares mencionados por el CDN en sus Observaciones Finales, sino que, además, desconoce lo señalado por el Tribunal Constitucional sobre la importancia de facilitar el ingreso de población extranjera por razones humanitarias, con especial atención a aquellas solicitudes de personas que se enmarcan en las categorías previstas en el artículo 11 del Decreto Legislativo, así como cualquier otra categoría que aborde una situación de vulnerabilidad (fundamento 1, 2022).

La temporalidad de las medidas mencionadas, que implican graves retrocesos en la incorporación del enfoque de derechos humanos a la gestión migratoria en el país, coincide con el fin de los programas de regularización migratoria descritos en el apartado 3.2.1 *supra* y marca el inicio de un periodo en el que las condiciones para la inclusión de la población extranjera, especialmente aquella de nacionalidad venezolana, se vuelven cada vez más precarias.

3.3. Desafíos en la calidad del sistema de salud peruano

Probablemente el desafío más complejo de afrontar con las carencias generadas a partir del recorte en los recursos provenientes de la cooperación internacional sea el asociado a la calidad del sistema de salud peruano.

La calidad de la atención médica, como elemento esencial del derecho a la salud, supone contar con personal médico debidamente capacitado, así como medicamentos y equipo hospitalario en buen estado y científicamente aprobados, sumado a una infraestructura que les asegure agua limpia y condiciones sanitarias idóneas (Comité DESC, 2000, párr. 12). Para alcanzar la calidad se requiere “planificación (...), transparencia, el enfoque en las personas, la medición y generación de información, y la inversión en la fuerza laboral, todo ello respaldado por un liderazgo y una cultura de apoyo” (OCDE y Banco Mundial, 2018, p. 17).

Al respecto, las personas migrantes, al igual que la población peruana, experimentan problemas tales como la demora en la atención médica, la falta de personal médico y la falta de mantenimiento de la infraestructura (Defensoría del Pueblo, 2022A); sumado a los escenarios de discriminación o xenofobia a los que se pueden ver expuestos. Todo ello ha posicionado al Perú como uno de los principales países donde su población tiene una percepción negativa sobre la calidad de los servicios de salud brindados (IPSOS, 2023).

Si bien se han implementado ciertas medidas dirigidas a corregir la situación –como la creación del SERVICER (Servicio Covid Especial) durante la pandemia, medida que posibilitó la contratación de profesionales de la salud extranjeros²⁴– estas se han caracterizado por ser provisionales. Sin embargo, esta permitió visibilizar el rol esencial que desempeñan médicos, enfermeras y demás profesionales de la salud capacitados en potenciar una atención médica de calidad (OCDE y Banco Mundial,

23) En concreto: (i) menores de edad que ingresaban al país a reunirse con sus padres, (ii) mayores de edad en tránsito hacia el Perú para reunirse con su núcleo familiar residente en el país; (iii) mayores de edad en situación de extrema vulnerabilidad; (iv) mujeres embarazadas en situación de extrema vulnerabilidad; y finalmente, (v) adultos mayores, de más de 60 años.

24) Régimen especial creado mediante el Decreto Legislativo N°1057 (Decreto de Urgencia N° 037-2020).

2018, p. 42), y el valioso aporte que pueden brindar las personas extranjeras al país si se brindan las condiciones para ello.

A pesar de la relevancia de medidas como la referida, lo cierto es que, por su excepcionalidad, no resultan suficientes para abordar las carencias en materia de salud en el país. Por ello, la Defensoría del Pueblo (2022) ha manifestado que poco se ha avanzado en la construcción de un sistema de salud sólido y de calidad. Por ejemplo, durante una supervisión efectuada al Hospital de Ventanilla durante 2024, se advirtió graves deficiencias que ponen en riesgo una atención médica de calidad de más de 500 000 personas (Defensoría del Pueblo, 2024). Si bien los principales afectados por ello son de nacionalidad peruana, no se debe perder de vista que aproximadamente 6,161 de nacionalidad venezolana viven en dicho distrito (Migraciones, 2023B).

Si no se garantiza la calidad de la atención, pierde sentido ampliar el acceso a ella, dado que el acceso sin calidad se convierte en una promesa vacía de cobertura sanitaria universal en donde el Estado estaría efectuando un trabajo a medias (OCDE y Banco Mundial, 2018, p. 16).

4. REFLEXIONES FINALES

Según se ha visto en el presente artículo, la cooperación internacional desempeña un rol fundamental en la conformación de los ingresos del presupuesto público peruano y el diseño de políticas públicas para el bienestar de la población. De modo que, la pérdida de una fuente de financiamiento tan importante, como lo son las donaciones proporcionadas por EEUU, ha propiciado el escenario idóneo para analizar si la ayuda económica recibida ha logrado no solo alcanzar los objetivos de los proyectos y/o iniciativas ejecutadas con dichos

“Si no se garantiza la calidad de la atención, pierde sentido ampliar el acceso a ella, dado que el acceso sin calidad se convierte en una promesa vacía de cobertura sanitaria universal”.

recursos, sino si el Estado ha fortalecido sus capacidades para asumir en solitario la sostenibilidad de las mismas.

En el caso de los avances realizados para la protección de los derechos de la población migrante, el análisis de las medidas implementadas a partir del proyecto LHSS y los desafíos para su sostenibilidad a futuro sin el apoyo de USAID, se ha advertido que el Estado enfrenta no solo retos estructurales para ello, sino que, además ha asumido una postura bastante voluble la cual ha imposibilitado maximizar los resultados.

Al respecto, según se desarrolló en el apartado 3 *supra*, se observa que el Estado debe trabajar en garantizar la transparencia y mecanismos óptimos para la rendición de cuentas, a fin de canalizar los recursos económicos de la manera más eficiente posible y maximizar los esfuerzos realizados. Sin embargo, ello constituye únicamente el primer paso para asegurar la sostenibilidad de los resultados obtenidos. Alcanzado ello, se requiere que el Estado peruano mantenga su posición de garante de derechos humanos en el diseño e implementación de las medidas orientadas al abordaje de la migración internacional, procurando generar un balance entre la aplicación del

“La volatilidad del enfoque aplicado para la gestión migratoria afecta de forma directa las posibilidades de las personas migrantes, en especial aquellas en situación irregular, de acceder a servicios de salud y ejercer, en general, otros derechos.”

enfoque de derechos humanos y las medidas dirigidas a garantizar su seguridad y orden interno.

La volatilidad del enfoque aplicado para la gestión migratoria afecta de forma directa las posibilidades de las personas migrantes, en especial aquellas en situación irregular, de en su territorio, lo cual puede contribuir a un mejor diseño de políticas públicas, ac-

ceder a servicios de salud y ejercer, en general, otros derechos. El favorecer enfoques securitarios deja de lado los beneficios que puede ofrecer la regularización migratoria no solo a las personas migrantes, sino también al propio Estado con la optimización del recojo de datos estadísticos y la identificación plena de todas las personas extranjeras que residen de la informalidad en el mercado laboral, la implementación de estrategias focalizadas y más efectivas en materia de seguridad ciudadana, entre otros beneficios.

El gobierno actual y los próximos deben considerar, a partir de la situación experimentada con la suspensión de las donaciones provenientes de EEUU, que la cooperación internacional no constituye una fuente permanente de recursos, y que la responsabilidad sobre el respeto y garantía de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción recae en el Estado, no en agentes externos. En ese sentido, resulta crucial implementar medidas que aseguren un aprovechamiento real y duradero de la asistencia recibida por donantes, y focalizar acciones para fortalecer la capacidad de la Administración Pública para atender las necesidades de toda la población, en especial de aquella que se encuentra en situación de vulnerabilidad. ◆

ANEXOS

Anexo N.º 1: Comparativo de acceso a servicios públicos y número de población venezolana en el país

Año 2023	% Acceso a servicios públicos	Número de población venezolana (con estatus regular e irregular)
Amazonas	58.9	
Ancash	66.5	1.64
Apurímac	56.1	
Arequipa	76.7	2.69
Ayacucho	63.4	
Cajamarca	47.4	
Callao	89.9	4.27
Cusco	65.8	0.58
Huancavelica	43.4	
Huánuco	41.8	
Ica	79.6	2.78
Junín	65.6	0.84
La Libertad	76.3	5.01
Lambayeque	77.6	1.75
Lima	71.2	57.26
Lima Province	89.9	2.38
Loreto	30.2	
Madre de Dios	53.5	
Moquegua	82.5	
Pasco	68.7	
Piura	58.7	2.65
Puno	45	
San Martín	48.2	
Tacna	85.1	
Tumbes	70.4	1.3
Ucayali	31.9	

Nota: OCDE, 2023, p.17; Superintendencia Nacional de Migraciones, 2023B, p. 29-30. Se debe precisar que la tabla que contiene los datos del acceso a servicios públicos se encontraba debidamente consignada en el informe elaborado por la OCDE²⁵, por lo que se efectuó el comparativo teniendo en cuenta la data de Migraciones.

25) Para mayor información, sírvase consultar el siguiente link: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1jjzhL8LppZM9m-PKWKWKYnjXOX9OLyXNX/edit?usp=sharing&ouid=111491187643958313563&rtpof=true&sd=true>.

BIBLIOGRAFÍA

- Alma Llanera (s/f). ¿Qué hacemos? <https://almallanera.pe/que-hacemos/>
- Asamblea General de Naciones Unidas (1948). Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948, que aprueba la Declaración Universal de Derechos Humanos. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Asamblea General de Naciones Unidas. (1970). Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. <https://www.dipublico.org/3971/resolucion-2625-xxv-de-la-asamblea-general-de-naciones-unidas-de-24-de-octubre-de-1970-que-contiene-la-declaracion-relativa-a-los-principios-de-derecho-internacional-referentes-a-las-relaciones-de/>
- BBC News. (3 de febrero de 2025). ¿Qué consecuencias tendrá en América Latina la paralización de la ayuda al desarrollo ordenada por *Trump*?. <https://www.bbc.com/mundo/articles/c1ez3qd9zpdo> .
- Betanzos Torres, E. O., Garrido López, J. P., & Márquez Roa, U. (2025). La integración religiosa de los migrantes peruanos en México: el caso del Señor de los Milagros y su papel en la construcción de identidad transnacional. En *Mentes y mundos. Una exploración desde el conocimiento humano* (cap. 8, pp. 215–240). Dykinson.
- Blouin, C., Berganza, I. y Vargas, G. (2023). Expulsiones de la población venezolana en el Perú: tensiones entre el control migratorio y los estándares internacionales antes y durante la pandemia de COVID-19. En: Freier, F. y Pérez, L. (Coord.), *En el umbral: Desafíos de la integración venezolana en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Castillo, L. (2018). El Derecho Constitucional sobre Derechos Humanos. *Revista Derecho & Sociedad*, N° 51, pp.33-42. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/20856/20569> .
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico- CEPLAN. (2024). III Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6938245/5987162-pdf-3er-informe-nacional-voluntario-inv-pe-ru-2024.pdf?v=1726259556> .
- Cobián, E. (2015). La «constitucionalización» del derecho presupuestario y la protección de los derechos fundamentales: apuntes para la reflexión en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, 20, pp. 161-184.
- Coalición por Venezuela. (3 de marzo de 2023). *Nota de prensa: Migracentros en Perú una alianza que promueve la regularización e integración de la población migrante*. https://coalicionporvenezuela.org/migracentros-en-peru-una-alianza-que-promueve-la-regularizacion-e-integracion-de-la-poblacion-migrante/?utm_source=chatgpt.com .
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *Protección social y migración: Una mirada desde*

las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/35453cd8-282b-44f6-857e-c06399c40b4c/content>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. 7 de diciembre de 2019. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/principios%20ddhh%20migrantes%20-%20es.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (2016). *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos.* <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37023.pdf>.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Comité CMW) (2013). Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares. <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb-7yhsrMuIHhdD50s6dX7ewCBgofz-Bu%2B2Pshl1KhwQxjH7qXvrJ7XSE-g5tg5g%2BtEDPGon87QPfsnNLhXV-TUvYVW5ykHs%3D>.

Comité CMW (2017). Observación general conjunta núm. 4 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito,

destino y retorno. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-4-article-24-right-inclusive>

Comité CMW (2025). Observaciones finales sobre el segundo informe periódico del Perú (CMW/C/PER/CO/2). https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2FCO%2FPER%2FCO%2F2&Lang=es.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2000). Observación general N° 14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2016). Observación general núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.

Comité de los Derechos del Niño (2025). Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados del Perú (CRC/C/PER/CO/6-7). https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FCO%2FPER%2FCO%2F6-7&Lang=es.

Constitución Política del Perú (1993).

Contraloría General de la República del Perú (2024). Índice de riesgos de corrupción e inconducta funcional - INCO 2024. Análisis a diciembre de 2023 [Diapositiva Power Point]. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6520701/5686160-in->

dice-de-la-corrupcion-e-inconduc-ta-funcional-inco-2o23%282%29.pdf?v=1720800749

Convención Americana sobre Derechos Humanos. 22 de noviembre de 1969. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. 18 de diciembre de 1990. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (1990). *Excepciones al agotamiento de los recursos internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-11/90 (10 de agosto de 1990), . https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_11_esp.pdf.

Corte IDH. (1999). *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 (01 de octubre de 1999), solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf.

Corte IDH (2003). *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 (17 de septiembre de 2003), solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>.

Corte IDH (2010). *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo,

Reparaciones y Costas (23 de noviembre de 2010). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf.

Corte IDH (2012). *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas (24 de octubre de 2012). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf

Corte IDH. (2013). *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013.

Corte IDH. (2014). *Caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (28 de agosto de 2014). https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf

Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones. 7 de enero de 2017. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1171669>

Decreto Legislativo N° 1582, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones. 14 de noviembre de 2023. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1362558>

Decreto Legislativo N° 1573, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635, en materia de conversión de pena en expulsión inmediata, tráfico de migrantes y reingreso clandestino. 05 de octubre de 2023. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detalle-norma/H1359465>

- Decreto Supremo N° 008-2010-SA, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud. 03 de abril de 2010. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1006222>
- Decreto Supremo N° 010-2020-IN, Decreto Supremo que aprueba medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras. 22 de octubre de 2020. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1268878>
- Decreto Supremo N° 56-2021-RE, Decreto que ratifica el "Convenio de Donación para Objetivos de Desarrollo entre los Estados Unidos de América y la República del Perú", suscrito en Lima el 3 de septiembre de 2021.
- Defensoría del Pueblo. (12 de julio de 2022). *Defensoría del Pueblo: urge priorizar la reforma del sector salud*. <https://www.gob.pe/institucion/defensoria/noticias/631053-defensoria-del-pueblo-urge-priorizar-la-reforma-del-sector-salud>.
- Defensoría del Pueblo. (23 de febrero de 2024). *Defensoría del Pueblo advierte graves deficiencias en Hospital de Ventanilla*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-advierte-graves-deficiencias-en-hospital-de-ventanilla/>
- Embajada de los Estados Unidos en Perú. (4 de agosto de 2023). *Estados Unidos otorga \$92.5 millones de dólares adicionales al Perú para proyectos de cooperación*. usembassy.gov/es/eeuu-peru-proyecto-cooperacion-usaid/#:~:text=Los%20Gobiernos%20del%20Per%C3%BA%20y,d%C3%B3lares%2C%20bajo%20el%20mencionado%20convenio
- Embajada de los Estados Unidos en Perú. (2024A). *Ficha Informativa: Impulsar la Colaboración entre Estados Unidos y Perú*. <https://pe.usembassy.gov/es/hoja-informativa-impulsar-la-colaboracion-entre-estados-unidos-y-peru/>
- Embajada de los Estados Unidos en Perú. (22 de noviembre de 2024B). *USAID anuncia alianza con UNICEF para apoyar la educación de niños y niñas migrantes y refugiados en Perú*. <https://pe.usembassy.gov/es/usa-id-anuncia-alianza-con-unicef-para-apoyar-la-educacion-de-ninos-y-ninas-migrantes-y-refugiados-en-peru/>
- Ferrer, E. y Pelayo, C. (2012). La obligación de "respetar" y "garantizar" los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. *Estudios constitucionales 10(2)*. Santiago. pp. 141-192. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002012000200004
- García, L. (2016). Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?. *Colombia Internacional*, 88, pp. 107-133. <https://doi.org/10.7440/colombiaint88.2016.05>.
- Gzesh, S. (2008). Una redefinición de la migración forzosa con base en los derechos humanos. *Red Internacional de Migración y Desarrollo México*, 10, pp. 97-126.
- Gobierno de Estados Unidos (2025). *Foreign Assistance de los Estados Unidos de América*. <https://foreignassistance.gov/cd/peru>
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s/f.). *Leave No One Behind*. <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>.

- IPSOS (09 de octubre de 2023). *Para el 50% de peruanos la falta de personal es el mayor problema del sistema sanitario*. <https://www.ipsos.com/es-pe/para-el-50-de-peruanos-la-falta-de-personales-el-mayor-problema-del-sistema-sanitario>.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2022). *Condiciones de vida de la Población Venezolana que reside en el Perú: Resultados de la Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que reside en el País, II ENPOVE 2022*. INEI, https://www.r4v.info/es/document/INEI_ENPOVE_2022
- Ley N° 26842. Ley General de Salud. 20 de julio de 1997. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H775516>
- Ley N° 29344. Ley marco de aseguramiento universal en salud. 09 de abril de 2009. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H984689>
- Ley N° 31689. Ley que modifica los artículos 10, 45, 61 y 63 del Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, en el marco de la seguridad ciudadana. 15 de febrero de 2023. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1340523>
- Ley N° 32154. Ley que modifica el Decreto Legislativo 1164 - Decreto Legislativo que establece disposiciones para la extensión de la cobertura poblacional del seguro integral de salud en materia de afiliación al régimen de financiamiento subsidiado -, con la finalidad de incorporar de manera excepcional y temporal a personas extranjeras no residentes con diagnóstico de tuberculosis (TB) o de virus de inmunodeficiencia humana (VIH). 06 de noviembre de 2024. [https://spij-ext-web/#/detallenorma/H1388449](https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1388449)
- Ley N° 31372, Ley que otorgó una amnistía temporal de multas a personas extranjeras. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2172936-1>.
- Ley N° 32192. Ley que modifica el decreto legislativo 1350, decreto legislativo de migraciones, y el decreto legislativo 1582 -decreto legislativo que modifica el decreto legislativo 1350, decreto legislativo de migraciones-, para disponer la obligatoriedad de identificación de las personas extranjeras. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/12/Ley-32192-LPDerecho.pdf>.
- Medina La Torre, Espinoza Polo y Chunga Pingo. (2018). Saneamiento básico en la calidad de vida de familias de la comunidad Antapata. YACHAQ, 1(2), 27–40. <https://doi.org/10.46363/yachaq.v1i2.67>.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2025). *Página web de Consulta amigable*. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2023). *Perú y Estados Unidos acuerdan incremento de presupuesto para proyectos de cooperación*. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/816006-peru-y-estados-unidos-acuerdan-incremento-de-presupuesto-para-proyectos-de-cooperacion>
- Ministerio de Relaciones Exteriores.(27 de enero de 2025). *Comunicado de Prensa N.º 001-2025: Cancillería se pronuncia sobre anuncio de suspensión de ayuda internacional de los EE.UU.* <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/1098328-cancilleria-se-pro>

nuncia-sobre-anuncio-de-suspension-de-ayuda-internacional-de-los-ee-uu

Ministerio de Salud y Universidad Peruana Cayetano Heredia. (2023). *Convenio N° 050-2023-MINSA: Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Salud y la Universidad Peruana Cayetano Heredia*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4312113/Convenio%20N%C2%B0%20050-2023-MINSA.pdf>.

Naciones Unidas (25 de septiembre de 2015). *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/#>

Naciones Unidas (2025). *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM). El ACNUDH y la migración*, <https://www.ohchr.org/es/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>

Organización Panamericana de la Salud (6 de noviembre de 2024). *Perú da importantes pasos para mejorar la cobertura de salud de migrantes no residentes con VIH y tuberculosis*. <https://www.paho.org/es/noticias/6-11-2024-peru-da-importantes-pasos-para-mejorar-cobertura-salud-migrantes-no-residentes#:~:text=%2D%20Con%20el%20objetivo%20de%20salvaguardar,diagnosticadas%20con%20VIH%20y%20TB>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 16 de diciembre de 1966. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Padinger, G. (4 de febrero de 2025). ¿Qué países reciben más fondos de USAID en América Latina y para qué lo usan?. CNN. <https://cnnespanol.cnn.com/2025/02/04/latinoamerica/usaaid-paises-america-latina-orix>

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). 17 de noviembre de 1988. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

Observatorio Peruano de Migración y Salud- OPEMS. (s/f). *Funciones del OPEMS*. <https://opems.cayetano.edu.pe/>.

Organización Mundial de la Salud, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Banco Mundial. (2018). *Delivering Quality Health Services*. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/272465/9789241513906-eng.pdf?sequence=1>

OCDE y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: Informe de avances de 2019*. OCDE Publishing, París, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2019/11/making-development-co-operation-more-effective_cbe478ba/ed0e092e-es.pdf

OCDE (2023). *Economic Surveys: Peru*. OCDE Publishing, París. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-peru-2023_081e0906-en.html

Pacto Mundial para una Migración Ordenada, Segura y Regular. (s.f). *Penalización de la inmigración irregular*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/>

- Documents/Issues/Migration/Global-CompactMigration/CriminalisationIrregularImmigration.pdf
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) (2023). *Informe del GTRM Perú: Análisis conjunto de necesidades 2023. Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes*. https://www.r4v.info/sites/g/files/tmzbdl2426/files/2024-06/JNA_ANALISIS%20CONJUNTO%20DE%20NECESIDADES%202023_vf.pdf.
- R4V (2025). *Refugiados y migrantes de Venezuela*. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>
- Presidencia de la República del Perú. (25 de septiembre de 2018). *Presidente Vizcarra ante la ONU: "Perú reafirma lucha contra la corrupción e invoca a los países a disponer medidas efectivas para combatirla"*. <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/19331-presidente-vizcarra-ante-la-onu-peru-reafirma-lucha-contra-la-corrupcion-e-invoca-a-los-paises-a-disponer-medidas-efectivas-para-combatirla>
- Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (2010). *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante. Disfrute de los derechos a la salud y a una vivienda adecuada por parte de los migrantes*, <https://docs.un.org/es/A/HRC/14/30>
- Resolución de Superintendencia N.º 00177-2019-MIGRACIONES. 12 de junio de 2019. <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/normas-legales/4827440-0177-2019-migraciones>
- Ripoll, A. y Ghotme, R. (2015). La cooperación internacional: herramienta de desarrollo o de atraso. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 15(1), 54-63.
- Rodríguez Aranda, I. y Leiva Van de Maele, D. (2013). El soft power en la política exterior de China: consecuencias para América Latina. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 12(35), 1-14. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30528720022>
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (25 de septiembre de 2023A). *Migraciones brinda servicios de inmigración en Migracentro del Real Plaza Villa María*. <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/noticias/839137-migraciones-brinda-servicios-de-inmigracion-en-migracentro-del-real-plaza-villa-maria>
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (2023B). *Características sociodemográficas de la migración venezolana en el Perú. enero 2016 - junio 2023*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5056890/Sociodemografico%202023-06%20v1.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (10 de febrero de 2024A). *Se incrementa número de personas extranjeras con estatus regular en Perú*. <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/noticias/904393-se-incrementa-numero-de-personas-extranjeras-con-estatus-regular-en-peru>
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (05 de febrero de 2024B). *Más de 232 mil personas extranjeras han obtenido la calidad migratoria especial residente*. <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/noticias/902030-mas-de-232-mil-personas-extranjeras-han-obtenido-la-calidad-migratoria-especial-residente>

Superintendencia Nacional de Migraciones. (21 de febrero de 2025). *Migraciones ejecutó más de 600 operativos e intervino a 10 mil extranjeros a nivel nacional, en lo que va del 2025*. <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/noticias/1114056-migraciones-ejecuto-mas-de-600-operativos-e-intervino-a-10-mil-extranjeros-a-nivel-nacional-en-lo-que-va-del-2025>

The White House. (20 de enero de 2025). *Executive order: Reevaluating and realigning United States foreign aid*. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/reevaluating-and-realigning-united-states-foreign-aid/> .

Tribunal Constitucional. Pleno. Sentencia 266/2022. Exp. N° 00688-2020-PHC/TC. Lima. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y otros. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00688-2020-HC.pdf>

USAID. (2020). *Local Health System Sustainability Project* [Archivo PDF]. <https://banyanglobal.com/wp-content/uploads/2020/12/Local-Health-System-Sustainability-Project-Spanish.pdf> .

UNAIDS. (21 de octubre de 2024). *Perú aprueba ley para ampliar la cobertura de salud a las personas migrantes con VIH y TB*. https://www.unaids.org/es/resources/presscentre/featurestories/2024/october/20241021_peru

IV. DERECHOS HUMANOS Y DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS

EL ROL DE LA ONU EN LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO (1979–2025): AVANCES, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

THE ROLE OF THE UN IN THE FIGHT AGAINST GENDER–BASED VIOLENCE (1979–2025): PROGRESS, CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

Autor: *Jessica Maeda**

RESUMEN

El artículo analiza el papel desempeñado por las Naciones Unidas en la lucha contra la violencia basada en género entre 1979 y 2025. Se parte de la adopción de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y de los hitos de 1993 (Declaración y Programa de Acción de Viena y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer) como base normativa, y se examinan los desarrollos posteriores, especialmente desde Beijing 1995, cuando se consolidan los estándares de protección y se institucionalizan mecanismos estratégicos como ONU Mujeres y la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer. Asimismo, se analizan los avances y brechas en la implementación de los estándares internacionales, a partir de los hallazgos del informe *Women, Business and the Law 2024*, y se identifican los principales desafíos estructurales que dificultan la erradicación efectiva de esta violencia. Finalmente, se presentan propuestas orientadas a fortalecer el rol de la ONU como líder global en la promoción de los derechos de las mujeres frente a los retrocesos contemporáneos.

Palabras clave: Violencia basada en género - Naciones Unidas - derecho internacional - igualdad de género - derechos humanos - CEDAW - ONU Mujeres - Relatoría Especial - retrocesos políticos - estándares internacionales.

(*) Docente a tiempo parcial en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima, Perú) y Consultora en la Vicepresidencia Legal (LEGVP) del Banco Mundial, asignada a la iniciativa “Evaluación de la Asistencia Legal para Mujeres” (‘Assessment of Legal Aid for Women’) (Washington D.C., Estados Unidos de América). Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Máster en Derecho con especialización en Derecho Internacional Público por la Universidad de Leiden y Máster en Políticas de Desarrollo Internacional por la Universidad de Duke (Fulbright Scholarship). Correo electrónico: jessica.maedai@pucp.pe

ABSTRACT

This article examines the role of the United Nations in the fight against gender-based violence between 1979 and 2025. It takes the adoption of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the 1993 milestones (the Vienna Declaration and Programme of Action and the Declaration on the Elimination of Violence against Women) as the normative foundations, and reviews subsequent developments, particularly from Beijing 1995, when protection standards were consolidated and key mechanisms institutionalized, such as UN Women and the Special Rapporteur on violence against women. It further analyzes the progress and gaps in the implementation of international standards, based on the findings of the Women, Business and the Law 2024 report, and identifies the main structural challenges that hinder the effective eradication of gender-based violence. Finally, it presents proposals aimed at strengthening the UN's role as a global leader in promoting women's rights against contemporary setbacks.

Keywords: Gender-based violence - United Nations - international law - gender equality - human rights - CEDAW - UN Women - Special Rapporteur - political backlash - international standards.

1. INTRODUCCIÓN

Amás de dos décadas del nuevo milenio, la violencia basada en género continúa siendo una de las más persistentes y devastadoras violaciones de los derechos humanos. Tal como señala el Consejo de Europa, se trata de una afectación a la dignidad humana, al vulnerar la salud física y mental de las personas, pudiendo “derivar en autolesiones, aislamiento, depresión e intentos de suicidio” (Consejo de Europa, s.f.).

Esta forma de violencia, aunque puede afectar a cualquier persona, impacta de manera desproporcionada a mujeres y niñas, quienes constituyen la inmensa mayoría de víctimas, dado que “la violencia de pareja y la violencia sexual son perpetradas en su mayoría por hombres contra mujeres” (Organización Mundial de la Salud, 2021a).¹

En el marco de las Naciones Unidas, se la ha definido como cualquier acto dañino dirigido contra una persona por razón de su sexo, incluyendo la violencia física, se-

xual, psicológica o económica, y que tiene como efecto o propósito menoscabar el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1993a; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 1992). Esta forma de violencia está profundamente enraizada en relaciones desiguales de poder y responde a patrones estructurales de discriminación y subordinación histórica. Como lo establece la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, esta violencia puede ocurrir tanto en la vida pública como en la vida privada (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1993a).

En 2021, la Organización Mundial de la Salud publicó el estudio *Violence against Women prevalence estimates, 2018*, basado en el “análisis de los datos disponibles sobre prevalencia obtenidos de encuestas y estudios realizados entre 2000 y 2018” (Organización Mundial de la Salud, 2021b). Las cifras revelaron un escenario escalofriante:

1) En adelante, los términos ‘violencia contra las mujeres’ y ‘violencia basada en género’ se emplearán como equivalentes, salvo indicación expresa.

“La violencia basada en género continúa siendo una de las más persistentes y devastadoras violaciones de los derechos humanos.”

una de cada tres mujeres ha experimentado violencia física y/o sexual al menos una vez en su vida.²

El papel de las Naciones Unidas ha sido determinante en la lucha frontal contra esta problemática. Ha contribuido a la configuración de un marco jurídico integral e impulsado la creación de mecanismos estratégicos como la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (en adelante, “ONU Mujeres”) y la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Asimismo, ha incorporado la problemática en la Agenda 2030, en particular con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, “ODS”) 5 (igualdad de género) y 16 (paz, justicia e instituciones sólidas). Esta trayectoria refleja la evolución del derecho internacional en la lucha contra esta problemática como un hito importante en sus ocho décadas de existencia, consolidando su rol clave en la defensa y promoción de los derechos humanos.

En esa línea, Naciones Unidas ha promovido de forma sostenida el fortalecimiento de políticas públicas orientadas a la prevención estructural de la violencia basada en género, a través del empoderamiento legal y económico de las mujeres. Los re-

sultados se reflejan en el índice *Women, Business and the Law* –herramienta de conocimiento elaborada por el Banco Mundial– que permite medir la correlación entre la implementación de este tipo de medidas y la reducción de la violencia basada en género (Murthi, 2024). En palabras de Murthi, “[s]istemas jurídicos y de justicia más sólidos [...] pueden proteger mejor a las mujeres del acoso y la violencia”.

No obstante, el contexto global actual evidencia un preocupante auge de discursos y políticas regresivas que amenazan con revertir décadas de avances en materia de igualdad de género y, con ello, comprometen la lucha contra la violencia basada en género. El informe *The Levers of Change: Gender Equality Attitudes Study 2022* reveló que la pandemia del COVID-19 impactó negativamente las actitudes respecto de la violencia contra las mujeres: desde el 2018, aumentó en dos puntos porcentuales –es decir, hasta un 19%– la aceptación de que existen circunstancias en las que la violencia en pareja estaría justificada (Unstereotype Alliance & ONU Mujeres, 2022).

Estas actitudes coinciden con los hallazgos del último informe de ONU Mujeres, que advierte que “casi una cuarta parte de los países reportaron un retroceso” (ONU Mujeres, 2025) en los derechos de las mujeres y que la discriminación de género sigue profundamente arraigada en las economías y sociedades globales. Asimismo, destaca un alarmante aumento de la violencia contra mujeres y niñas, con un incremento del 50% en los casos de violencia sexual relacionada con conflictos desde 2022 (ONU Mujeres, 2025).

Estos datos se reflejan en ejemplos flagrantes a nivel global: desde la prohibición

2) Las cifras se refieren tanto a violencia ejercida por la pareja íntima o violencia sexual perpetrada por terceros. Organización Mundial de la Salud, 2021b.

impuesta por los talibanes a la participación femenina en numerosos aspectos de la vida cotidiana en Afganistán, incluyendo restricciones al acceso a la educación y al empleo en diversos sectores, pasando por el hostigamiento a defensoras de derechos de las mujeres (activistas y organizaciones) por el gobierno de Polonia y el retroceso en el acceso a la salud reproductiva en Estados Unidos (con restricciones severas al aborto legal en varios estados); hasta iniciativas como las de los gobiernos de Perú y Corea del Sur, que han propuesto públicamente la eliminación de sus respectivos ministerios de la mujer (Human Rights Watch, 2023), entre muchos otros casos recientes.

En este escenario, resulta legítimo preguntarse si el papel desempeñado por las Naciones Unidas ha sido realmente eficaz, o si sus esfuerzos, por más articulados y persistentes que hayan sido, han encontrado límites estructurales difíciles de superar. El presente artículo busca explorar esta tensión a la luz del desarrollo normativo impulsado por la organización, sus mecanismos de protección y los desafíos contemporáneos en torno a la erradicación de la violencia basada en género.

En este contexto, el artículo se centra en el período 1979–2025, tomando como base la adopción de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y los hitos de 1993 (Declaración y Programa de Acción de Viena y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer) que constituyen la plataforma normativa inicial desde la cual se desarrollaron los estándares internacionales en la materia. A partir de allí, se analizan los desarrollos posteriores, en particular el hito de Beijing 1995, que marcó la consolidación de los estándares de protección y la institucionalización de mecanismos clave del sistema

de Naciones Unidas en la lucha contra la violencia basada en género.

2. EL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA ONU FRENTE A LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

Frente a este complejo escenario, la comunidad internacional –liderada por las Naciones Unidas– ha trabajado en la configuración de estándares internacionales, tanto jurídicos como programáticos, que reconocen y abordan esta problemática de forma integral. En ese sentido, el presente apartado examina los principales instrumentos y actores del sistema de Naciones Unidas que contribuyen a prevenir, sancionar y erradicar la violencia basada en género.

2.1 Principales instrumentos internacionales

Según Dubravka Šimonović, predecesora de Reem Alsalem como Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, la “protección de la mujer frente a la violencia es una cuestión que figura en diversos instrumentos de derechos humanos” (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2016). Entre estos incluye los instrumentos generales adoptados para la protección de los derechos de todas las personas: la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Carta de Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, entre otros.

Todos estos instrumentos consagran la obligación transversal de no discriminar, la cual –según ha señalado el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante, “Comité CEDAW”) –

comprende la prohibición de la violencia contra la mujer. Esta debe ser entendida como “una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre” (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 1992).

Más allá del cuerpo jurídico general en materia de derechos humanos, se han adoptado instrumentos específicos como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, “CEDAW”) y su Protocolo Facultativo, ambos vinculantes y “dedicados específicamente a los derechos de la mujer que aportan una perspectiva de género a todos los demás instrumentos de derechos humanos” (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2016).

Asimismo, en el marco de Naciones Unidas se han aprobado otros instrumentos clave, como la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer –que define y prohíbe toda forma de violencia contra las mujeres–, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y diversas recomendaciones generales emitidas por organismos internacionales que, aún careciendo de fuerza vinculante formal, han desempeñado un rol decisivo en la consolidación de los estándares de protección y en la orientación de políticas públicas a nivel interno.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Asamblea General de la ONU, 1979 y su Protocolo Facultativo

Adoptada en 1979 por la Asamblea General de la ONU, la CEDAW establece que los Estados deben garantizar la protección efectiva de las mujeres frente a cualquier tipo de discriminación y asegurar su desa-

rollo. Sus tres principios fundamentales son: la no discriminación, la igualdad sustantiva y la obligación estatal (Naciones Unidas, 1998). El texto define la discriminación de manera amplia, incluyendo tanto sus formas directas como indirectas, y sugiere que pueda ser atribuible a actores públicos y privados (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2016). A través del Protocolo Facultativo, se habilita un mecanismo de reclamo internacional, que permite a las mujeres acceder a la justicia frente a vulneraciones de sus derechos por los Estados parte.

A través de su jurisprudencia, el Comité CEDAW ha desarrollado estándares claros respecto del deber de debida diligencia estatal frente a la violencia de género. En el caso *A.T. c. Hungría*, se concluyó que los Estados pueden ser responsables por omisiones en la prevención, investigación y sanción de actos perpetrados por particulares. Como muestra de esa omisión, se subrayó la ausencia de órdenes judiciales y otros mecanismos efectivos de protección. Esta línea interpretativa fue reafirmada en decisiones como *Şahide Goekce (fallecida) c. Austria* y *Fatma Yildirim (fallecida) c. Austria*, donde se subrayó que la existencia de normas no es suficiente si no se garantiza su aplicación efectiva por parte de las autoridades competentes (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2007a, 2007b).

Instrumentos declarativos

En 1993, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos adoptó la Declaración y Programa de Acción de Viena, que reconoció la violencia contra las mujeres como una preocupación global y reafirmó que los derechos humanos de las mujeres son universales. Este hito impulsó la creación, un año más tarde, de la Relatoría Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias.

Ese mismo año, la Asamblea General aprobó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, que define este fenómeno como cualquier acto de violencia por razones de género que pueda generar daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1993a). Además, exhorta a los Estados a adoptar medidas integrales de prevención, investigación y castigo, incluyendo estrategias para transformar patrones socioculturales, recopilar datos, promover campañas de sensibilización y apoyar a organizaciones defensoras de derechos.

Instrumentos programáticos

En 1995, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer culminó con la adopción de la Declaración y la Plataforma de Acción en Beijing, uno de los referentes más ambiciosos en la consolidación de estándares internacionales en materia de derechos de las mujeres a nivel global. Este instrumento, respaldado por 189 Estados, delineó una hoja de ruta para la adopción de marcos normativos y políticas públicas eficaces. Dentro de sus 12 áreas prioritarias se incluye la erradicación de la violencia contra las mujeres, así como su protección en contextos de conflicto armado.

A dos décadas de Beijing, la comunidad internacional adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ella, el ODS 5 plantea como meta lograr la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas, incluyendo la eliminación de todas las formas de violencia en los ámbitos público y privado. Complementariamente, el ODS 16 promueve “sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. Establece, entre otras

metas, la disminución sustancial de toda manifestación de violencia para 2030.

En este marco, la Declaración de Ginebra sobre la Violencia Armada y el Desarrollo –adoptada en 2006 y respaldada por más de 100 Estados– refuerza los compromisos del ODS 16 al subrayar la necesidad de prevenir la violencia en contextos tanto de conflicto como de paz, articulando el vínculo entre seguridad, cultura de paz y derechos humanos.

2.2 Actores clave en la promoción de estándares internacionales

Para el sistema de Naciones Unidas, la lucha contra la violencia basada en género constituye una prioridad institucional y un compromiso transversal, que orienta gran parte de sus estrategias en materia de derechos humanos. Reflejo de ello son tres mecanismos claves: i) el Comité CEDAW, ii) ONU Mujeres, encargada de impulsar políticas públicas con enfoque de género y brindar asistencia técnica a los países, y iii) la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, cuyo mandato consiste en monitorear esta problemática y exigir la rendición de cuentas a los Estados.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer como órgano de supervisión

El Comité CEDAW desempeña un papel fundamental como actor institucional dentro del sistema universal de derechos humanos. Como órgano de tratado de la CEDAW, el Comité tiene la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados parte. Para ello, revisa informes periódicos, emite recomendaciones generales y resuelve casos individuales a través del procedimiento previsto en su Protocolo Facultativo (Naciones Unidas, 1998).

Si bien en el apartado anterior ya se ha desarrollado su contribución jurisprudencial –particularmente en relación con el principio de debida diligencia y la responsabilidad estatal frente a la violencia ejercida por particulares–, resulta importante destacar aquí su rol como generador de estándares internacionales y orientador técnico. A través de su labor interpretativa y de seguimiento, el Comité impulsa reformas legislativas, orienta políticas públicas con enfoque de género y exige medidas concretas de protección a nivel doméstico, (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 1992).

Una muestra concreta de este rol puede encontrarse en el caso del Perú. En 2014, tras la evaluación de los séptimo y octavo informes periódicos del Estado peruano, el Comité urgió la adopción de una ley integral destinada a prevenir la violencia, proteger a las víctimas, procesar y sancionar a los perpetradores, así como fortalecer los mecanismos de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en el país (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2014). Cabe destacar que la Ley No. 30364, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los integrantes del Grupo Familiar fue finalmente adoptada en noviembre del año siguiente.

Más allá de intervenciones específicas como esta, el Comité ha contribuido a moldear el entendimiento normativo internacional sobre la violencia basada en género mediante sus Recomendaciones Generales N.º 19 y N.º 35. Ambas han sido fundamentales para precisar el carácter estructural de la violencia de género y su conexión con la discriminación, estableciendo que esta forma de violencia constituye una violación de derechos humanos y no puede entenderse como un asunto privado o aislado. La Recomendación N.º 35,

en particular, actualiza la N.º 19 a la luz de nuevos contextos globales e incorpora un enfoque interseccional explícito, reconociendo que las mujeres pueden enfrentar formas agravadas de violencia por motivos combinados de raza, etnia, clase social, orientación sexual, identidad de género, situación migratoria, entre otros (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2017).

En un aporte normativo de especial trascendencia, el Comité ha afirmado el carácter consuetudinario de la prohibición de la violencia por razón de género contra las mujeres, reconociendo el rol catalizador que ha desempeñado la Recomendación General No. 19 en dicho proceso (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2017).

ONU Mujeres y su rol en la promoción de políticas públicas e igualdad de género

ONU Mujeres es la organización de las Naciones Unidas responsable de implementar programas, políticas públicas y servicios en favor de los derechos de las mujeres, acompañando a los Estados Miembros en el establecimiento de estándares para avanzar hacia la igualdad de género (UN Women, s.f.–c).

La labor diversificada de la institución incluye su participación en procesos intergubernamentales, en particular a través de su función como secretaría sustantiva de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, comisión orgánica del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Esta Comisión es responsable de monitorear los avances en la implementación de los compromisos internacionales asumidos por los Estados en el marco de la Plataforma de Acción de Beijing (1995), así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la igualdad de género (ONU Mujeres, 2021).

Por otro lado, cuenta con oficinas en diversos países, desde las cuales colabora estrechamente con gobiernos y organizaciones locales, brindando apoyo técnico y financiero orientado a la implementación de políticas y programas de igualdad de género. Este soporte incluye asesoría experta, procesos de capacitación y acompañamiento en la formulación e implementación de marcos normativos y políticas públicas igualitarias. La importancia de contar con legislación integral se refleja en el hecho de que, de un total de 165 países con leyes sobre violencia doméstica, solo 104 han adoptado marcos legales robustos. En estos últimos, la prevalencia de violencia en la pareja es significativamente menor: 9,5% frente al 16,1% registrado en aquellos sin este tipo de legislación (ONU Mujeres, s.f.–c).

De ese modo, los gobiernos se han beneficiado del acompañamiento estratégico y del conocimiento especializado de ONU Mujeres. Tal es el caso del gobierno colombiano, que – gracias al apoyo a comisiones parlamentarias y grupos de mujeres – impulsó la adopción de legislación con enfoque de género durante la pandemia de COVID–19, así como la formulación de un nuevo plan de acción de su Política Pública Nacional de Género (Murillo, 2021), el cual contempla acciones dirigidas a “[f]ortalecer la política para prevenir y atender de manera integral las violencias contra las mujeres” (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

Entre sus mecanismos de financiamiento destaca la administración del Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra la Mujer, creado mediante resolución 50/166 de la Asamblea General en 1996. Desde entonces, el fondo ha financiado “iniciativas en 140 países y territorios” (ONU Mujeres, s.f.–b) centradas en la prevención de la violencia contra mujeres

y niñas – con especial atención a los grupos más expuestos al riesgo –, en la mejora del acceso a los servicios legales, psicosociales y de atención sanitaria, en el refuerzo para la aplicación de normas y políticas mediante la recopilación y análisis de datos (ONU Mujeres, s.f.–b).

La Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias en la rendición de cuentas de los Estados

La Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, al igual que otros procedimientos especiales del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas, es un mecanismo independiente de monitoreo, información y asesoramiento sobre los esfuerzos en torno a un tema específico –en este caso, la eliminación de la violencia basada en género. Este mandato es ejercido por un experto o experta independiente, quien investiga la situación en distintos países mediante informes temáticos, comunicaciones urgentes y visitas oficiales, y presenta sus hallazgos y recomendaciones en informes anuales ante el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General. A través de este trabajo, la relatoría permite visibilizar las brechas estructurales que perpetúan la violencia basada en género y promueve la rendición de cuentas estatal frente a sus obligaciones internacionales (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s.f.–a).

Uno de los ejemplos más ilustrativos de este rol se encuentra en el informe *Violencia contra las mujeres y las niñas indígenas*, en el que reconoció que, pese a que la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú documentó violaciones de los derechos humanos cometidas contra mujeres indígenas, estas no fueron incluidas debidamente en los programas de repa-

ración. De modo particular, la relatoría advirtió que persiste una deuda del Estado peruano frente a aproximadamente 6000 víctimas de violencia sexual y otras formas de violencia de género ocurridas durante el conflicto, quienes aún no han accedido a mecanismos efectivos de reparación (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2022). Este caso ejemplifica la función catalizadora del mandato: visibilizar vacíos en la materialización de los estándares internacionales, traducirlos en recomendaciones operativas y activar ciclos de seguimiento orientados a que los Estados adopten medidas de reparación, garantías de no repetición y reformas institucionales duraderas.

Si bien uno de sus principales aportes ha sido identificar vacíos y deficiencias en las políticas públicas, su función ha trascendido el diagnóstico. La relatoría ha propuesto estrategias concretas orientadas a fortalecer los marcos de prevención, protección y sanción de esta forma de violencia, especialmente en sus manifestaciones más extremas. Por ejemplo, en su informe de 2016, la Relatora recomendó la creación de “observatorios contra los feminicidios” que generen información oficial, confiable y desagregada –por edad, origen étnico, sexo de los perpetradores y su relación con la víctima– con el fin de dimensionar la magnitud del problema y diseñar intervenciones más eficaces (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2016).

A pesar del robusto marco normativo desarrollado –que constituye un logro indiscutible–, evaluar los avances de las Naciones Unidas en la eliminación de la violencia basada en género requiere considerar la persistencia de obstáculos estructurales. En el siguiente apartado se analizan las tenden-

cias actuales en la implementación de las normas, los progresos alcanzados en materia legislativa y los principales desafíos que enfrentan los Estados para garantizar su cumplimiento.

3. TENDENCIAS ACTUALES Y DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN

Para comprender las tendencias actuales en materia de violencia basada en género, es necesario ir más allá de los estándares internacionales y examinar si, a nivel doméstico, los Estados han adoptado medidas efectivas para su eliminación. Una de las estrategias clave en este proceso es la adopción de legislación que tipifique las distintas formas de violencia.

En este contexto, el informe *Women, Business and the Law 2024* del Banco Mundial ofrece información fundamental. Por un lado, analiza *de jure*, evaluando el grado de criminalización de la violencia de género y sus diferentes manifestaciones en 190 economías³. Por otro, incorpora un enfoque *de facto*, al contrastar dicha legislación con su nivel de implementación, identificando brechas críticas entre el marco normativo y su aplicación efectiva (Banco Mundial, 2024).

3.1 *Women, Business and the Law 2024*: avances legislativos y brechas en la implementación

El décimo y más reciente informe de *Women, Business and the Law*, publicado en 2024, supone un cambio estratégico en la serie, ya que incluye por primera vez dos indicadores: Seguridad y Cuidado Infantil. A efectos del presente artículo, nos enfocaremos en el primero, que analiza los marcos legales que abordan el matri-

3) El informe *Women, Business and the Law* utiliza el término “economías” en lugar de “Estados” o “países”. En adelante, se mantendrá dicha terminología al citar los resultados del informe.

monio infantil, el acoso sexual, la violencia doméstica y el feminicidio.

Uno de los principales hallazgos, es que, en materia de Seguridad, el promedio global es el más bajo en comparación con los otros indicadores evaluados: tan solo 36 sobre 100 puntos. En otras palabras, “las mujeres cuentan con apenas un tercio de las protecciones jurídicas necesarias” (Banco Mundial, 2024).

Con respecto a violencia doméstica, el informe contempla diferentes formas de abuso: físico, emocional o psicológico, sexual, así como financiero o económico, derivadas de dinámicas de género en el ámbito doméstico y en relaciones interpersonales. De las 190 economías analizadas, 104 cuentan con leyes integrales que la abordan. Visto de otro modo, 86 economías o bien carecen de una legislación específica, o bien cuentan con marcos normativos insuficientes que no garantizan la protección frente a todas sus formas, o que no contemplan sanciones penales ni órdenes de protección adecuadas (Banco Mundial 2024). Aún más alarmante: solo 29 de las 190 economías penalizan el feminicidio, término que alude al “asesinato intencional de una mujer motivado por razones de género” (Banco Mundial, 2024).

El matrimonio infantil también es una forma de violencia basada en género que afecta desproporcionadamente a niñas, impactando gravemente en su proyecto de vida y en el ejercicio de otros derechos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s.f.–b). A nivel mundial, solo 51 economías cuentan con una legislación adecuada para prevenirlo (Banco Mundial, 2024).

En cuanto al acoso sexual, el informe evalúa la existencia de marcos normativos en los ámbitos laboral, educativo, en espacios públicos y en entornos digitales.

Los resultados evidencian que, aunque la regulación del acoso sexual en el ámbito laboral está presente en la mayoría de las economías analizadas (151 economías), la legislación en otros contextos sigue siendo limitada: 75 economías cuentan con leyes que abordan el acoso en entornos educativos y digitales, y apenas 39 han adoptado disposiciones para prevenir el acoso sexual en espacios públicos (Banco Mundial, 2024).

Pese a estos datos desalentadores, el informe también destaca ejemplos recientes de reformas legislativas en materia de violencia basada en género. Por un lado, Togo penalizó la violencia doméstica con sanciones de hasta cinco años de prisión, eliminando la posibilidad de acuerdos extrajudiciales de conciliación. Por otro lado, Uzbekistán y Sierra Leona aprobaron leyes que fortalecen la protección contra la violencia de género (Banco Mundial, 2024). Estos casos reflejan que, incluso en contextos con limitaciones estructurales, es posible avanzar en la consolidación de marcos jurídicos más robustos y sensibles al problema de violencia basada en género.

Ahora bien, incluso en aquellos contextos donde existen marcos legales, persisten vacíos normativos significativos y problemas estructurales en su implementación. Muchas legislaciones no contemplan aún todas las formas de violencia –como la violación conyugal– ni garantizan mecanismos eficaces de sanción y protección.

Además, la implementación de estos marcos normativos sigue siendo débil: el análisis *de facto* evidenció que solo 81 economías cuentan con mecanismos integrales, que incluyen servicios especializados, asignaciones presupuestarias y formación de actores claves como el personal judicial (Banco Mundial, 2024). De hecho, apenas 77 países han destinado una partida presupuestaria específica para programas de

prevención y respuesta a la violencia contra las mujeres, lo cual evidencia un compromiso político aún insuficiente con la erradicación de esta problemática.

3.2 Obstáculos estructurales para la efectiva implementación de los estándares

A pesar del reconocimiento jurídico de la violencia basada en género como una grave violación de derechos humanos en el plano internacional, su erradicación sigue enfrentando múltiples obstáculos estructurales. En distintas regiones del mundo, persiste una resistencia política y cultural que ha socavado los avances en la implementación de las normas y políticas públicas con enfoque de género.

Desde la introducción del concepto de “género” en el trabajo de Naciones Unidas en la década de 1990, la organización ha sido blanco de campañas organizadas en su contra. Estas provienen de movimientos transnacionales que, a partir de la década de 2010, se han consolidado con el objetivo de combatir la llamada “ideología de género” (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2024). Aunque sus objetivos pueden variar, estos movimientos suelen coincidir en considerar el concepto de género como “peligroso”, al entender que estaría transformando la forma en que se estructuran nuestras sociedades (Walton, 2024).

Los autores del informe *Igualdad de Género y reacción contra la Igualdad de Género* han identificado a tres grupos conservadores específicos detrás de esos movimientos – inicialmente activos en Europa, posteriormente en América Latina, y actualmente con presencia innegable en casi todos los países–: actores gubernamentales, religiosos y de la sociedad civil. Entre sus principales estrategias se encuentra el ataque al concepto de género en los instrumentos

internacionales relativos a la violencia de género, como lo demuestra la oposición activa a la ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (también conocido como “Convenio de Estambul”) en varios países de Europa central (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2024).

La resistencia es tal que, por ejemplo, en Rusia se aprobó una enmienda a la legislación sobre violencia doméstica que despenaliza –o reduce radicalmente las sanciones de– ciertas formas de violencia. Así, los cónyuges o hijos que causen moretones o sangrado, pero no fracturas, serán sancionados con 15 días de prisión o una multa, siempre que no ocurran más de una vez al año. Anteriormente, estos actos podían conllevar una pena de hasta dos años de cárcel (Walker, 2017).

En todo caso, no siempre es necesario llegar a medidas tan extremas y explícitas como las descritas, para obstaculizar el avance hacia el cumplimiento de los estándares internacionales en la materia aquí abordada. Tal como se ha señalado previamente, existen formas más sutiles de oposición, como la falta de un compromiso político genuino detrás de la formalidad expresada en la mera aprobación de normas. Sin asignaciones presupuestarias adecuadas, sin la transformación de la cultura machista arraigada en muchos funcionarios y funcionarias, y sin la garantía de una representación equitativa en puestos clave –incluyendo aquellos vinculados al acceso a la justicia, como jueces y juezas verdaderamente especializados en violencia basada en género–, los avances normativos quedan vacíos de contenido real y eficacia práctica.

Es importante destacar que el fortalecimiento de estos movimientos en los últimos años está vinculado al auge pro-

gresivo del populismo de derecha a nivel global, donde diversos líderes políticos han reconocido el potencial de obtener réditos políticos al explotar los temores derivados de los cambios sociales y de las narrativas de crisis (Walton, 2024). Esto se traduce en ciudadanía restringidas, desiguales y excluyentes, retrocesos normativos, culturales y sociales, así como el hostigamiento al activismo de género (Valdivieso & Carosio, 2025).

El impacto de la instrumentalización de las crisis resulta evidente en el caso de la pandemia de COVID-19, cuyo efecto desproporcionado sobre la vida de mujeres y niñas ha sido ampliamente documentado. Durante esos años, se registró un aumento significativo de la violencia basada en género, particularmente de la violencia física, psicológica y sexual perpetrada por la pareja íntima. Este incremento fue exacerbado por las medidas de confinamiento y distanciamiento social, que elevaron los niveles de estrés en el hogar, restringieron el acceso a redes de apoyo y reforzaron normas sociales patriarcales (Ostadtaghizadeh, Zarei, Saniee, & Forouzan, 2023).

Sobre este último punto, Naciones Unidas ha identificado que, si bien la aceptación cultural de la violencia varía entre países, en promedio los hombres son más propensos a justificarla que las mujeres (22% frente a 16%), siendo aún mayor entre hombres jóvenes, de zonas rurales y con menores ingresos: uno de cada cuatro hombres de entre 16 a 34 años considera aceptable golpear a su pareja (Unstereotype Alliance & ONU Mujeres, 2022).

A esta normalización de la violencia se sumaron otras barreras, como la falta de acompañamiento social para mujeres y niñas, y la insuficiencia en la investigación de casos de violencia basada en género por parte de las autoridades, factores que en conjunto explican el alarmante aumento

de los casos durante esos años (Ostadtaghizadeh et al., 2023).

En ese sentido, la lucha contra la violencia basada en género no puede darse por sentada: cada avance normativo debe ser defendido frente a los nuevos contextos de retroceso. Aunque Naciones Unidas enfrenta limitaciones inherentes a su naturaleza de organización internacional –cuyo rol es más articulador que coercitivo–, su posición privilegiada como organismo de carácter universal le confiere una capacidad única para impulsar los cambios que el escenario actual exige y para sostener la resistencia frente al auge de políticas regresivas.

3.3 Estrategias de cooperación y articulación institucional frente a los retrocesos

Es indispensable que Naciones Unidas fortalezca su función como agente movilizador de capacidades, no solo en el plano normativo, sino en la transformación institucional, política y cultural que demanda la erradicación efectiva de esta forma de violencia. Para ello, podría reforzar la articulación con actores locales estratégicos –como sistemas judiciales, organismos de fiscalización, instituciones educativas y organizaciones de mujeres– y promover directrices más claras sobre presupuesto, recolección de datos y formación especializada.

Por ejemplo, la Suprema Corte de México ha implementado un Protocolo para juzgar con perspectiva de género diseñado para guiar a juezas y jueces en el abordaje con enfoque diferenciado en casos de violencia de género (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020). En República Dominicana, ONU Mujeres apoyó la implementación de presupuestos con enfoque de género, que identificaron más de USD 110 millones en gasto con perspectiva de género para 2023, integrados en el ciclo presupuestario nacional (ONU Mujeres,

s.f.–d). Asimismo, la UNESCO subraya en su estrategia 2019–2025 la necesidad de formación docente con perspectiva de género, incorporando herramientas y buenas prácticas para promover aulas transformadoras (UNESCO, 2022; UNESCO, 2024).

Asimismo, ante el debilitamiento del compromiso estatal en algunos contextos, resultaría pertinente explorar mecanismos de cooperación que incluyan incentivos financieros condicionados a la implementación verificable de los estándares internacionales. Esta realidad no es novedosa: ya durante el seguimiento de Beijing +5 (2000), las agencias del sistema ONU consideraron vincular la cooperación internacional al cumplimiento de los compromisos de igualdad de género (Naciones Unidas, s.f.). Más recientemente, en Haití se diseñó un programa de *Joint SDG Fund* que vinculó el financiamiento a resultados concretos relacionados con los ODS, incluyendo indicadores de derechos de las mujeres y prevención de violencia, coordinado por UNDP, UNCTAD y la oficina del Coordinador Residente (UN Joint SDG Fund, 2023).

En ese sentido, podría diseñarse un fondo multilateral específico para violencia de género que condicione recursos a planes nacionales de acción, presupuestos etiquetados para género y mecanismos de monitoreo externo; un esquema que combine ayuda técnica y financiera con exigencias de rendición de cuentas. Este modelo permitiría complementar la presión de la sociedad civil con un apoyo estratégico institucionalizado desde Naciones Unidas.

Anticipar y contrarrestar los retrocesos no puede depender únicamente de voces aisladas: requiere un liderazgo global, coordinado y proactivo por parte del sistema de Naciones Unidas, que articule el compromiso político con los incentivos técnicos, presupuestales y de cooperación. De este modo, la cooperación internacional

“El análisis realizado confirma que Naciones Unidas ha desempeñado un rol fundamental en la consolidación de un andamiaje normativo e institucional robusto para enfrentar la violencia basada en género.”

y la articulación institucional dejan de ser medidas accesorias para convertirse en el puente indispensable entre los estándares globales y su aplicación efectiva a nivel local. Solo a través de esta coordinación sostenida será posible consolidar resistencias eficaces frente a los retrocesos contemporáneos en materia de igualdad de género.

4. CONCLUSIONES: EVALUACIÓN DEL ROL DE NACIONES UNIDAS EN LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

El análisis realizado confirma que Naciones Unidas ha desempeñado un rol fundamental en la consolidación de un andamiaje normativo e institucional robusto para enfrentar la violencia basada en género. Si bien no existe un tratado internacional específico en esta materia, esto no supone la existencia de un vacío normativo: la extensiva jurisprudencia del Comité CEDAW ha permitido establecer estándares claros respecto de las obligaciones estatales, subrayando la importancia no solo de adoptar leyes integrales a nivel interno, sino también garantizar su efectiva implementación mediante medidas de preven-

ción, protección y sanción. A este esfuerzo, se suman los aportes de instrumentos declarativos como la Plataforma de Acción de Beijing y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, cuya influencia ha sido significativa en el desarrollo progresivo de estándares internacionales. Aunque carecen de fuerza vinculante, han servido como guías sustantivas para la formulación de políticas públicas con enfoque de género y para fortalecer el contenido material de las obligaciones convencionales.

A ello se suma el papel estratégico de dos actores claves del sistema en esta área: ONU Mujeres y la Relatoría Especial sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias, que cumplen funciones complementarias y esenciales. ONU Mujeres acompaña a los Estados a través de la asistencia técnica, fortaleciendo sus capacidades normativas e institucionales; mientras la Relatoría actúa como un mecanismo de supervisión internacional, señalando omisiones en la implementación de los estándares internacionales de protección hacia las mujeres.⁴

No obstante, un análisis detallado de los avances a nivel estatal revela un escenario preocupante. Por un lado, persisten vacíos normativos y déficits en la implementación de leyes, reflejados en presupuestos insuficientes, carencia de planes de acción, servicios integrales de protección, y escasa capacitación judicial y policial. Por otro lado, aquellos logros alcanzados resultan frágiles y vulnerables frente a contextos de retroceso político y cultural.

Así lo confirma el indicador de Seguridad del informe *Women, Business and the Law*

2024. Los resultados evidencian que, pese a los avances formales, la protección efectiva de mujeres y niñas frente a la violencia enfrenta obstáculos estructurales persistentes, consolidándose este indicador como el área donde se concentran los mayores desafíos para la equidad de género.

Asimismo, la protección legal resulta desigual: por ejemplo, parece existir un consenso en torno a la penalización de conductas que afectan la seguridad en el trabajo – como el acoso sexual en el ámbito laboral –, mientras que la manifestación más extrema de violencia, el feminicidio, solo ha sido tipificada como delito en un sexto de las economías evaluadas.

En este panorama, resulta esencial que Naciones Unidas se afirme como líder global no solo en la formulación de estándares internacionales, sino también en el empoderamiento de aquellos sectores locales que tienen contacto directo con la población. El combate estructural contra la violencia de género requiere trascender los marcos normativos para incidir efectivamente en las prácticas cotidianas de quienes son responsables de aplicar la ley, atender a las víctimas y garantizar su acceso efectivo a derechos.

En ese sentido, ONU Mujeres, con presencia en múltiples países, puede intensificar su articulación con sectores estratégicos como las fuerzas policiales o los servicios de medicina legal, brindando apoyo técnico y capacitación en el diseño de protocolos idóneos y en programas de formación constante para agentes de justicia como jueces y juezas con el objetivo de prevenir la revictimización de quienes denuncian hechos de violencia. Del mismo modo, la

4) Como ya se señaló previamente, aunque ambas desempeñan funciones esenciales para la protección de los derechos de las mujeres, ONU Mujeres es un organismo especializado dentro del sistema de Naciones Unidas, mientras que la Relatoría Especial constituye un mecanismo de procedimiento especial, es decir, un mandato independiente de monitoreo y asesoramiento creado por el Consejo de Derechos Humanos.

“En un contexto global marcado por el auge de discursos y políticas regresivas, la actuación de Naciones Unidas no puede limitarse a la formulación y promoción de estándares. Debe consolidarse como un aliado firme, visible y comprometido de quienes resisten estos retrocesos”

consolidación de la cooperación con actores de la sociedad civil debe seguir siendo una prioridad, promoviendo especialmente la difusión de información sobre derechos humanos que permita empoderar a mujeres y niñas en el ejercicio pleno de su ciudadanía, así como consolidar comunidades enteras solidarias y participativas.

El desarrollo de estándares no debería limitarse a la definición de mínimos normativos: debe incorporar criterios para la formulación de indicadores, lineamientos

sobre asignaciones presupuestales consideradas adecuadas, y directrices para fortalecer los sistemas de recolección de datos que permitan medir tanto los progresos alcanzados como las brechas persistentes.

Por otro lado, es fundamental explorar estrategias de colaboración más innovadoras con otras entidades de cooperación internacional, promoviendo la vinculación de incentivos financieros a resultados verificables en la implementación de las obligaciones contra la violencia de género, como la creación de un fondo multilateral específico orientado a combatir la violencia de género.

En definitiva, en un contexto global marcado por el auge de discursos y políticas regresivas, la actuación de Naciones Unidas no puede limitarse a la formulación y promoción de estándares. Debe consolidarse como un aliado firme, visible y comprometido de quienes resisten estos retrocesos, ejerciendo un liderazgo articulador que combine autoridad normativa, capacidad técnica y vocación transformadora. Esto implica movilizar recursos, fortalecer alianzas y sostener una presencia activa en los espacios donde se disputa la garantía de derechos. Enfrentar la violencia basada en género hoy exige no solo coherencia normativa, sino también coraje político y una renovada voluntad multilateral de proteger la dignidad, la vida y la libertad de mujeres y niñas en todo el mundo. ◆

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1993a). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (Resolución A/RES/48/104)*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1993b). *Declaración y programa de acción de Viena (Resolución A/RES/48/121)*. https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf
- Banco Mundial. (2024). *Women, Business and the Law 2024*. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2063-2>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (1992). *Recomendación general N° 19: la violencia contra la mujer*. Naciones Unidas. http://archive.ipu.org/splz-e/cuenca10/cedaw_19.pdf
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2005). *Dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer emitido conforme al párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: Comunicación No. 2/2003, Sra. A. T. contra Hungría*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/decisions-views/CEDAW%20Decision%20on%20AT%20vs%20Hungary%20Spanish.pdf>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2007a). *Dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer emitido conforme al párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: Comunicación No. 5/2005, Şahide Goekce (fallecida) contra Austria*. Naciones Unidas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5212/27.pdf>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2007b). *Dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer emitido conforme al párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: Comunicación No. 6/2005, Fatma Yildirim (fallecida) contra Austria*. Naciones Unidas. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/248c2700497ac62b931df79026c349a4/22.+Centro+Viena+%28Fatma+Yildirim%29+contra+Austria.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=248c2700497ac62b931df79026c349a4>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2014). *Observaciones finales sobre los séptimos y octavos informes periódicos combinados del Perú (CEDAW/C/PER/CO/7-8)*. Naciones Unidas. <https://undocs.org/es/CEDAW/C/PER/CO/7-8>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2017). *Recomendación general N° 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general N° 19*. Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no-35-gender-based-violence>
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2016). *Informe de*

- la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias (A/HRC/32/42)*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10562.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2022). *Violencia contra las mujeres y las niñas indígenas: Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias (A/HRC/50/26)*. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/323/93/pdf/g2232393.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2024). *Gender equality and gender backlash: Guidance document of the Working Group on Discrimination against Women and Girls (A/HRC/WG.11/41/2)*. <https://docs.un.org/en/A/HRC/WG.11/41/2>
- Consejo de Europa (s.f.). *Why is gender-based violence a problem?* <https://www.coe.int/en/web/gender-matters/why-is-gender-based-violence-a-problem->
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres: Hacia el desarrollo sostenible del país (Documento CONPES 4080)*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Econ%C3%B3micos/4080.pdf>
- Human Rights Watch. (2023, marzo 7). *Global backlash against women's rights*. <https://www.hrw.org/news/2023/03/07/global-backlash-against-womens-rights>
- Naciones Unidas. (1998). *Confronting Discrimination: The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: Handbook for Parliamentarians*. Inter-Parliamentary Union. https://www.un.org/womenwatch/daw/public/handbook_parliamentarians_ce-daw_en.pdf
- Naciones Unidas. (s. f). *Beijing +5 – Women 2000: Gender Equality, Development and Follow-up*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/womenwatch/daw/followup/beijing%2B5.htm>
- Murillo, J. (2021, 21 de junio). *Intervención de Colombia en la Sesión Anual de la Junta Ejecutiva de ONU Mujeres*. Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas. https://nuevayork-onu.mision.gov.co/sites/default/files/page/attachments/06212021_jm_session_anual_de_la_juntas_ejecutiva_de_onu-mujeres.pdf
- Murthi, M. (2024, 6 de diciembre). *Going to the root of inequality to end gender-based violence*. Banco Mundial. <https://blogs.worldbank.org/en/voices/going-to-the-root-of-inequality-to-end-gender-based-violence>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.f.-a). *Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*. Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-violence-against-women>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.f.-b). *Matrimonio infantil y forzado, incluso en contextos humanitarios*. <https://www.ohchr.org/es/women/child-and-forced-marriage-including-humanitarian-settings>
- ONU Mujeres. (s.f.-a). *Acabar con la violencia contra las mujeres*. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women>

- ONU Mujeres. (s.f.–b). *Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra la Mujer*. <https://www.unwomen.org/es/trust-funds/un-trust-fund-to-end-violence-against-women>
- ONU Mujeres. (s.f.–c). *UN Women*. UN–Water. <https://www.unwater.org/about-un-water/members-and-partners/un-women>
- ONU Mujeres. (s. f.–d). *Presupuestos con enfoque de género*. ONU Mujeres - América Latina y el Caribe. <https://lac.unwomen.org/es/presupuestos-con-enfoque-de-genero>
- ONU Mujeres. (2021). *Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer: 65.ª sesión: Participación plena y efectiva de las mujeres en la vida pública y la toma de decisiones, así como la eliminación de la violencia, para lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas* [Folleto]. https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/65/UNWOMEN_CS65%20Brochure%20ES.pdf
- ONU Mujeres. (2025). *Women's rights in review: 30 years after Beijing*. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2025-03/womens-rights-in-review-30-years-after-beijing-en.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (2021). *Violence against women prevalence estimates, 2018: Global, regional and national prevalence estimates for intimate partner violence against women and global and regional prevalence for non-partner sexual violence against women*. <https://www.who.int/publications/item/9789240022256>
- Organización Mundial de la Salud. (2021, 8 de marzo). *Violencia contra la mu-*
jer. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>
- Ostadtaghizadeh, A., Zarei, M., Saniee, N., & Forouzan, A. S. (2023). Gender-based violence against women during the COVID-19 pandemic: Recommendations for future. *BMC Women's Health*, 23(1), 219. <https://doi.org/10.1186/s12905-023-02372-6>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*. https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-01/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20genero_2022.pdf
- UN Joint SDG Fund. (2023). *Financing sustainable development in Haiti*. UN Joint SDG Fund. <https://www.jointsdgfund.org/where-we-work/haiti>
- UNESCO. (2022). *Promover la igualdad de género en la educación superior: compromiso de UNESCO/IESALC con el ODS 5*. IESALC/Unesco. <https://www.iesalc.unesco.org/es/articles/promover-la-igualdad-de-genero-en-la-educacion-superior-el-compromiso-de-unesco-iesalc-con-el-ods-5>
- UNESCO. (2024). *Teacher Training on Gender Equality*. UNESCO. <https://www.unesco.org/en/articles/teacher-training-gender-equalit>
- Unstereotype Alliance & ONU Mujeres. (2022). *The levers of change: Gender equality attitudes study 2022*. https://www.unstereotypealliance.org/sites/default/files/2023-09/the_levers_of_change_2022.pdf

Valdivieso, M., & Carosio, A. (Coords.). (2025). *Feminismos en el nudo de ultraderechas y neoconservadurismos radicales*. CLACSO. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/252987/1/Feminismos-nudo.pdf>

Walker, S. (2017, 7 de febrero). *Putin approves change to law decriminalising domestic violence*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/07/putin-approves-change-to-law-decriminalising-domestic-violence>

[theguardian.com/world/2017/feb/07/putin-approves-change-to-law-decriminalising-domestic-violence](https://www.theguardian.com/world/2017/feb/07/putin-approves-change-to-law-decriminalising-domestic-violence)

Walton, K. (2024). *The anti-gender movement explained: How the threat to gender equality is spreading around the world*. CNN. <https://www.cnn.com/interactive/asequals/anti-gender-equality-threat-explained-as-equals-intl-cmd/>

LA FUNCIÓN CONSULAR: REFLEXIONES EN TORNO A UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

CONSULAR DUTIES: CONSIDERATIONS REGARDING SAFE, ORDERLY, AND REGULAR MIGRATION

Autor: Gonzalo Bonifaz Tweddle*

RESUMEN

El presente texto aborda el ejercicio de la función consular a partir del marco de trabajo desarrollado a través del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. En esa tarea, se contextualiza la función consular desde los desafíos que presenta el fenómeno migratorio, los alcances de la labor consular frente al mismo, las distintas realidades que presentan en cada oficina consular, la incidencia directa de la labor consular en el goce efectivo de los derechos de los migrantes, la relevancia de identificar los diferentes estatutos de protección internacional (migrantes, refugiados, asilados, entre otros) y la importancia de garantizar el derecho a la identidad. Finalmente, se plantean una serie de recomendaciones, en el corto y mediano plazo, para que de manera coordinada se hagan efectivos los compromisos internacionales asumidos por los Estados en materia migratoria.

Palabras clave: Asistencia consular - buenas prácticas - cooperación internacional - derechos humanos - derecho a la identidad - documentación - función consular - migración - migrantes - refugiados - tratados.

ABSTRACT

This article addresses the exercise of consular duties based on the framework of the Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration. In this task consular duties are contextualize regarding the challenges posed by the migration phenomenon, the scope of consular functions, the different realities that may arise in each consular office, the direct impact of consular work on the effective enjoyment of

(*) Diplomático de carrera y abogado, Santiago, Chile, Cónsul General del Perú en Santiago, gbonifaz@rree.gob.pe

Nota: El contenido del presente artículo es de responsabilidad del autor y no compromete, en modo alguno, la posición institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Por otro lado, quisiera agradecer los valiosos comentarios del profesor Patricio Rubio Correa que han permitido corregir y enriquecer el texto que se presenta en esta oportunidad al lector.

migrants' rights, the importance of identifying the different international protection statuses (migrants, refugees, asylum seekers, among others), and the importance of guaranteeing the right to identity for migrants. Finally, a series of short- and medium-term recommendations are proposed to ensure that State commitments regarding migration, through the work of consular offices, are effectively implemented in a coordinated manner.

Keywords: *Consular assistance - good practices - international cooperation - human rights - right to identity - documentation - consular duties - migration - migrants - refugees - treaties.*

1. INTRODUCCIÓN

El ejercicio de la labor consular frente al fenómeno migratorio requiere una aproximación desde distintos ángulos. En términos más tradicionales se encuentra la tarea que desarrollan los Estados a fin de brindar asistencia y servicios a través de sus oficinas consulares a sus connacionales cuando estos se encuentran en el exterior (mediante la emisión de documentos de identidad o viaje —pasaporte o salvoconductos, notificaciones por exhorto, repatriaciones, visitas a centros de detención, entre otros).

Por otro lado, los Estados también pueden ser países receptores o de tránsito, y como tal, verse frente a la necesidad de que los consulados de los países de los cuales los migrantes son nacionales les proporcionen facilidades para que, a su vez, estos puedan cumplir con requisitos administrativos a fin de acceder a determinados servicios básicos en el país en que se encuentran (por ejemplo, expidiéndoles documentación de identidad o de viaje —pasaporte, certificados de antecedentes policiales, judiciales o penales)¹.

En ese contexto, los Estados han adoptado medidas unilaterales para atender la

situación migratoria tanto respecto de sus connacionales (cuando se encuentran en el exterior y en los casos de retorno) como de los extranjeros (que se encuentran en sus territorios sea en tránsito o en busca de permanencia).

Asimismo, han efectuado gestiones bilaterales para abordar el fenómeno migratorio de manera coordinada, lo que ha llevado a la adopción de diversos instrumentos internacionales (ya sea para establecer procedimientos de control migratorio simplificado, de cooperación migratoria para el retorno de migrantes en situación irregular, para el intercambio de información migratoria o de seguridad social, entre otros).

En el plano multilateral, en particular de manera regional pero también interregional, se han creado foros y desarrollado procesos e iniciativas sobre la materia, entre las que podemos encontrar al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM), el Pacto Mundial sobre los Refugiados (PMR), la Declaración sobre Migración y Protección de Los Ángeles, el Proceso de Quito, la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), entre otras². Estos esfuerzos demuestran que, en gran medida, la comunidad internacional ha lo-

1) Estos documentos suelen requerirse a los extranjeros para acceder a procesos de regularización migratoria, para que puedan matricularse en una institución educativa, ser admitidos en programas de salud o para postular a puestos de trabajos.

2) El Objetivo 10 (Reducción de las desigualdades) de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establece como una de sus metas: "10.7 Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas" (ONU, 2015).

grado alcanzar un entendimiento de que el fenómeno migratorio constituye una responsabilidad compartida, y que para su abordaje se requiere, más que nunca, una respuesta solidaria, conjunta y coordinada.

Sin embargo, en respuesta a los desafíos que conlleva recibir flujos masivos de migrantes, algunos Estados han comenzado a seguir una aproximación más dura o restrictiva con relación al fenómeno migratorio (sea restringiendo el ingreso, cancelando visados de improviso o imponiendo procedimientos de expulsión poco transparentes), lo cual se aparta de la visión global antes señalada.

En lo que se refiere a la temática específica del presente artículo, el PMM, aprobado en el 2018 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mediante resolución A/RES/73/195³, establece como objetivo para lograr una migración segura ordenada y regular lo siguiente: “Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio” (objetivo 14)⁴. Asimismo, en la Declaración de Los Ángeles, adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en el marco de la novena Cumbre de las Américas en 2022, estos reafirmaron la importancia de garantizar que todos los

ciudadanos extranjeros reciban asistencia consular rápida.

Teniendo en consideración lo señalado, a continuación, intentaremos bajo el paraguas del derecho internacional y los instrumentos que este nos ofrece, aproximarnos a esta convergencia entre lo consular y lo migratorio. De manera que, a partir de este acercamiento, podamos identificar tanto los desafíos que se presentan como también las buenas prácticas desarrolladas y ofrecer a partir de estas algunas propuestas de acción complementarias.

2. EL FENÓMENO MIGRATORIO Y LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES.

El fenómeno migratorio es tan antiguo como la humanidad misma y responde a causas muy diversas, tales como la búsqueda de mejores oportunidades de vida y económicas, la necesidad de seguridad y protección, los efectos del cambio climático (elevación del nivel de los océanos, desertificación, entre otros)⁵ y los cada vez más frecuentes desastres naturales (ONU, 2024)⁶.

Para tener una mejor comprensión de la dimensión de la migración a nivel global, la División de Población del Departamen-

3) El Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CTM) ha señalado que el PMM “es una iniciativa de cooperación multilateral mundial sobre la movilidad humana. Aunque no se trata de un instrumento jurídicamente vinculante, representa el compromiso de los Estados de afrontar un fenómeno estructural mediante la cooperación, con un enfoque global, multisectorial y participativo, buscando soluciones a los desafíos existentes, en particular la protección de los migrantes y sus familiares” (CTM, 2024).

4) En la Declaración de Lima sobre el PMM, que fuera adoptada en el marco de la CSM, ya se había adelantado lo siguiente: “That consular and migration cooperation has, as main objective the assistance and accompaniment of migration flows and dynamics of our region with others. We will promote that the Global Compact for Migration defines commitments for strengthening of consular and migration cooperation, including the adequate implementation of the Vienna Convention on Consular Relations” (2017). Asimismo, en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes y Marco de respuesta integral para los refugiados, aprobado a través de la Resolución A/RES/71/1, los Estados se comprometieron “a salvaguardar los derechos de las comunidades de migrantes de nuestros países en el extranjero, a proteger sus intereses y a prestarles ayuda, en particular mediante la protección, la asistencia y la cooperación consulares, conforme a las normas pertinentes del derecho internacional” (2016).

5) Comisión IDH. Resolución sobre movilidad humana inducida por el Cambio Climático. Resolución 2/24 (26 de diciembre de 2024).

6) Respecto de estas últimas causas se puede consultar la Estrategia Institucional sobre Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático 2021-2030 de la OIM.

“El fenómeno migratorio es tan antiguo como la humanidad misma y responde a causas muy diversas, tales como la búsqueda de mejores oportunidades de vida y económicas, la necesidad de seguridad y protección, los efectos del cambio climático y los cada vez más frecuentes desastres naturales.”

to de Asuntos Económicos Sociales estimó que, en 2024, el número de migrantes en todo el mundo llegaba aproximadamente a 304 millones, lo que representa el 3,7% de la población mundial⁷ o alrededor del 46% de la población en toda América Latina y el Caribe (CEPAL, 2024).

Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) reportó en su informe periódico sobre tendencias (2024) que alrededor de 122 millones de personas en el mundo se han visto desplazadas por persecuciones, conflictos, violaciones a los derechos humanos, violencia o graves alteraciones al orden público, y que de este total el 87% vive en países de renta media o baja. En cuanto a la población re-

fugiada, la cifra global de refugiados llegó a alcanzar a los 43 millones (ACNUR, 2024).

Por otro lado, en términos de movilidad humana encontraremos, tal como se refirió al inicio del artículo, países de origen, países de tránsito, países receptores y países de retorno de la población migrante, lo cual obliga a tener que analizar las necesidades específicas que la población migrante enfrenta en cada uno de estos supuestos para poder diseñar políticas públicas adecuadas (OMI-IPPDH, 2017). Cabe precisar que estos supuestos suelen confluír simultáneamente en un mismo Estado y su incidencia también puede variar a lo largo de los años dependiendo de los flujos migratorios.

En el caso del Perú, la Política Nacional Migratoria (2017-2025) (PNM), aprobada mediante Decreto Supremo N° 015-2017-RE, prevé que la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria desarrolle sus funciones sobre los siguientes ejes: 1) peruanos y peruanas con voluntad de migrar; 2) población peruana que vive en el exterior; 3) connacionales que retornan al Perú; y, 4) extranjeras y extranjeros que han escogido al Perú como un país de tránsito o de destino. De esta manera, la PNM ha contemplado cada uno de los supuestos mencionados.

Sin embargo, esta categorización respecto del fenómeno migratorio está comenzando a presentar nuevas complejidades. Ello debido a que los marcos jurídicos, que antiguamente proporcionaban relativa previsibilidad para los migrantes, hoy enfrentan realidades políticas y naturales sin precedentes, lo que genera que las personas migrantes puedan encontrarse en me-

7) Organización de las Naciones Unidas (2024). International Migrant Stock 2024: Key facts and figures. UN DESA/POP/2024/DC/NO.13. https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesapd_2025_intlmigstock_2024_key_facts_and_figures_advance-unedited.pdf

dio de una espiral de tránsito permanente y no solo temporal —como inicialmente estaba previsto⁸.

En cuanto al marco legal de promoción y protección de los derechos de los migrantes, este se encuentra recogido en una serie de tratados que abordan aspectos relativos a la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, así como los principios de igualdad y no discriminación⁹. Sin embargo, los derechos de los migrantes no se encontrarán limitados a los previstos en los tratados en la materia, ya que existen otras fuentes en el derecho internacional que también los regulan y que nutren su contenido de manera progresiva¹⁰.

En el caso peruano, el artículo 55 de la Constitución Política de 1993 establece que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional. A pesar de que el citado texto constitucional no hace una referencia expresa a la costumbre internacional, ello no es óbice para su aplicación con relación a las personas migrantes —en virtud del ordenamiento nacional e internacional (Salmon, 2002) (García-Corrochano, 2013).

Al respecto, cabe señalar que el artículo 3 de la Constitución Política refiere que la enumeración de los derechos contemplado en el artículo 2 no excluye “los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”. Asimismo, en cuanto a su aplicación la Cuarta Disposición Final y Transitoria dispone que “las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.

En ese orden de ideas cabe traer a colación en cuanto a la aplicación de la costumbre internacional para la solución de controversias que el Estado peruano, en su memorial ante la Corte Internacional de Justicia en el caso sobre delimitación marítima (Perú–Chile), señaló que:

Es oportuno comenzar con un breve análisis del derecho aplicable. Perú no es Parte de la Convención sobre el Derecho del Mar

8) Para mayores detalles sobre los desafíos que enfrentan los migrantes en tránsito permanente se puede consultar el informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) A/HRC/31/35 (2016).

9) Entre estos instrumentos, cabe mencionar a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Convención sobre los Derechos del Niño, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros. Al respecto, cabe hacer referencia a la Sentencia 266/2022 del Tribunal Constitucional Peruano del 12 de julio de 2022 (Expediente 00688-2020-PHC/TC, párr. 31-88) que en su análisis “nota que existen diversos tratados suscritos por el Estado peruano, tanto en el ámbito interamericano como en el universal, que ostentan un impacto directo en cuestiones migratorias” (para. 46).

10) El artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia dispone que para resolver conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, esta deberá aplicar: 1) las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; 2) la costumbre internacional; 3) los principios generales de derecho; y 4) las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas (como medio auxiliar). Al respecto, el Juez Greenwood ha señalado que el citado artículo sirve de guía para identificar las fuentes de derecho internacional, pero estas no se limitan exclusivamente a las mencionadas en el mismo (Greenwood, 2008). Para mayor desarrollo sobre la materia de fuentes jurídicas en el derecho internacional se puede consultar lo dispuesto por la Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso relativo a la situación jurídica de Groenlandia Oriental (Dinamarca v. Noruega), así como la Corte Internacional de Justicia en el caso relativo a ensayos nucleares (Australia v. Francia) y la Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el uso de armas nucleares, además de los trabajos de la CDI relativos a los actos unilaterales (CDI, 2006), la identificación del derecho internacional consuetudinario (CDI, 2018).

de 1982. Chile sí lo es, tras haberla ratificado el 25 de agosto de 1997. Respecto a las fuentes de derecho aplicables a la presente controversia en virtud del Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, la principal fuente de derecho es el derecho internacional consuetudinario, desarrollado principalmente por la jurisprudencia de esta Corte y por los tribunales arbitrales internacionales [...].¹¹ (ICJ, 2009) [traducción libre]

Asimismo, al firmar el Acuerdo sobre la Conservación y el Uso Sostenible de la Biodiversidad Marina de las Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional el Estado peruano declaró lo siguiente:

Con ocasión de la firma por el Perú del mencionado Acuerdo, y de conformidad con lo dispuesto en el penúltimo párrafo de su Preámbulo y el artículo 5, inciso 3, es pertinente recordar su condición de Estado no parte de la "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar" del 10 de diciembre de 1982. En tal sentido, cualquier referencia a la citada Convención contenida en el citado Acuerdo solo será aplicable al Estado peruano en la medida en que constituya derecho internacional consuetudinario o refleje principios generales del derecho.¹² (ONU, Sección de Tratados, 2025) [traducción libre]

Por otro lado, la Corte IDH en su Opinión Consultiva 18/03¹³, sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, ha enfatizado que los Estados tienen tanto la obligación de suprimir normas y prácticas que permitan la vulneración de los derechos antes referidos, como

de adoptar aquellas tendientes a la efectiva observancia y consecución de estos (ello al margen de la situación migratoria, ya sea regular o irregular, de la persona) (Corte IDH, 2003).

Adicionalmente, desde una perspectiva de derechos humanos se debe tener en cuenta que la población migrante presenta características propias (hombres, mujeres, menores de edad, adultos mayores, personas con discapacidad o pertenencia a pueblos indígenas, entre otras), a lo que se le suma el fenómeno de la interseccionalidad al verificarse en un mismo individuo la superposición de factores que podrían incidir en generar mayores desigualdades.¹⁴

Por ello, la Comisión IDH ha señalado en su informe titulado "Movilidad humana y obligaciones de protección: Hacia una perspectiva subregional" lo siguiente:

[...] resalta la importancia de que cualquier medida orientada a la protección y garantía de los derechos de personas en contextos de movilidad humana incorpore la perspectiva de derechos humanos –a partir de un enfoque de interseccionalidad– que considere la intersección de la movilidad con otros factores como edad, género, origen étnico racial, entre otros, que requieran de la adopción de estrategias diferenciadas de respuesta. (Comisión IDH, 2023).¹⁵

Será a partir de este marco normativo que se irá dando contenido al desarrollo de la labor consular y, específicamente, a la asistencia y protección que los Estados debe-

11) Memorial del Estado Peruano en el Caso sobre Delimitación Marítima (Perú-Chile). Corte Internacional de Justicia. Vol. 1, 2009: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/137/17186.pdf>.

12) ONU. Sección de Tratados (2025). https://treaties.un.org/PAGES/ViewDetails.aspx?chapter=21&clang=_en&mtdsg_no=XXI-10&src=TREATY#EndDec

13) Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

14) Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/57/67 (2024).

15) Este aspecto ya había sido recogido con anterioridad en el Principio 16 (Protección de migrantes en situación de vulnerabilidad). Comisión IDH. Resolución 04/19 (aprobada el 7 de diciembre de 2019).

rán brindar en favor de los connacionales en el exterior.

3. LA LABOR CONSULAR Y LOS MIGRANTES.

Como primer paso, resultará necesario precisar a qué nos referimos cuando se alude a la labor consular, y para ello será ineludible recurrir a lo previsto en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (CVRC).

El texto de la citada Convención fue producto de un largo proceso de estudio que llevó a cabo la Comisión de Derecho Internacional (CDI), el cual concluyó con la realización de la Conferencia de la ONU sobre Relaciones Consulares, que se celebró en la ciudad de Viena (Austria) en 1963 (Gómez Robledo, 2009). La CVRC, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 77, entró en vigor el 19 de marzo de 1967 y actualmente cuenta con 182 Estados parte (*United Nations Treaty Collection*, 2025).

En el caso del Estado peruano, este firmó el texto de la CVRC el 24 de abril de 1963, la aprobó internamente el 22 de noviembre de 1977 mediante el Decreto Ley N° 21999, depositó el instrumento de ratificación ante el Secretario General de la ONU el 17 de febrero de 1978 y, finalmente, entró en vigor para el Perú el 19 de marzo de 1978 (Archivo Nacional de Tratados Juan Miguel Bákula Patiño, 2025).

La CVRC establece una serie de derechos y obligaciones vinculadas a los connacio-

nales que se encuentran en el exterior, ya sea que estas se den a nivel de los propios Estados como también en relación directa con las personas. Así, el artículo 5 de la citada Convención dispone, en este doble nivel, que:

Las funciones consulares consistirán en: a) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional; (...) e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas.

Además de estas, hay otras funciones que se vinculan a tareas más puntuales, como efectuar trámites notariales, de registro civil, de notificación documental, por citar algunas. Por su parte, el artículo 36 de la CVRC aborda lo relativo a la libertad de comunicación y visita entre nacionales y funcionarios consulares.¹⁶

Sobre este último punto, no escapará a la atención las sentencias de la CIJ en los casos LaGrand (Alemania v. EE. UU.) (CIJ, 2001), Avena (México v. EE. UU.) (CIJ, 2004) y Ahmadou Sadio Diallo (República de Guinea v. República Democrática del Congo) (CIJ, 2010), en los que esta se pronunció respecto a la obligación que tienen las autoridades locales de informar a los extranjeros detenidos del derecho a recibir asistencia consular.¹⁷ Cabe destacar que el deber de informar también se extiende a los procesos de expulsión de extranjeros, lo cual ha sido materia de diversos pronun-

16) *Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía: [...] b) si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado [...] (CVRC).*

17) Asimismo, se puede consultar la Opinión Consultiva OC-16/99 (El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal) de la Corte IDH del 1 de octubre de 1999.

ciamientos por la Corte IDH¹⁸ y recogido en el proyecto de artículos sobre “Expulsión de extranjeros” de la Comisión de Derecho Internacional.¹⁹

En el caso del Estado peruano, el artículo 9 del Reglamento Consular, aprobado mediante D.S. N° 032-2023-RE, establece que las oficinas consulares se encargan de:

[...] ejecutar la política exterior del Perú en el ámbito consular, asistir y prestar protección a los nacionales, realizar actuaciones consulares, exhortos judiciales y fiscales, notariales y administrativas; así como apoyar el fomento y desarrollo y de las relaciones económicas, comerciales, culturales y científicas en el área de su circunscripción [...].

Por otro lado, cabe mencionar que la OIT, en el documento informativo titulado “El personal consular y su función en la protección de las personas trabajadoras migrantes”, desarrolla una serie de recomendaciones para que los funcionarios consulares puedan proteger los derechos de las personas trabajadoras migrantes, lo que evidencia la estrechísima relación de la labor consular y el fenómeno de la migración (OIT, 2023).

4. LA REALIDAD QUE SE ENCUENTRA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN CONSULAR.

Las oficinas consulares suelen ser diferentes por diversas razones, lo cual dependerá de la capacidad económica, la proyección exterior, de si se trata de países limítrofes

o del número de connacionales que hayan migrado al Estado receptor, entre otras.²⁰

Además, dentro del Estado receptor puede haber múltiples oficinas consulares de un mismo Estado que envía con realidades completamente diferentes frente al fenómeno migratorio. Un ejemplo de esto último se puede observar en el caso de países fronterizos, en donde resulta común encontrar tanto consulados en las capitales como también en las zonas aledañas a las fronteras (cuya población migrante, en este último caso, tiene un flujo flotante) o en aquellos Estados que tienen una gran extensión territorial con múltiples polos de desarrollo.

Frente a este desafío, muchos Estados recurren a la figura de nombrar cónsules honorarios²¹ (institución de carácter facultativa por parte de los Estados) a fin de poder brindar atención a sus connacionales cuando por diversos motivos no se encuentran en capacidad de nombrar funcionarios consulares de carrera. Sin embargo, resultará importante reconocer las limitaciones y dificultades (presupuestarias, logísticas, de seguridad, entre otras) que los primeros pueden afrontar para poder atender todos los servicios que demanda una comunidad –particularmente cuando esta es muy numerosa.

Por otro lado, se puede observar que la asistencia consular involucra una serie de áreas de acción que requieren de una estrecha coordinación con múltiples instancias dentro de la estructura burocrática

18) Corte IDH. Caso Vélez Loor v. Panamá. Sentencia del 23 de noviembre de 2010; Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tinoco v. Bolivia. Sentencia del 25 de noviembre de 2013.

19) La Comisión de Derecho Internacional ha señalado en el artículo 26 que el extranjero objeto de expulsión tiene derecho a solicitar asistencia consular y que el Estado expulsor no impedirá el ejercicio de este derecho ni la prestación de asistencia consular (CDI, 2014).

20) En el caso peruano, las oficinas consulares se clasifican en: a) Consulado General, b) Consulado, c) Sección Consular y d) Agencia Consular. El Perú cuenta con 113 oficinas consulares de carrera que se dividen en 67 consulados generales y 46 secciones consulares.

21) El artículo 1 de la CVRC señala que son de dos clases: de carrera y honorarios.

“La experiencia adquirida tras el crecimiento en los flujos migratorios permite afirmar que resulta indispensable que los Estados fortalezcan las oficinas consulares.”

del Estado receptor, así como con actores del sector privado (asociaciones gremiales, entidades del sistema financiero, entre otras), sociedad civil (tanto del Estado receptor como del Estado que envía) y organismos internacionales.

Identificar a estas entidades y a las contrapartes en las mismas es un desafío, más aún cuando se requieren intervenciones urgentes, a lo que se le puede sumar un mayor grado de complejidad si es que estas se dan en zonas distantes a las oficinas consulares. De allí la importancia de que, por un lado, los funcionarios consulares tengan un papel proactivo de representación para cultivar estos lazos y, del otro lado, se preserve un cuerpo más permanente administrativo del personal en las oficinas consulares —que sea el depositario del acervo institucional.²²

La experiencia adquirida tras el crecimiento en los flujos migratorios permite afirmar que resulta indispensable que los Estados fortalezcan las oficinas consulares, de allí que en la revisión regional de la implementación del PMM en América Latina y el Caribe se identificó como desafío:

Reforzar y continuar el mejoramiento de la capacidad de sus representaciones consulares y diplomáticas, que, entre los casos especiales a considerar, deben tener la atención a migrantes en situaciones vulnerables, no solo de la trata, sino de asuntos como las detenciones, los homicidios, las masacres, para lo cual se requiere inyectar recursos. (OIM, 2022)

Lo señalado, aplicará tanto para la realización de trámites que faciliten la documentación y la conducción de las actuaciones notariales, como para las intervenciones de asistencia y protección social. Estas últimas funciones revisten una particular complejidad, ya que exigen un conocimiento especializado y por ende de la creación de oficinas dentro de los propios consulados que las puedan realizar a cabalidad, lo cual no es frecuente o terminan siendo suplidas de manera empírica por los propios funcionarios consulares.

5. RELACIONES DIPLOMÁTICAS Y RELACIONES CONSULARES.

Las relaciones diplomáticas y las consulares tienen una naturaleza propia, la cual responde a las diferentes materias y finalidades que abarcan cada una de estas. En el caso de las diplomáticas, conforme al artículo 3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, el eje central lo constituye el relacionamiento entre los Estados, mientras que en el caso de las consulares, de acuerdo con el artículo 5 de la CVSRC, este recae principalmente en las actuaciones que los Estados realizan en favor de sus connacionales en el país receptor.

El establecimiento de relaciones consulares, al igual que las diplomáticas, requiere del consentimiento mutuo de los Estados

22) Los tiempos de servicio en el exterior de los funcionarios diplomáticos en una misión consular varía de acuerdo a cada país aunque suelen oscilar entre tres y cinco años. Por ejemplo, en el caso peruano el artículo 29 (Rotación) de la Ley 28091 (Ley del Servicio Diplomático) dispone que los funcionarios sirven alternadamente en el exterior y en el país, por un plazo no mayor de cinco años en el exterior y no menor de tres años en el país, de acuerdo con las necesidades del servicio.

concernidos. Esta afirmación, conforme a lo señalado por la Comisión de Derecho Internacional (CDI), constituye uno de los pilares en los que se sustenta el derecho consular y forma parte de la costumbre internacional (CDI, 1961).

Al respecto, la propia CVRC reconoce, en su artículo 2, lo siguiente:

1. *El establecimiento de relaciones consulares entre Estados se efectuará por consentimiento mutuo.*
2. *El consentimiento otorgado para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre dos Estados implicará, salvo indicación en contrario, el consentimiento para el establecimiento de relaciones consulares.*
3. *La ruptura de relaciones diplomáticas no entrañará, ipso facto, la ruptura de relaciones consulares.*

Tal como se puede apreciar del citado artículo, el establecimiento de relaciones diplomáticas entre dos Estados también presume las consulares, salvo indicación en contrario al momento en que se dan estas primeras. Sin embargo, ello no ocurrirá en sentido inverso, es decir, que el establecimiento de relaciones consulares no presumirá las diplomáticas.

En caso de ruptura de relaciones diplomáticas, ello no conlleva, necesariamente, el término de las relaciones consulares. Lo referido resulta de la mayor relevancia, ya que precisamente esta diferenciación tiene un correlato directo con la obligación general que tienen los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos y brindar las condiciones para que ello se pueda materializar.

Al respecto, cabe traer a colación la reciente experiencia de Venezuela, país que en un primer momento rompió relaciones diplomáticas con diversos Estados²³, y en esa coyuntura también dispuso el cierre de las oficinas consulares. Esta situación provocó que los Estados hayan tenido que recurrir a un tercero para que este último pueda proteger los intereses de sus connacionales —conforme a lo previsto en el artículo 27 de la CVRC.²⁴

Lo referido resulta una práctica que no se condice, en modo alguno, con las obligaciones que tienen los Estados de velar y proteger los derechos de sus connacionales. En particular, porque con ello se genera una situación que por un trasfondo político termina afectando a un significativo número de personas que enfrentan una condición de particular vulnerabilidad y que se ven imposibilitadas de acceder a servicios básicos.

6. LOS DISTINTOS ESTATUTOS DE PROTECCIÓN.

Corresponde hacer la advertencia de que en el universo de personas migrantes se presentan diferentes figuras jurídicas que pueden ser aplicables a estas en función de su situación o necesidad de protección internacional y que requerirán de un tratamiento particular. Asimismo, se tiene que en una misma persona también pueden confluir más de un estatuto, así, por ejemplo, un refugiado es a su vez un migrante, pero podría darse el caso que además sea apátrida (superposición migrante-refugiado-apátrida).

23) Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú: Comunicado Oficial 023 – 2024 (31 de julio de 2024) y Comunicado Oficial 024 – 2024 (5 de agosto de 2024).

24) Por ejemplo, a partir del 5 de agosto de 2024 el Gobierno del Brasil asumió la protección de los intereses del Perú en Venezuela, así como la cooperación consular para ciudadanos peruanos en ese país. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Comunicado Oficial 024 – 2024.

De allí que el ACNUR señale que el término “movimientos mixtos” alude a:

[...] personas que viajan juntas (en general, de manera irregular), recorriendo las mismas rutas y utilizando los mismos medios de transporte, pero por razones distintas. Las personas que viajan de esta manera – sean mujeres, hombres, niñas o niños – tuvieron que abandonar su hogar por persecuciones o conflictos armados, o bien porque buscan mejores oportunidades de vida.”²⁵

En este caso, el ACNUR prefiere que no se trate a los refugiados, asilados o apátridas, como una subcategoría de las personas migrantes, ya que ello podría poner en riesgo la vida y la seguridad de quienes huyen de conflictos y persecuciones al invisibilizar, en cierta medida, la situación en que se encuentran, y más bien se les identifique específicamente como tales²⁶.

Por ello, se deberá tener en cuenta la situación de cada individuo, ya que estos podrían estar inmersos bajo determinados estatutos de protección, como por ejemplo el caso de refugiados, asilados, apátridas o aquellas otras personas que requieren de una protección complementaria.²⁷ En esa línea, en el preámbulo del PMM se reconoce que:

4. Si bien los refugiados y los migrantes tienen los mismos derechos humanos universales y libertades fundamentales, que deben respetarse, protegerse y cumplirse en todo momento, constituyen dos grupos distintos

que se rigen por marcos jurídicos separados [...]. (ONU, 2018)

Al respecto, no se puede desconocer que el relacionamiento de las personas antes señaladas con sus respectivos países de origen conlleva determinadas complejidades, y que estas parten, precisamente, de la necesidad de tener que recurrir a la protección internacional.

Esto mismo se replicará con el consulado del país de origen cuando la persona se encuentre bajo alguno de los estatutos de protección internacional y eventualmente requiera de los servicios consulares (por ejemplo, para obtener documentación). Frente a este escenario, resultará muy probable que el solicitante de refugio o refugiado no se sienta seguro de acudir a las autoridades consulares del país del cual está huyendo o que estas tengan la voluntad de facilitarle la realización de trámites. Por ello, el Estado receptor deberá sopesar estos elementos a fin de no generar una situación en la que la imposición de requisitos en la práctica no permita la protección de la persona.

7. LA IMPORTANCIA DE LA IDENTIDAD Y EL ACCESO A LA DOCUMENTACIÓN.

El derecho a la identidad²⁸ presupone que toda persona pueda ser reconocida, por lo

25) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (17 de junio de 2025). Emergency Handbook. <https://emergency.unhcr.org/es/protection/marco-jur%C3%ADdico/migrantes>

26) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (17 de junio de 2025). Asilo y Migración. <https://www.acnur.org/asilo-y-migracion>.

27) La Comisión IDH define a la “protección complementaria” como la “protección que debe brindarse a toda persona que no siendo considerada refugiada o asilado, no puede ser devuelta al territorio de otro país en donde su vida o libertad peligre o en donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de Trata de Personas. Comisión IDH. Resolución 04/19 (aprobada el 7 de diciembre de 2019).

28) Si bien la Convención Americana no recoge expresamente el derecho a la identidad, este, como refirió la Corte IDH en el caso Gelman v. Uruguay, resulta esencial para facilitar el “ejercicio de los derechos a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la inscripción en el registro civil, a las relaciones familiares, entre otros derechos reconocidos en instrumentos internacionales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana” (Corte IDH, 2011).

que para materializarlo estas deben poder contar con un documento que permita identificarlas, tanto en su propio Estado como también cuando se encuentran en el exterior.

No obstante, según la OIM existen aproximadamente mil millones de personas en el mundo sin acceso a identidad jurídica (certificados de nacimiento, matrimonio y muerte, documento de identidad, entre otros), lo cual genera significativas dificultades prácticas a nivel administrativo al momento de hacer valer sus derechos.²⁹

La Corte IDH, en su sentencia en el Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas v. República Dominicana, ha definido al derecho a la identidad como “el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad y, en tal sentido, comprende varios otros derechos según el sujeto de derecho de que se trate y las circunstancias del caso” (Corte IDH, 2014).

Por otro lado, el PMM establece que los Estados deben “velar porque todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada” (objetivo 4). Específicamente, en lo relativo a la labor consular se prevé lo siguiente:

c) Asegurar que nuestros nacionales residentes en otros países dispongan de documentación consular adecuada, oportuna, fiable y accesible, incluidos documentos de identidad y de viaje, utilizando la tecnología de la información y las comunicaciones y mediante actividades de extensión comunitaria, particularmente en las zonas remotas. (ONU, 2018).

Teniendo en consideración los alcances de la migración venezolana, a través de la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región, diversos Estados invocaron al Gobierno venezolano a:

[...] que tome de manera urgente y prioritaria las medidas necesarias para la provisión oportuna de documentos de identidad y de viaje de sus nacionales, como cédulas de identidad, pasaportes, partidas de nacimiento, partidas de matrimonio y certificados de antecedentes penales, así como de las apostillas y legalizaciones que fueran requeridas por sus ciudadanos en vista de que la carencia de tales documentos ha generado: limitaciones al derecho a la libre circulación y movilidad; dificultades en los procedimientos migratorios; impedimentos a la circulación extra regional; afectaciones a la inserción social y económica en los países de acogida; y, por el contrario, ha incentivado la migración irregular.³⁰

Al respecto, la Comisión IDH ha indicado en los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de Trata de Personas, aprobados mediante Resolución 04/19, lo siguiente:

[...] Todo migrante, cualquiera que sea su situación migratoria, tiene derecho a acceder y poseer todos los documentos necesarios para el goce y ejercicio de sus derechos, tales como pasaportes o documentos válidos de viaje, documentos de identidad, certificados de nacimiento y certificados de matrimonio. Los países de tránsito y destino deben facilitar la expedición de documentos de identidad y estado civil, así como coordinar con las representaciones consulares pertinentes

29) Organización Internacional para las Migraciones (17 de junio de 2025). 4 maneras para facilitar acceso de personas migrantes a documentos de identidad. <https://lac.iom.int/es/blogs/4-maneras-para-facilitar-acceso-de-personas-migrantes-documentos-de-identidad>.

30) Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la Región del 4 de septiembre de 2018 (17 de junio de 2025). <https://www.cancilleria.gob.ec/2018/09/04/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>

para garantizar el acceso a documentos de identidad [...] (Principio 4: Personalidad jurídica) (Comisión IDH, 2019).

Para enfatizar lo señalado, se observa que el Manual de Buenas Prácticas en América del Sur en materia de aplicación del PMM (OIM, 2023), presupone que los Estados mantienen relaciones consulares y que sus oficinas operan con regularidad para poder proporcionar la correspondiente documentación a sus connacionales. De allí que varias recomendaciones efectuadas a partir de la experiencia adquirida conllevan el concurso y la colaboración de las oficinas consulares con el Estado receptor, aunque como se ha podido apreciar, este no siempre termina siendo el caso.

Al respecto, se debe tener presente que el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) ha señalado que, de conformidad con lo estipulado en el párrafo 1 del artículo 2 del PIDCP, los Estados tienen la obligación de respetar y hacer efectivos los derechos reconocidos en este respecto de todo individuo que se encuentre en su territorio o bajo su jurisdicción. En este sentido, un Estado Parte deberá "respetar y garantizar los derechos enunciados en el Pacto a toda persona que esté bajo la autoridad o el control efectivo del Estado Parte aunque no se encuentre en el territorio del Estado Parte" (CDH, 2004).

En esa misma línea, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en su Observación General N° 6, ha enfatizado lo siguiente:

[...] Según el Comité, los Estados deben proporcionar documentos de identidad a sus nacionales residentes en el extranjero o registrar su nacimiento. [...] El Pacto Mundial también hace referencia a la necesidad de que los Estados expidan a sus nacionales residentes en otros países documentación

consular adecuada, oportuna, fiable y accesible, incluidos documentos de identidad y de viaje, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones y mediante actividades de extensión comunitaria, particularmente en las zonas remotas. El Comité considera que los servicios consulares deben responder eficazmente a la necesidad de protección de los trabajadores migratorios y sus familiares y, en particular, prestar la asistencia necesaria a quienes se encuentren detenidos y expedir sin dilación los documentos de viaje a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que deseen o deban regresar a su país. (CTM, 2024)

8. ÁREAS DE ACCIÓN, BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES.

Cumplir los compromisos internacionales:

En primer lugar, los Estados deben efectuar sus mayores esfuerzos para cumplir con las obligaciones internacionales derivadas de los tratados de los que sean parte. Para ello, cabe traer a colación lo dispuesto en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados que establece que las obligaciones previstas en los tratados deben ser cumplidas de buena fe (artículo 26) y que los Estados no pueden invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (artículo 27).

Igualmente, las entidades estatales (ministerios, órganos subnacionales u organismos autónomos) también deberán dar cumplimiento a los acuerdos interinstitucionales que celebren con las respectivas contrapartes de otros Estados o con organismos internacionales (CJI, 2020). Cabe destacar que este tipo de instrumentos, que son celebrados cada vez con mayor frecuencia, tienen un impacto sobre la población migrante y respecto de las autoridades encargadas de la gestión migratoria y consular, ya que a través de estos se establecen protocolos de actuación, mecanismos de intercambio de información,

determinación de puntos focales, entre otros aspectos.

Por otro lado, resultará de la mayor importancia que los Estados implementen de buena fe los compromisos políticos que han asumido a través de diversos instrumentos (como declaraciones en reuniones de alto nivel) no vinculantes o las recomendaciones emanadas de órganos derivados de tratados (por ejemplo, opiniones consultivas o resoluciones), de manera que estos no sean letra muerta, sino que se conviertan en realidad.

Si bien estos compromisos o recomendaciones no resultarán *prima facie* obligatorias en términos jurídico-internacionales, ello no significa en modo alguno que en la práctica carezca de valor o que no puedan tener un efecto indirecto, en tanto pueden servir como medio para evidenciar la conducta de un Estado o para interpretar los alcances de los derechos contenidos en los tratados de los cuales estos son Parte³¹.

Cabe destacar que los procesos de examen de la migración internacional en el marco de la ONU³² y de revisión en la implementación del PMM, constituyen un espacio idóneo en este ejercicio, ya que permiten evaluar los avances, retos y oportunidades en la materia, así como constituir plataformas para el intercambio de experiencias³³. En el caso de la región de Latinoamérica y

el Caribe se han celebrado dos procesos, el primero en el 2021³⁴ y el último en el 2025³⁵.

Celebración de acuerdos bilaterales y regionales:

La práctica que se viene generando en la región de celebrar acuerdos en materia migratoria permite uniformizar criterios entre los Estados parte y encontrar soluciones a problemas específicos que se presentan de manera cotidiana en la materia.

Estos acuerdos abordan diferentes aspectos, entre los que se pueden identificar los siguientes: 1) procedimientos de control migratorio simplificado en las zonas de frontera común; 2) procedimientos que faciliten el retorno voluntario de migrantes; 3) protocolos para el caso de deportación y expulsión de migrantes (en lo relativo al traslado seguro, contacto con familiares, identificación de situaciones vinculadas a menores de edad, bienes y activos, trámites en curso ante autoridades administrativas y judiciales, entre otros aspectos); 4) protocolos para flexibilizar el reconocimiento de documentos de identidad y viaje de migrantes; 5) mecanismos de reconocimiento de títulos y grados académicos; 6) acuerdos de seguridad social; 7) protocolos para la protección y el retorno seguro de menores de edad sin cuidados parentales a sus lugares de origen, entre otros.

31) "5.3.1 Los Estados y sus instituciones deberían cumplir sus compromisos políticos y aplicarlos entendiéndose que otros Estados esperarán que el compromiso político se cumpla por razón de su fuerza moral o del contexto político en el cual se celebró. 5.3.2 Los Estados y sus instituciones deberían saber que un compromiso político, aunque no fuese vinculante, podría tener efectos jurídicos para un Estado. Por ejemplo, los compromisos políticos pueden: a. ser incorporados a otros actos jurídicos internacionales, como tratados o decisiones de organizaciones internacionales; b. ser incorporados a en actos jurídicos internos, como leyes u otros tipos de normativa, o c. servir de base para la interpretación o guía de otros acuerdos jurídicamente vinculantes" (Comité Jurídico Interamericano de la OEA, 2020).

32) Foro de Examen de la Migración Internacional (2021). La Declaración sobre los progresos fue aprobada a través de la resolución A/RES/76/266. La próxima edición del foro tendrá lugar en el 2026.

33) Para mayores detalles se puede consultar el Informe País Voluntario sobre la Implementación del PMM presentado por el Gobierno peruano: <https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Preguntas%20preparatorias-Per%C3%BA.pdf>

34) Informe de la Reunión de Examen Regional de la Aplicación del PMM en América Latina y el Caribe (2021): <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/dafe849c-1633-43c8-96e6-97455af07eec/content>

35) <https://pactomigracion.cepal.org/2/es>

Será muy útil que se consoliden y sistematizan estos instrumentos a fin de dar un paso adicional y saltar de un tratamiento bilateral a uno regional en la materia, lo que sin duda favorecerá alcanzar una mayor uniformidad de criterio por parte de los Estados en lo concerniente a las diversas aristas del fenómeno migratorio. Como refiriera la Subsecretaria de Relaciones Exteriores de Chile, Gloria de la Fuente, resulta “de la mayor importancia propiciar espacios de diálogo regionales que permitan una mayor coordinación en materias consulares, documentos de identificación y viaje, así como también para la adecuada protección de niñas, niños y adolescentes”.³⁶

Sin embargo, la sola celebración de estos acuerdos no resultará suficiente si es que los propios Estados no los cumplen en la práctica. En este sentido, cabe hacer referencia al Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas v. República Dominicana, en el que la Corte IDH determinó que no se había cumplido con el Protocolo de Entendimiento entre la República Dominicana y la República de Haití sobre los Mecanismos de Repatriación del 2 de diciembre de 1999 (Corte IDH, 2014).

Llegar al connacional de manera conjunta:

Acercarse a la población migrante a lo largo de todo el proceso migratorio, resulta fundamental tanto para el país receptor (ya sea de tránsito o acogida) como para el Estado del cual es connacional. Este acercamiento y servicio de orientación debe ser comprensivo, de allí que será más útil si se pueden desarrollar de manera conjunta.

La realidad demuestra que un migrante requiere del concurso de su Estado y del Estado receptor para poder regularizar su situación migratoria o acceder a los servicios básicos que le permitan un proceso de integración en la comunidad de acogida. Para poder efectuar gestiones y trámites en el Estado receptor, los migrantes requieren contar con la documentación de su propio Estado, ya que sin esta no puede avanzar con las autoridades y entidades locales (por ejemplo, los procesos de regulación migratoria suelen requerir la presentación de documento de identidad o pasaporte del país de origen, antecedentes penales, partidas de nacimiento para el caso de menores de edad, entre otros) (Van der Baaren y Kochenov, 2025).

Estos acercamientos consulares conjuntos se pueden realizar de manera presencial (a través de jornadas en los locales consulares, operativos en diversos espacios públicos o consulados itinerantes) o a través de las plataformas virtuales. Para ello, será importante contar con los socios locales de las comunidades de acogida, ya que estos facilitan una participación más activa de la población migrante (a través de acciones de difusión, orientación informativa, generación de confianza, entre otras consideraciones).

Involucrar a la sociedad civil y a los organismos internacionales en el proceso:

La sociedad civil y los organismos internacionales desempeñan un papel fundamental respecto del fenómeno migratorio. Por un lado, esta primera proporciona asis-

36) Intervención en la reunión técnica titulada “Fortalecimiento de la Cooperación Triangular Consular para una Gobernanza Migratoria Integral en América Latina y el Caribe”, que se llevó a cabo durante la Segunda Revisión Regional del PMM (marzo del 2025) (<https://www.minrel.gob.cl/subsecretaria-participa-en-reunion-sobre-cooperacion-triangular-consular>). En este marco, también se llevó a cabo el evento paralelo titulado “El Rol de los Países Precursores y Actores Clave en la Gobernanza Migratoria: Gestión de Datos y Asistencia Consular en América Latina y el Caribe”, que permitió intercambiar experiencias en la materia (<https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/El%20Rol%20de%20los%20Pa%C3%ADses%20Precursores%20y%20Actores%20Clave%20en%20la%20Gobernanza%20Migratoria-%20Gov.%20Ecuador%20%26amp%3B%20Per%C3%BA%5B57%5D.pdf>).

tencia, en la medida de sus posibilidades, en favor de los migrantes que tanto el Estado de origen como el Estado receptor muchas veces no se encuentran en capacidad de atender (ya sea por falta de recursos o por impedimentos administrativos).

En esta tarea cabe destacar la noble labor que desarrollan diversas congregaciones de fe en favor de los migrantes, ya sea dándoles espacios de acogida, brindándoles servicios esenciales u orientación migratoria³⁷.

Asimismo, el sector privado y empresarial se ha dado cuenta de la importancia de comprender el fenómeno migratorio y viene adoptando medidas que faciliten su integración en las comunidades de acogida, así como velar por sus derechos³⁸. Al respecto, cabe recordar que “la integración de personas migrantes no es solo responsabilidad social: es una estrategia de inversión inteligente, y el sector privado es fundamental para lograrla” (Aguilera de Llano, 2024)³⁹.

En el caso de los organismos internacionales, estos gozan de una gran capacidad técnica que además se ve enriquecida a partir de la experiencia comparada. A ello se suma la posibilidad de gestionar recursos de la cooperación internacional para la ejecución de programas tanto en favor de los migrantes como de las comunidades de acogida. En esta labor no se puede dejar de destacar la permanente colaboración del ACNUR, la OIM, así como de otras entidades especializadas del Sistema de Naciones Unidas.

Sin embargo, estos organismos vienen enfrentando una reducción de los flujos de cooperación internacional, lo cual impacta negativamente en su capacidad de coadyuvar a los Estados en la atención de las personas migrantes y las comunidades de acogida⁴⁰. En esa línea, el ACNUR ha advertido que por recortes a la financiación están en riesgo los avances en materia de salud de las personas refugiadas que se alcanzaron en 2024⁴¹.

37) En el Perú destaca la labor que se lleva a cabo a través del Comité Interreligioso para Refugiados y Migrantes (CIREMI) del Consejo Interreligioso. Las entidades participantes facilitan a los migrantes y refugiados espacios seguros, protección, albergues, alimentación, ayuda humanitaria, atención psicológica y espiritual, apoyo en la documentación, campañas de integración, entre otras (<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7450146/6345088-programas-de-atencion-a-poblacion-migrante-en-el-peru.pdf>).

38) Ejemplo de ello se puede observar en el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) 2021-2025 (aprobado mediante D.S. N° 009-2021-JUS), la publicación de la Guía para la contratación de personas refugiadas y migrantes en Perú (https://www.tent.org/wp-content/uploads/2024/06/Tent_PeruHiringGuide_Singles_V15b.pdf) y la promoción de iniciativas como Empresas Integradoras (<https://www.confiep.org.pe/prensa/17-empresas-son-reconocidas-por-promover-la-inclusion-socioeconomica-en-peru/>), entre otros.

39) En términos del aporte a la economía peruana, resulta revelador el estudio efectuado por el Banco Mundial y ACNUR titulado “Un encuentro de oportunidades. La movilidad humana de Venezuela y el desarrollo del Perú” que revela que “en años recientes, la presencia de la población refugiada y migrante venezolana ha impactado positivamente en las finanzas del Estado, superando el costo fiscal asociado a su integración y contribuyendo a la estabilidad macroeconómica del Perú. Como ya hemos señalado, entre 2018 y 2022, por cada sol invertido en estos grupos, el Perú recibió 2,6 soles de retorno. Es decir, el ingreso fiscal neto estimado generado por la presencia de personas venezolanas en el Perú sería de 882,1 millones de soles para los años 2018 a 2022, lo cual corresponde al 0,108 % del producto interno bruto (PIB) en promedio para el mismo periodo. Dicha contribución podría ampliarse si se fortalecieran las políticas de integración socioeconómica, regularización y permanencia” (Banco Mundial y ACNUR, 2024).

40) En el caso de las Naciones Unidas, el Secretario General ha lanzado la iniciativa ONU 80 a fin de poder hacer frente a la crisis financiera que atraviesa la organización. ONU (2025). <https://news.un.org/es/story/2025/03/1537176#:~:text=la%20Iniciativa%20ONU80.-,El%20Secretario%20General%20presenta%20la%20Iniciativa%20ONU%2080%20para%20modernizar,la%20eficiencia%20de%20la%20Organizaci%C3%B3n&text=Ant%C3%B3nio%20Guterres%20llama%20a%20construir,preparadas%20para%20el%20siglo%20XXI>

41) ACNUR (2025). <https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/acnur-advierte-que-por-recortes-la-financiacion-están-en-juego-los-avances-en-salud>

Potenciar la atención de las oficinas de asistencia social y legal:

Una realidad que se observa en las oficinas consulares es que estas no suelen contar con personal especializado en materia de asistencia social y legal. Ello, claro está, dependerá en gran medida de las condiciones en que operen estas en función del número de connacionales bajo su jurisdicción, los recursos con que se cuenten, entre otros factores.

Sin embargo, en los últimos años la demanda de estos servicios consulares se ha incrementado exponencialmente debido a situaciones de discriminación, violencia de género, violencia intrafamiliar, trata de personas, atención de menores de edad o adultos mayores, repatriaciones, cambios constantes en la normativa, que no escapan al fenómeno migratorio.

Que los Estados asignen recursos de manera específica para atender gestiones vinculadas a la asistencia social y legal resultará de la mayor importancia, en particular por el alto grado de vulnerabilidad en que los connacionales se pueden encontrar por su condición de migrantes en el país receptor y a la urgencia con que se presenta.

En el caso del Perú, las oficinas consulares cuentan con el Programa de Asistencia Legal y Humanitaria (PAHL), que permite cubrir ciertos gastos derivados de orientación legal preliminar, casos de emergencias o desastres naturales, bienes esenciales para personas privadas de libertad o en condición hospitalaria, violencia de género, entre otros; y el Programa de Asistencia Humanitaria (PAH), para los gastos en caso de repatriación y atención de situaciones de connacionales en condición de indi-

gencia o de necesidad extrema en el exterior, entre otros (MRE, 2025)⁴².

Asimismo, se han adoptado medidas que permiten la exoneración del pago por concepto de derechos consulares a nacionales en el exterior bajo determinados supuestos. De esta manera, el Decreto Supremo Nro. 082-2015-RE dispone que cuando un connacional se encuentre en condición de indigencia, este estará inafecto al pago de los derechos consulares por los actos y diligencias contemplados en la tarifa de derechos consulares (artículo 2).

Connacionales privados de libertad:

La situación de las personas migrantes privadas de libertad y sus familiares representa un desafío muy importante a fin de proporcionar, de ser esta requerida, la asistencia consular respectiva. Esta labor se complejiza dada la descentralización de los centros de detención en zonas alejadas a las oficinas consulares y por las dificultades para lograr acceder a los migrantes en condición de privación de libertad, todo lo cual constituye un desafío en la labor consular.

En ese contexto, el impacto que se genera en los familiares de los migrantes que se encuentran privados de libertad puede ser bastante significativo, tanto desde el punto de vista psicológico como administrativo. De ello da cuenta el Informe Defensorial 215 ("Construyendo un futuro mejor para la niñez, la adolescencia y la juventud en el Perú: Rompiendo cadenas") de la Defensoría del Pueblo en el que se aborda la situación de los familiares de estas personas y las barreras que encuentran para su integración en las comunidades de acogida (Defensoría del Pueblo, 2024).

42) Resulta ilustrativo el documento Diagnóstico Brecha de Infraestructura del Sector Relaciones Exteriores elaborado en el marco del Programa Multianual de Inversiones del Sector Relaciones Exteriores (2025-2027).

Así, mucho de los trámites relativos a menores de edad requieren de la intervención de ambos padres, por lo que facilitar que las personas extranjeras privadas de libertad puedan realizar oportunamente los trámites ante las autoridades consulares de su respectivo país permitirá a su vez que sus hijos menores puedan acceder a determinados servicios y prestaciones, tanto en el país receptor como en el de origen.

Establecimiento de protocolos de actuación, en particular frente al riesgo de desastres naturales:

El fenómeno migratorio conlleva el desplazamiento de personas de realidades geográficas diferentes y con hábitos culturales vinculados a su entorno de origen. Esto genera que los migrantes puedan encontrarse ante fenómenos naturales y climatológicos con los cuales no están familiarizados, lo que incrementa significativamente su grado de vulnerabilidad. Por ello, se requiere que los programas nacionales para hacer frente a los riesgos por desastres incluyan el componente migratorio en cada una de sus fases.⁴³

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)⁴⁴ y los principios de la Iniciativa Migrantes en Países en Situación de Crisis,⁴⁵ constituyen un punto de partida a tener en consideración, ya que como señala la OIM:

“Es esencial que la planificación de las medidas de preparación, las campañas

de sensibilización, las comunicaciones de emergencia y la prestación de asistencia de socorro y recuperación, sea incluyente y no discriminatoria, de modo que refleje la presencia y las necesidades de los grupos de migrantes con nacionalidades, idiomas y culturas diversas”.⁴⁶

En el caso de menores de edad, el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes ha instado a los Estados a que:

“u) Garanticen que los niños migrantes y desplazados, y aquellos en riesgo de desplazamiento, sean incluidos en la elaboración de las estrategias nacionales y locales de reducción del riesgo de desastres y los planes de adaptación al cambio climático”.⁴⁷

Un punto de inflexión en lo señalado, lo constituye la Declaración y Plan de Acción de Chile (2024-2034) adoptado en el marco del Proceso Cartagena +40. Como resultado de las consultas efectuadas, se reconoció que los efectos adversos del cambio climático y los desastres naturales están agravando los desplazamientos, por lo que ello demanda “[...] un enfoque integral e inclusivo de protección y soluciones que incluya medidas de planificación, prevención, protección, y resiliencia ante las necesidades de las personas refugiadas, desplazadas, apátridas y de sus comunidades de acogida” (ACNUR, 2024).

Asimismo, el Capítulo 3 (Protección en contextos de desplazamiento forzado por desastres) del citado Plan de Acción formula recomendaciones puntuales para

43) Al respecto, cabe observar que la Política Nacional de Gestión del Riesgos de Desastres al 2050, aprobada mediante D.S. N° 038-2021-PCM, no aborda específicamente el impacto que puede generarse en el fenómeno migratorio (aunque sí recoge lo que atañe a la población desplazada “migración interna”).

44) https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.

45) <https://micicinitiative.iom.int/micic-principles>.

46) https://micicinitiative.iom.int/sites/g/files/tmzbd11426/files/inline-files/micic_reference_handbook.sp_.pdf

47) Informe del Relator Especial Gehad Madi. Los niños son ante todo niños: la protección de los derechos de la infancia en contextos migratorios. A/79/213 (<https://docs.un.org/es/A/79/213>).

abordar esta problemática a partir de tres programas: 1) Prevención, preparación, respuesta y acción humanitaria en los países afectados; 2) Protección e inclusión de personas desplazadas transfronterizas; y 3) Solidaridad regional ante desplazamientos en contextos de desastres.

Integración con la comunidad de acogida a fin de luchar contra la discriminación, la xenofobia:

La labor que desempeñan las oficinas consulares reviste la mayor relevancia a fin de combatir la discriminación y la xenofobia. Así, los servicios que proporcionan los consulados a favor de sus connacionales permitirán facilitar su tránsito en los procesos de regularización migratoria, y con ello continuar con los demás trámites para acceder a otros servicios (salud o educación) y oportunidades (empleo formal) en el país receptor.

Adicionalmente, la función de representación y el desarrollo de actividades que pongan en valor las expresiones culturales de su país contribuirá a una mayor apertura en las comunidades de acogida de cara a reconocer el valor y aporte de la multiculturalidad que traen los migrantes para el desarrollo de estas.

Por otro lado, la necesidad de promover acciones para combatir la xenofobia resultará de lo más apremiante en la coyuntura actual. Ello debido al incremento de factores que obstaculizan el reconocimiento de la contribución que los migrantes tienen en la sociedad, tales como los discursos de odio, la desinformación o la información engañosa sobre la migración (Madi, 2024).

En ese contexto, cabe hacer referencia a la encíclica *Fratelli Tutti* (Hermanos Todos) (2020) y a la instrucción *"Erga Migrantes Caritas Christi"* (La caridad de Cristo hacia los emigrantes) (2004) del Pontificio Con-

sejo para la Pastoral de los Emigrantes e Itinerantes, las cuales recuerdan la importancia de no dejarse vencer por el temor o el miedo y más bien dar pasos firmes para el diálogo, comprensión y solidaridad con los migrantes dada su dignidad como seres humanos.

Participación a la distancia en procesos electorales en sus países de origen.

Cada Estado regula autónomamente la participación de sus nacionales en los procesos electorales que llevan a cabo. De esta manera, los Estados pueden prever que sus connacionales que se encuentran residiendo en el exterior también puedan, en determinadas situaciones, participar en sus respectivos procesos electorales nacionales. En el caso peruano, la Ley 26859 (Ley Orgánica de Elecciones) establece en su artículo 224 que "para el caso de Elecciones Generales y consultas populares tienen derecho a votación los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero".

La realización de jornadas electorales no es una tarea fácil de realizar, en particular cuando el número de migrantes que participan es elevado. Sin embargo, resultará indispensable que el Estado receptor proporcione las mayores facilidades para que los migrantes puedan ejercer su opción de participar en los procesos electorales de su país a través de las jornadas electorales que organicen sus oficinas consulares.

Por otro lado, cabría explorar alternativas administrativas migratorias que faciliten que los migrantes puedan retornar a sus respectivos países para que ejerzan su derecho al voto cuando estos no puedan ejercerlo por encontrarse en el exterior (ya sea porque el Estado no lo permita o no quiera implementarlo —por la ruptura de relaciones diplomáticas o consulares), sin que ello afecte su situación migratoria en el país de acogida.

9. CONCLUSIONES

Abordar la temática migratoria conlleva un gran desafío para todos los Estados, en particular, por las dimensiones que esta ha cobrado en los últimos años, en donde los flujos han seguido incrementándose de manera exponencial. De allí la relevancia de abordarla desde diferentes aristas, siendo una de estas la labor que desempeñan las misiones consulares.

En esta tarea, el PMM constituye un punto de partida valioso para que los Estados coordinen esfuerzos, tanto a nivel interno como externo, y desde la función consular puedan adoptar medidas concretas para salvaguardar los derechos de los migrantes. La experiencia de la región en la materia, como se ha podido apreciar en el segmento de áreas de acción, buenas prácticas y recomendaciones, resulta su-

mamente enriquecedora, y, más bien, lo pendiente será su sistematización a fin de que las iniciativas individuales o bilaterales se transformen en ejercicios multilaterales más comprensivos.

Finalmente, cabe destacar que los Estados deben realizar sus mayores esfuerzos para cumplir, no sólo de manera retórica sino también en la práctica cotidiana, sus compromisos internacionales en el ámbito de la migración. Por ello, en materia consular se requiere del trabajo coordinado de los Estados de origen, tránsito y destino, así como del concurso de los organismos internacionales, los propios migrantes, las comunidades de acogida y la sociedad civil, ya que sin esta suma de esfuerzos difícilmente se construirá un espacio donde se pueda promover una migración segura, ordenada y regular. ◆

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera de Llano, Ana (2024). La integración de personas migrantes, refugiadas y retornadas: un motor para fortalecer el bienestar y la economía. En *Revista Summa*, 2024.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Gehad Madi (Los niños son ante todo niños: la protección de los derechos de la infancia en contextos migratorios). A/79/213 (2024).
- Banco Mundial y ACNUR (2024). Un encuentro de oportunidades. La movilidad humana de Venezuela y el desarrollo del Perú. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099111924112514344/pdf/P1792621379151092181291b58d-51f0fb10.pdf>
- Bergoglio, J. (2020). Encíclica Fratelli Tutti (Hermanos Todos). https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Perspectivas poblacionales y cambios demográficos acelerados en el primer cuarto del siglo XXI en América Latina y el Caribe. Observatorio Demográfico, 2024 (LC/PUB.2024/22-P), Santiago, 2024.
- Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (17 de junio de 2025). Observación general núm. 6 (2024) relativa a la protección convergente de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares por la Convención y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (CMW/C/GC/6). <https://docs.un.org/es/CMW/C/GC/6>
- Comisión de Derecho Internacional. Texto de los principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados capaces de crear obligaciones jurídicas aprobado por la Comisión. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, Volumen II, Segunda parte (2006). <https://legal.un.org/ilc/reports/2006/spanish/chp9.pdf>
- Comisión de Derecho Internacional. Texto del proyecto de artículos sobre la expulsión de extranjeros. Informe Anual de la Comisión de Derecho Internacional (2014). Sexagésimo noveno período de sesiones. Suplemento No. 10 (A/69/10).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de Trata de Personas. Resolución 04/19 (7 de diciembre de 2019).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Movilidad humana y obligaciones de protección: Hacia una perspectiva subregional. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 194 (21 de julio 2023).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución sobre movilidad humana inducida por el Cambio Climático. Resolución 2/24 (26 de diciembre de 2024).
- Comité de Derechos Humanos. Observación general No. 31 (2004). Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13).

- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Observación general No. 6 (2024) relativa a la protección convergente de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares por la Convención y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (CMW/C/GC/6).
- Comité Jurídico Interamericano. Directrices del Comité Jurídico Interamericano para los acuerdos vinculantes y no vinculantes (2020). https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/Directrices_para_los_Acuerdos_Vinculantes_y_No_Vinculantes_publicacion.pdf
- Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (17 de junio de 2025). Declaración de Lima sobre el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (28 de septiembre de 2017). https://csmigraciones.org/sites/default/files/2020-12/south_american_conference_lima_declaration_0.pdf
- Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Gehad Madi (Revisión de las contribuciones de los migrantes con un enfoque basado en los derechos humanos: examen de los factores que las favorecen y los factores que las obstaculizan). A/HRC/56/54 (2024).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas v. República Dominicana. Sentencia del 28 de agosto de 2014.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gelman v. Uruguay. Sentencia del 24 de febrero de 2011.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Vélez Loor v. Panamá. Sentencia del 23 de noviembre de 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Familia Pacheco Tinoco v. Bolivia. Sentencia del 25 de noviembre de 2013.
- Corte Internacional de Justicia. Caso relativo a ensayos nucleares (Australia v. Francia). Sentencia del 20 de diciembre de 1974.
- Corte Internacional de Justicia. Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el uso de armas nucleares (8 de julio de 1996).
- Corte Internacional de Justicia. Caso Ahmadou Sadio Diallo (República de Guinea v. República Democrática del Congo). Sentencia del 30 de noviembre de 2010.
- Corte Internacional de Justicia. Caso LaGrand (Alemania v. Estados Unidos de América). Sentencia del 27 de junio de 2001.
- Corte Internacional de Justicia. Caso Avena y otros nacionales mexicanos (México v. Estados Unidos de América). Sentencia del 31 de marzo de 2004.

- Corte Permanente de Justicia Internacional (17 de junio de 2025). Caso relativo a la situación jurídica de Groenlandia Oriental (Dinamarca v. Noruega). Sentencia del 5 de abril de 1933 (Series A./B).
- Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la Región del 4 de septiembre de 2018 (17 de junio de 2025). <https://www.cancilleria.gob.ec/2018/09/04/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>
- Decreto Supremo N° 015-2017-RE de 2017 (Ministerio de Relaciones Exteriores). Apruébese la Política Nacional Migratoria 2017-2025. 27 de abril de 2017.
- Defensoría del Pueblo. Construyendo un futuro mejor para la niñez, la adolescencia y la juventud en el Perú: Rompiendo cadenas en las cárceles. Informe Defensorial n.º 215 (2024). https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/06/id_rompiendo_cadenas.pdf
- García-Corrochano, Luis. Las normas internacionales y la Constitución. Reflexiones a veinte años de la vigencia de la Constitución Política de 1993. *Agenda Internacional Año XX*, N° 31, 2013, pp. 99-130.
- Greenwood, Christopher (17 de junio de 2025). Sources of International Law: An Introduction. https://legal.un.org/avl/pdf/ls/greenwood_outline.pdf
- Luuk van der Baaren y Dimitry V. Kochenov. The Power of Passports: How Paper Booklets Became Tools of Global Stratification. 2025. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/article/passport-power-history>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (17 de junio de 2025). Diagnóstico Brecha de Infraestructura del Sector Relaciones Exteriores elaborado en el marco del Programa Multianual de Inversiones del Sector Relaciones Exteriores (2025-2027). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6025981/5293205-anexo-i-cartera-de-inversiones-parte-2.pdf?v=1710252750>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2024). Declaración y Plan de Acción de Chile (2024-2034) adoptado en el marco del Proceso Cartagena +40. <https://www.acnur.org/media/declaracion-y-plan-de-accion-de-chile-2024-2034>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (17 de junio de 2025). Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes aprobada por la resolución A/RES/71/1 (19 de septiembre de 2016). <https://www.acnur.org/media/declaracion-de-nueva-york-para-los-refugiados-y-los-migrantes-0>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (17 de junio de 2025). Declaración sobre migración y protección de Los Ángeles (10 de junio de 2022). https://www.refworld.org/es/pol/decla/rreg/2022/es/124133?_gl=1*i6nk70*_rup_ga*M-TQzMzA0NTU0NS4xNzQ1ODU5O-Dkx*_rup_ga_EVDQTJ4LMY*cZE3NDcyMzcxNDkkbzckZzAkdDE3NDcyMzcxNDkkaJYwJGwwJGgw
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (17 de junio de 2025). Informe Semestral de Tendencias 2024. <https://www.acnur.org/media/informe-semestral-de-tendencias-2024>

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (17 de junio de 2025). Asilo y Migración. <https://www.acnur.org/asilo-y-migracion>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (17 de junio de 2025). Emergency Handbook. <https://emergency.unhcr.org/es/protection/marco-jur%C3%ADdico/migrantes>
- Organización de las Naciones Unidas (17 de junio de 2025). Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015). <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>
- Organización de las Naciones Unidas (2024). International Migrant Stock 2024: Key facts and figures. UN DESA/POP/2024/DC/NO. 13. https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2025_intlmigstock_2024_key_facts_and_figures_advance-unedited.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General Resolución A/RES/73/195 (Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular) (2018).
- Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General Resolución A/RES/76/266 (Declaración sobre los Progresos del Foro de Examen de la Migración Internacional) (2022).
- Organización Internacional para las Migraciones e Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR (2017). Derechos Humanos de Personas Migrantes: Manual Regional. <https://ippdh.mercosur.int/publicaciones/derechos-humanos-de-personas-migrantes-manual-regional/>.
- Organización Internacional para las Migraciones (17 de junio de 2025). Estrategia Institucional sobre Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático 2021-2030. <https://publications.iom.int/books/estrategia-institucional-sobre-migracion-medio-ambiente-y-cambio-climatico-2021-2030>
- Organización Internacional para las Migraciones (17 de junio de 2025). Informe de la Revisión Regional de la implementación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en América Latina y el Caribe (2022). https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Informe%20Revisi%C3%B3n%20Regional%20del%20PMM%20%28final%29_0.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones (17 de junio de 2025). 4 maneras para facilitar acceso de personas migrantes a documentos de identidad. <https://lac.iom.int/es/blogs/4-maneras-para-facilitar-acceso-de-personas-migrantes-documentos-de-identidad>
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (17 de junio de 2025). Informe sobre la situación de los migrantes en tránsito (A/HRC/31/35) (2016). https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/INT_CMW_INF_7940_S.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (17 de junio de 2025). El personal consular y su función en la protección de las personas trabajadoras migrantes (2023). <https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-07/personal-consular-y-tra>

bajadores-migrantes_web%20actualizado.pdf

Pontificio Consejo para la Pastoral de los Emigrantes e Itinerantes (2004). *Erga migrantes caritas Christi* (El amor de Cristo hacia los migrantes). https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/migrants/documents/

rc_pc_migrants_doc_20040514_erga-migrantes-caritas-christi_en.html

Salmón Gárate, Elizabeth. Las normas internacionales en la propuesta de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú. *Agenda Internacional* Año VII, N. 16, 2002, pp. 59-81.

TRATA DE PERSONAS EN LA ERA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL GENERATIVA: MIRADA DESDE LOS DERECHOS HUMANOS

HUMAN TRAFFICKING IN THE AGE OF GENERATIVE ARTIFICIAL INTELLIGENCE: A HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE

Autor: Ana Paula Mendoza Rázuri*

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo analizar cómo la inteligencia artificial generativa puede facilitar formas de explotación humana cada vez más sofisticadas y a gran escala en entornos digitales, así como examinar los desafíos que esta tecnología emergente plantea para la protección de los derechos humanos. Para ello, la primera sección aborda el papel que han desempeñado históricamente los medios digitales en la facilitación de la trata de personas. La segunda sección examina las capacidades técnicas de la inteligencia artificial generativa y sus posibles usos por parte de redes criminales, destacando su potencial para expandir la escala y el alcance de estas prácticas, incluyendo la exposición de nuevas comunidades previamente fuera del radar. Finalmente, la tercera sección ofrece un estudio exploratorio sobre los incipientes desarrollos en el derecho internacional de los derechos humanos frente a este fenómeno, identificando los desafíos normativos que aún deben abordarse para responder eficazmente a los riesgos que plantea esta tecnología en acelerada evolución.

Palabras clave: Inteligencia artificial generativa - derechos humanos - trata de personas - explotación digital - deepfakes.

ABSTRACT

This article explores how generative artificial intelligence may facilitate increasingly sophisticated and large-scale forms of human exploitation in digital environments, and considers the implications of its misuse for the protection of human rights. The first section examines the historical role of digital technol-

(*) Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Máster en Derechos Humanos por la London School of Economics and Political Science (LSE). Investigadora en temas de tecnología y explotación humana en ActiveFence, Londres, Reino Unido. Autora de publicaciones sobre derechos humanos. Contacto: apmendoza@pucp.pe.

ogy in enabling human trafficking. The second analyzes the technological capabilities of generative AI and its potential appropriation by criminal networks, with particular attention to its ability to amplify exploitative practices and reach previously unexposed communities. The third section offers an exploratory analysis of the nascent responses emerging within international human rights law to this evolving phenomenon, highlighting key regulatory challenges that must be addressed to mitigate the risks associated with the rapid development of this technology.

Keywords: Generative artificial intelligence - human rights - human trafficking - digital exploitation - deepfakes.

INTRODUCCIÓN

Históricamente, las redes criminales de trata y explotación de personas han demostrado una gran capacidad de adaptación tecnológica, utilizando estratégicamente los medios digitales para localizar, reclutar, coaccionar y controlar a sus víctimas. Los avances recientes en inteligencia artificial generativa no son la excepción, con claras evidencias de cómo estos actores han incorporado diversas tácticas, como el uso de chatbots multilingües, avatares hiperrealistas o *deepfakes*, para potenciar sus operaciones a gran escala con menores posibilidades de detección.

Este fenómeno cobra especial relevancia ante el acelerado desarrollo de modelos como *Gemini* o *ChatGPT*, capaces de generar imágenes, videos y locuciones sintéticas con un nivel de sofisticación sin precedentes, desdibujando los límites entre lo real y lo artificial. La creciente accesibilidad a estas tecnologías expande las herramientas con las que las redes criminales pueden ejecutar estrategias de explota-

ción en el entorno digital, reconfigurando sus márgenes de acción.

El presente artículo tiene como propósito explorar las formas en las que la inteligencia artificial generativa puede facilitar formas potenciadas de explotación humana, así como examinar los desafíos que esta tecnología emergente plantea para la protección de los derechos humanos desde el derecho internacional.

1. EL ROL DE LOS MEDIOS DIGITALES EN LA FACILITACIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS

Desde la invención de Internet y a medida que el entorno digital ha evolucionado, las organizaciones criminales dedicadas a la trata de personas¹ han adaptado progresivamente sus estrategias para aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías. Según la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (2019), los medios digitales facilitan todas las fases de la trata de personas, incluyendo la explotación sexual, laboral y criminal, así como

1) De acuerdo con el artículo 3 del Protocolo de Palermo, la trata de personas comprende 3 elementos constitutivos:

- i) **Acción:** Incluye actividades como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas.
- ii) **Medios:** Implica el uso de amenazas, fuerza, coerción de cualquier tipo, secuestro, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad. También contempla la entrega o recepción de pagos o beneficios con el fin de obtener el consentimiento de una persona que tenga control sobre otra.
- iii) **Fines:** Tiene como objetivo la explotación, lo cual abarca, como mínimo, la explotación sexual de otras personas, otras formas de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas similares, servidumbre o la extracción de órganos.

En el caso de los niños (personas menores de 18 años), se considera trata aun sin que se empleen estos medios. (ONU, 2000).

“Históricamente, las redes criminales de trata y explotación de personas han demostrado una gran capacidad de adaptación tecnológica, utilizando estratégicamente los medios digitales para localizar, reclutar, coaccionar y controlar a sus víctimas.”

la mendicidad forzada y otras formas de explotación. Esto incluye identificar y captar a las víctimas, promocionar los bienes y servicios resultantes de la explotación, y lavar el dinero obtenido de estos delitos (UNODC, 2019). No obstante, las formas en las que se utilizan los medios digitales varía en cada fase, especialmente en cuanto a la herramienta empleada:

Reclutamiento

El principal canal de contacto para el reclutamiento de víctimas son las redes sociales, ya que representan espacios propicios para acceder a un gran número de personas y ocultar la identidad de los traficantes mediante el uso de perfiles falsos (New Hope Foundation International, 2024). Estas plataformas brindan acceso a información

personal sensible de sus potenciales víctimas –como la edad, ubicación geográfica, intereses, imágenes y redes de contacto– lo que facilita la identificación de vulnerabilidades específicas (UNODC, 2019). A partir de esta información, los traficantes pueden personalizar sus estrategias de manipulación, aumentando así la efectividad del proceso de captación y control (UNODC, 2019). Según la información disponible, Facebook y WhatsApp son plataformas frecuentemente empleadas para la captación de víctimas, aprovechando el anonimato, la información personal compartida por las y los propios usuarios y los canales de comunicación privada que facilitan el proceso de *grooming* (UNODC, 2021).

Control

En la actualidad, muchos casos de explotación pueden desarrollarse sin interacción física directa entre traficantes y víctimas. Tal es el caso de la sextorsión,¹ que consiste en crear una relación de confianza con una potencial víctima, obtener imágenes íntimas, y amenazar con divulgar dichas imágenes para forzar a la víctima a cumplir exigencias económicas, sexuales o de control (Ray & Henry, 2024). Por ejemplo, BM Boys² es un grupo criminal basado en Nigeria y especializado en esta forma de explotación, operando principalmente en Estados Unidos, a través del uso de perfiles de mujeres atractivas para captar víctimas a través de redes sociales (McQue, 2025). Redes transnacionales similares a los BM Boys replican tácticas similares de manipulación y coacción en distintos contextos geográficos. En septiembre de 2025, Organización Internacional de Policía Criminal (INTER-

2) Es importante precisar que la sextorsión y la trata de personas son fenómenos distintos, aunque relacionados. La sextorsión, por sí sola, no configura trata de personas porque, en su manifestación típica, no implica actos de captación, transporte, traslado, acogida o recepción de la víctima con finalidad de explotación. La relación ilícita se circunscribe al chantaje digital orientado a obtener imágenes, actos de naturaleza sexual o dinero, lo que se traduce en un acto de explotación.

3) “BM” hace referencia al término blackmail, que significa “chantaje” en español.

POL) informó la detención de más de 260 presuntos ciberdelincuentes en 14 países africanos, en el marco de una operación de gran escala contra esquemas de sextorsión y estafas románticas en línea (Muia & Booty, 2025). Las principales víctimas de este tipo de redes son adolescentes hombres, y las estadísticas demuestran que este delito puede desencadenar consecuencias letales. Desde el 2021 hasta la fecha, alrededor de 46 víctimas con este perfil en Estados Unidos, Australia, Canadá, y Reino Unido pusieron fin a su vida tras ser víctimas de sextorsión (McQue, 2025).

Explotación

Los sitios web y foros *online* funcionan como plataformas efectivas para la publicidad de víctimas de explotación sexual comercial (New Hope Foundation International, 2024). Según la UNODC (2021), ello abarca tanto páginas especializadas donde trabajadoras sexuales ofrecen sus servicios como sitios de anuncios clasificados. Un caso paradigmático es Backpage.com, un portal de anuncios clasificados que fue incautado por el Buró Federal de Investigaciones de EEUU (FBI) en 2018 debido a su uso sistemático por parte de traficantes para publicitar a víctimas menores de edad (U.S. Department of Justice, 2018). Reportes demuestran que, en la actualidad, existen numerosas plataformas similares en las que se identifican conductas análogas (Bozovic, Novak, 2025).

2. CUANDO LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL POTENCIA LA TRATA DE PERSONAS: RIESGOS Y RETOS EMERGENTES

Las herramientas proporcionadas por la inteligencia artificial generativa aumentan significativamente la sofisticación en las tácticas utilizadas por estas redes criminales. Este tipo de tecnología se centra en

“Las herramientas proporcionadas por la inteligencia artificial generativa aumentan significativamente la sofisticación en las tácticas utilizadas por estas redes criminales.”

la creación de contenido nuevo y original, a partir de datos de entrenamiento existentes (Ronge, Maier, & Rathgeber, 2025). Para ello, utiliza modelos de aprendizaje profundo, como las redes neuronales, para aprender patrones y estructuras en grandes conjuntos de datos y generar resultados coherentes y creativos en respuesta a entradas específicas (Noriega, 2024). A continuación, el siguiente cuadro muestra cómo la inteligencia artificial generativa puede producir contenidos multimodales, que comprenden los siguientes contenidos (Fui-Hoon Nah et al., 2023) (ver cuadro en la siguiente página).

Si bien las capacidades de la inteligencia artificial generativa reflejadas en el cuadro líneas arriba vienen transformando positivamente múltiples sectores a través de la automatización y la creación de contenido, estas mismas capacidades también están dando lugar a nuevas formas de uso malicioso. Por ejemplo, investigaciones demuestran que modelos de generación de imágenes como Stable Diffusion han sido utilizados para la creación de imágenes de abuso sexual infantil “hiperrealistas” o como herramienta de “nudificación”, incluyendo escenas crueles de violación de infantes (BBC, 2023). El 2024, el FBI acusó a un

Capacidad generativa	Aplicaciones	Modelos
Inputs/Outputs de Texto	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de respuestas a preguntas simples o complejas. • Redacción de artículos, ensayos y otros textos extensos. • Traducción automática entre múltiples idiomas. • Síntesis y resumen de grandes volúmenes de información. • Escritura creativa en diferentes estilos y tonos (cuentos, diálogos, etc.). • Asistencia en la corrección y mejora de textos. 	<ul style="list-style-type: none"> • ChatGPT (OpenAI). • Gemini (Google). • Claude (Anthropic).
Generación de Imágenes	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de ilustraciones a partir de descripciones en texto. • Generación de imágenes realistas, artísticas o conceptuales. • Interpretación visual de ideas abstractas o escenas detalladas. • Edición y modificación de imágenes generadas o existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • DALL-E (OpenAI). • Stable Diffusion (Deep Learning). • Veo 3 (Google). • Bing Image Creator (Microsoft).
Generación de Voz	<ul style="list-style-type: none"> • Conversión de texto en voz con entonación natural y expresiva. • Generación de locuciones en múltiples idiomas y acentos. • Lectura automatizada de contenido escrito para accesibilidad o consumo auditivo. • Aplicación en asistentes virtuales, atención al cliente y narraciones. • Voces personalizables, incluyendo clonación de voz o síntesis con emociones. 	<ul style="list-style-type: none"> • ElevenLabs (ElevenLabs) • Amazon Polly (Amazon). • Azure TTS (Microsoft).
Generación de Video	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de secuencias de video a partir de descripciones escritas. • Creación de escenas realistas, animadas o estilizadas según el prompt. • Representación visual de conceptos, acciones o entornos complejos. • Aplicación en publicidad, entretenimiento, educación y simulaciones. • Posibilidad de combinar texto, imagen y movimiento en un solo flujo creativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sora (OpenAI). • Runway Gen-2 (Runway).

hombre de haber producido más de 13,000 imágenes sexualmente explícitas de menores utilizando esta aplicación, en lo que se considera el primer caso en ese país donde las autoridades estadounidenses presentan cargos por la creación de pornografía infantil generada mediante inteligencia artificial (Robins-Early, 2024). La ocurrencia de estos casos es una tendencia en aumento: el Centro Nacional para Menores Desaparecidos y Explotados de EEUU (NCMEC) reportó un incremento del 6,340% de los casos de explotación sexual infantil vinculada al uso de inteligencia artificial generativa entre enero y junio de 2025, con reportes a la CyberTipline que aumentaron de 6,835 a 440,419 (Davis, 2025). Modelos de generación de imágenes similares a Stable Diffusion son susceptibles de ser utilizados con el mismo propósito malicioso, lo que refleja la importancia de implementar filtros y salvaguardas adecuadas.

En el caso específico de la trata de personas, se ha comprobado que las capacidades de reclutamiento y explotación de víctimas mediante el uso de inteligencia artificial generativa trascienden las fronteras geográficas, lingüísticas e incluso los umbrales de veracidad y credibilidad, permitiendo a las redes criminales acceder a un espectro cada vez más amplio de potenciales víctimas a nivel global. Hoy por hoy, esta tecnología permite que cada fase del proceso de captación adquiera una apariencia de legitimidad significativamente superior a la del pasado, incluyendo las interacciones en el idioma nativo de la víctima, la generación de contratos laborales, o la utilización de lenguaje técnico asociado a ciertas profesiones, lo que disminuye la capacidad de las potenciales víctimas para detectar el engaño (Laje & Taylor, 2023). Incluso, los chatbots pueden imitar interacciones humanas con inteligencia emocional, generando confianza en las víctimas y adaptándose a sus señales

afectivas, lo que reduce el esfuerzo manual y continuo que antes requería el proceso de seducción o manipulación (*grooming*) (Makridis, 2025, p. 2).

Dadas las capacidades potenciadas de las redes de trata, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) (2024) ha elaborado un marco conceptual que aborda cómo estas organizaciones criminales podrían utilizar algunas de las capacidades clave de la inteligencia artificial generativa para favorecer distintas fases de sus operaciones:

El cuadro evidencia que las capacidades emergentes de la inteligencia artificial amplifican significativamente el alcance de redes criminales dedicadas a la trata de personas, tanto geográfica como culturalmente (OSCE, 2024). Esta tecnología abre camino a procesos más sofisticados, elevando las operaciones de estas redes a escala automatizada y transnacional. Esto expone a comunidades previamente fuera del radar de estos actores, aumentando su vulnerabilidad.

Por ejemplo, un actor criminal basado en Europa podría utilizar un chatbot impulsado por inteligencia artificial para difundir ofertas laborales falsas adaptadas culturalmente, como una en suajili dirigida a trabajadores jóvenes en Kenia para un supuesto puesto de atención al cliente en Dubái, o una en tagalo promocionando un supuesto puesto de enfermería en Canadá dirigida a mujeres con formación en enfermería en Filipinas. De igual modo, la generación de contenido sintético permite la creación de *deepfakes* utilizados para manipular o extorsionar sexualmente a menores, un fenómeno presente en el 11% de los casos reportados de sextorsión infantil (Thorn, 2024). Asimismo, la inteligencia artificial facilita la logística del delito, mediante la producción de documentos falsos –como pasaportes o visas generados con tecnolo-

Capacidad generativa	Tácticas
Traducción en tiempo real de texto y discurso	<ul style="list-style-type: none"> • Usar chatbots para traducir mensajes con precisión cultural y contextual, lo que les permite crear personas en distintos idiomas. • Suplantar a personas de confianza (como familiares o líderes comunitarios) hablando en el idioma nativo de la víctima. • Automatizar la búsqueda en redes sociales en múltiples idiomas y culturas para contactar víctimas en su idioma nativo con mensajes generados por IA culturalmente adaptados.
Generación de publicaciones, ads y personas	<ul style="list-style-type: none"> • Producir anuncios de trabajo realistas y personalizados, adaptados a distintos idiomas, culturas y sectores profesionales • Generar cientos de perfiles falsos que publican testimonios positivos de forma automatizada sobre una oferta laboral o un reclutador, creando una falsa apariencia de legitimidad y popularidad (Astroturfing) • Crear avatares sexualizados con texto, imágenes y voz generados por IA para promocionar servicios sexuales de víctimas de forma encubierta
Generación de deepfake media ⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Usar tecnología deepfake para generar identidades falsas, incluyendo imágenes y videos hiperrealistas de personas, con el fin de actuar como reclutadores profesionales o personas buscando una pareja romántica. • Generar contenido sexual no consentido usando la apariencia de una víctima potencial, con el fin de mantener el control.

Elaboración propia. Basado en OSCE (2024).

gía *deepfake*—, lo que dificulta los controles migratorios y la identificación de víctimas (OSCE, 2024).

Lejos de constituir un escenario hipotético, estos casos evidencian manifestaciones reales de la problemática. Un ejemplo reciente es el de los centros de estafa (*scam centers*) en la frontera entre Myanmar y Tailandia, donde Duncan Okindo, sobreviviente de trabajo forzoso, aportó el primer testimonio que vincula directamente el uso de ChatGPT con operaciones de trata y explotación laboral (Global News, 2025; McPherson, 2025). Según su relato, las personas recluidas eran obligadas a utilizar ChatGPT para elaborar mensajes fraudulentos dirigidos a víctimas potenciales

—principalmente agentes inmobiliarios en Estados Unidos—. El propio Duncan fue captado mediante la promesa falsa de un empleo en atención al cliente en Tailandia, lo que muestra que las víctimas también fueron reclutadas mediante métodos engañosos, potencialmente con apoyo de inteligencia artificial.

Este patrón coincide con recientes reportes de INTERPOL, que documentan un uso creciente de la inteligencia artificial generativa en la creación de anuncios laborales falsos destinados a captar víctimas de trata. Asimismo, se ha identificado su aplicación en la generación de perfiles e imágenes sintéticas empleadas en esquemas de sextorsión y estafas románticas (IN-

4) Un *deepfake* se puede entender como un contenido falso generado mediante redes generativas antagónicas, que junto con autoencoders, permiten crear imágenes, videos y audios manipulados (Gautam et al., 2024).

TERPOL, 2025). Esta creciente sofisticación tecnológica plantea serios desafíos para la detección y persecución de la trata. Según Mai (citado en Laje y Taylor, 2023), las autoridades enfrentan una brecha tecnológica y de coordinación frente a redes criminales que emplean herramientas de inteligencia artificial avanzadas y operan con rapidez y anonimato. El volumen y realismo del contenido generado por estas tecnologías superan la capacidad de los sistemas de monitoreo actuales, dado que dicho contenido puede producirse a gran escala, eludiendo los métodos tradicionales de detección (Makridis, 2025, p. 4).

Estos casos ilustran el profundo impacto que la inteligencia artificial generativa puede tener en el ámbito de los derechos humanos cuando es utilizada con fines de explotación. Su capacidad para producir contenido hiperrealista, automatizado y difícil de rastrear facilita enormemente la manipulación, el engaño y la violencia digital a gran escala. Esta tecnología amplifica y automatiza cada una de las fases de la trata de personas, permitiendo que las redes criminales operen con mayor alcance, eficiencia y anonimato.

A pesar de los riesgos señalados, la inteligencia artificial también posee un enorme potencial para fortalecer la prevención y detección de la trata de personas. Si bien Human Rights Watch advierte que el uso de inteligencia artificial en la lucha contra la trata puede ser peligroso debido a los sesgos y estereotipos integrados en los modelos de lenguaje (Kilbride, 2024), estas limitaciones no implican descartar su aplicación. Con marcos éticos sólidos y supervisión humana (*"human in the loop"*),⁵ la inteligencia artificial también puede

“La inteligencia artificial generativa se ha convertido en un asunto de interés creciente en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, en tanto su impacto presenta un potencial ambivalente.”

ser usada como una herramienta valiosa para combatir la trata desde su origen y a lo largo de sus fases operativas. Investigaciones recientes demuestran que la inteligencia artificial puede emplearse para detectar redes de reclutamiento ocultas. Un estudio de la Universidad de Pensilvania utilizó aprendizaje automático para analizar millones de anuncios en línea y revelar patrones que conectan ofertas laborales falsas con redes de trata sexual, proporcionando a las autoridades instrumentos predictivos para intervenir antes de que ocurra la explotación (Forensic, 2025; Ramchandani, Bastani, & Wyatt, 2025). Otro ejemplo destacado es el uso de reconocimiento facial para identificar víctimas y tratantes en aeropuertos y fronteras, tecnología que INTERPOL y la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (CBP) han empleado con éxito para detectar personas vinculadas a redes de trata en flujos internacionales de viaje (Aguilar Rivera, 2025). En el ámbito financiero, reportes indican que estas he-

5) El concepto de *"human in the loop"* (HITL) hace referencia a un enfoque de inteligencia artificial en el que la intervención humana se integra en el ciclo de toma de decisiones automatizadas para garantizar control, responsabilidad y supervisión ética del sistema (Stryker, 2024).

Derechos	Instrumentos	Vulneración a través de la trata facilitada por inteligencia artificial
Dignidad humana e integridad personal.	DUDH arts. 1 y 5; PIDCP art. 7; CADH art. 5; CEDH art. 3; Carta Africana art. 5	Los avatares y deepfakes generados mediante inteligencia artificial son empleados como instrumentos de engaño, coacción y exposición sexual no consentida, causando humillación y daño psicosocial a las víctimas.
Vida privada, honra y protección de datos	PIDCP art. 17; CADH art. 11; CEDH art. 8	La recolección automatizada de datos (scraping) y el perfilado algorítmico son utilizados para ejecutar un grooming hiperpersonalizado y obtener o fabricar -mediante deepfakes o nudificación- material íntimo con fines de sextorsión. La reindexación y multiplicación de copias impiden el control de las víctimas sobre sus datos personales e imagen, extendiendo la intromisión ilegítima hacia sus entornos familiar, social y laboral.
Prohibición de la esclavitud, servidumbre y trata; libertad y seguridad personales	PIDCP arts. 8 y 9; Protocolo de Palermo art. 3; CADH arts. 6 y 7; CEDH arts. 4 y 5; Carta Africana arts. 5 y 6	La generación automatizada de ofertas laborales fraudulentas, la producción de documentos y credenciales sintéticas, y la suplantación de identidad son empleadas para habilitar la captación, el traslado y la acogida de víctimas mediante engaño o coacción. Durante la fase de explotación, las amenazas de difusión de contenido sintético y los sistemas de vigilancia automatizada restringen la libertad y seguridad personales de las víctimas, perpetuando situaciones de servidumbre o explotación con control transnacional sobre ellas.

Elaboración propia. Basado en OACNUDH (2025) y Thorn (2025).

ramientas vienen siendo utilizadas para rastrear transacciones, detectar patrones anómalos y vincular cuentas cuyos ingresos estarían vinculados a posibles redes de explotación humana (Bagnall et al., 2025).

En suma, estos avances plantean riesgos y oportunidades en igual medida. Esta realidad exige una vigilancia constante de los desarrollos de la inteligencia artificial y una respuesta articulada tanto desde el sistema universal de derechos humanos como de los sistemas regionales, lo cual será explorado en la siguiente sección.

3. DERECHOS HUMANOS ANTE LA EXPLOTACIÓN FACILITADA POR INTELIGENCIA ARTIFICIAL GENERATIVA

La inteligencia artificial generativa se ha convertido en un asunto de interés cre-

ciente en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), en tanto su impacto presenta un potencial ambivalente: por un lado, coadyuva a la promoción y protección de derechos, y por otro, puede ser utilizada para su vulneración a gran escala. Cuando se usa para facilitar la trata de personas, afecta los mismos derechos ya comprometidos por la trata, pero introduce rasgos específicos derivados de sus capacidades técnicas (automatización, alcance ampliado, y replicabilidad del daño). A continuación, se analizan derechos en los que dichos rasgos son más apreciables, sin constituir un listado cerrado (ver cuadro).

A su vez, en el caso de las víctimas menores de edad, se encuentran involucrados los derechos de la niñez. Principalmente relevantes son la protección frente a la explotación y el abuso sexual mediante

grooming automatizado, generación y difusión de deepfakes y procesos de “nudificación” de menores (Convención sobre los Derechos del Niño arts. 19, 32–36).

Bajo estas consideraciones, a continuación, analizaremos, en primer lugar, los avances en el derecho internacional de los derechos humanos vinculados a la trata de personas facilitada por la inteligencia artificial generativa; y, en segundo lugar, algunos aspectos a tomar en cuenta para garantizar el goce de los derechos amenazados por este ilícito:

3.1. Avances en el DIDH

Un balance comparado de los avances sobre la relación entre inteligencia artificial y trata de personas en los distintos sistemas de protección de derechos humanos muestra que el desarrollo normativo y de implementación es aún incipiente. En el sistema universal, los avances han sido principalmente de carácter institucional, orientados a la incorporación del tema en la agenda internacional. Uno de los pasos más relevantes es la creación del Órgano Asesor de Alto Nivel sobre Inteligencia Artificial, constituido en 2023 para realizar tanto el análisis como la formulación de recomendaciones vinculadas con la gobernanza internacional de la inteligencia artificial y su alineación con los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2025). Este órgano ha subrayado el carácter transformador de la inteligencia artificial generativa y ha advertido sobre su potencial de sustitución masiva de mano de obra y los riesgos conexos para el pleno goce de los derechos humanos (ONU, 2025).

Similarmente, otros órganos han iniciado un abordaje preliminar de las implicaciones negativas de la inteligencia artificial especialmente en perjuicio de mujeres y niños/as, como es el caso del material

de abuso sexual infantil y las representaciones pornográficas no consentidas (ONU, 2025). A inicios de 2024, la Relatora Especial de la ONU sobre la venta y explotación sexual de niños advirtió que la inteligencia artificial generativa está facilitando nuevas formas de explotación sexual infantil en línea, incluyendo la creación de imágenes sintéticas como *deepfakes* y *deepnudes* (OACNUDH, 2024). Aquella preocupación también se viene materializando en el plano del Derecho Comparado. En la actualidad, varios Estados –entre ellos, el Reino Unido (Al-Othman, 2024), Estados Unidos (Hughes, 2024), España (Jones, 2024)– han acusado o condenado a individuos por la producción o distribución de material de abuso sexual infantil generado mediante inteligencia artificial, lo que evidencia un contexto político favorable para establecer lineamientos comunes a través del Derecho Internacional respecto al tratamiento de estos ilícitos.

No obstante, el único pronunciamiento que aborda de manera explícita la relación entre la inteligencia artificial y la trata de personas proviene de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Recientemente, este órgano publicó la “Taxonomía de los riesgos para los derechos humanos relacionados con la IA generativa”, donde subraya la necesidad de reinterpretar ciertos derechos humanos frente a tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial generativa, para garantizar una protección adecuada frente a nuevos riesgos (OACNUDH, 2025). Además, destaca que los impactos negativos de estas tecnologías sobre los derechos humanos tienden a agravarse en poblaciones ya expuestas a situaciones de vulnerabilidad, siendo especialmente preocupante el caso de mujeres y niñas. Dentro de los derechos humanos en riesgo, el derecho en el que la OACNUDH enmarca

los impactos de la inteligencia artificial es el del daño físico y psicológico.⁶

En contraste, en los sistemas regionales de derechos humanos –el Sistema Interamericano (SIDH), el Sistema Europeo (SEDH) y el Sistema Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos (SADHP)– no se registran, hasta la fecha, pronunciamientos específicamente orientados a examinar el papel de la inteligencia artificial generativa como medio de facilitación de la trata de personas. Este estudio permite observar que el DIDH aún presenta vacíos en la respuesta integral a los riesgos asociados al uso de la inteligencia artificial generativa, especialmente en lo relativo a su posible uso para facilitar delitos como la trata de personas.

Si bien las medidas existentes en el sistema universal son valiosas, no avanzan al mismo ritmo que el vertiginoso desarrollo de estas tecnologías. La falta de medidas adecuadas y oportunas aumenta la brecha operativa entre las autoridades y las redes criminales, que aprovechan estas tecnologías para escalar la captación y la explotación de sus víctimas a una velocidad que desborda la capacidad estatal de detección, obtención de prueba y cooperación transfronteriza. Este rezago compromete la debida diligencia reforzada que el DIDH impone a los Estados y debilita la tutela de derechos como la dignidad, la integridad, la privacidad y la libertad y seguridad personales, especialmente de mujeres, niñas y otros grupos en situación de vulnerabilidad.

En los sistemas regionales de derechos humanos –Sistema Interamericano (SIDH), Sistema Europeo (SEDH) y Sistema Africano (SADHP)– no se registran, hasta la

fecha, pronunciamientos específicamente orientados a examinar el uso de la inteligencia artificial generativa como medio de facilitación de la trata de personas. De igual forma, no existe jurisprudencia específica, dado que no se han identificado decisiones de tribunales de derechos humanos que aborden directamente esta intersección.

Del análisis realizado se desprende que, hoy por hoy, el DIDH mantiene vacíos para responder de forma integral a los riesgos de la inteligencia artificial generativa, en particular cuando se emplea para cometer o facilitar la trata. Aunque en el sistema universal se han dado pasos valiosos, estos no siguen el ritmo del acelerado desarrollo tecnológico. La ausencia de medidas adecuadas y oportunas agranda la brecha operativa entre autoridades y redes criminales, que aprovechan estas herramientas para escalar la captación y la explotación a una velocidad que desborda la capacidad estatal de detección, obtención de prueba y cooperación transfronteriza. Este rezago compromete el estándar de debida diligencia reforzada que el DIDH exige a los Estados y debilita la tutela de derechos como la dignidad, la integridad, la privacidad y la libertad y seguridad personales, con especial impacto en mujeres, niñas y otros grupos en situación de vulnerabilidad.

3.2. Hacia una respuesta integral

Garantizar una protección efectiva ante riesgos como los que plantea esta tecnología exige una respuesta integral y coordinada que involucre a múltiples actores. En primer lugar, es necesario que tanto el sistema universal como los sistemas regionales de derechos humanos desarrollen

6) Este derecho se encuentra reconocido por diversos instrumentos internacionales: “Toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y a su seguridad” (Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 3); “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes” (DUDH, art. 5); “Toda persona tendrá derecho a disfrutar del mejor estado posible de salud física y mental” (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 16); y “Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado” (PIDCP, art. 9).

estándares específicos que orienten a los Estados frente a los desafíos que plantea esta tecnología en relación con la trata de personas. Estos estándares deben abordar las diversas formas de explotación humana vinculadas al fenómeno, incluyendo no solo la trata con fines de explotación sexual y laboral, sino también manifestaciones emergentes como la sextorsión.

De igual manera, se requiere una actuación proactiva por parte de los Estados para adaptar sus marcos normativos e institucionales relacionados con la trata de personas, incorporando medidas de prevención, protección y sanción frente a las nuevas capacidades de la inteligencia artificial generativa. Esta adaptación debe considerar tanto su dimensión transnacional como su carácter automatizado, y cómo estas tecnologías pueden ser utilizadas con fines delictivos. Estas acciones deben priorizar la identificación de las comunidades que enfrentan mayores riesgos ante formas de explotación potenciadas por el uso indebido de esta tecnología.

Un caso ilustrativo es Estados Unidos, cuyo Departamento de Estado planteó que una respuesta eficaz contra la trata de personas facilitada por la inteligencia artificial exige asumir el carácter de doble uso de esta tecnología: (i) desplegar, en alianza con las plataformas, sistemas de moderación y trazabilidad basados en inteligencia artificial para detectar y bloquear en tiempo real contenidos y anuncios sospechosos (incluidos *deepfakes*), etiquetar su procedencia y remitir alertas para una intervención rápida; y (ii) robustecer las investigaciones con analítica avanzada (p. ej., minería de anuncios de sexo en línea y procesamiento de evidencia digital), junto con capacitación a operadores de justicia bajo un enfoque centrado en la víctima. (U.S. Department of State, 2025).

La participación del sector privado es fundamental para reforzar los esfuerzos contra

la trata de personas facilitada por la inteligencia artificial generativa. Paradójicamente, la tecnología —y en particular la propia inteligencia artificial— representa también una de las herramientas más poderosas para enfrentar esta problemática (U.S. Department of State, 2024). Como sostiene el Grupo de Trabajo sobre empresas y derechos humanos de la ONU, actores de especial atención son las empresas tecnológicas responsables de desarrollar o utilizar los modelos de inteligencia artificial a los que podrían acceder potenciales criminales, para quienes también es aplicable el marco de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la ONU, con especial énfasis en el deber de debida diligencia (Grupo de Trabajo sobre empresas y derechos humanos, 2025).

Por ese motivo, es fundamental que estas empresas adopten salvaguardas efectivas en el uso de sus tecnologías, que permitan detectar y prevenir la generación de contenidos susceptibles de ser utilizados para la explotación humana o como medio para facilitar la trata de personas, así como evitar su distribución. Una vez generado el contenido, una medida que puede contribuir significativamente a su trazabilidad es la incorporación de marcas de agua o una etiqueta en materiales creados mediante inteligencia artificial, como imágenes, audio o texto, tal como lo ha implementado Google a través de SynthID (Hulick, K., 2024) o redes sociales como Facebook, Instagram, Threats (Clegg, N., 2024), y TikTok (Nellis, S., 2024). Esta práctica facilita que los usuarios identifiquen cuándo un contenido hiperrealista es de origen sintético, lo cual resulta especialmente útil en contextos donde los *deepfakes* se emplean para difundir ofertas laborales engañosas.

A su vez, las empresas que gestionan redes sociales, reconocidas como canales clave en la captación de víctimas de trata,

no solo tienen la responsabilidad de adoptar medidas preventivas, sino también la capacidad técnica para hacerlo, al contar con modelos propios de inteligencia artificial. Estas tecnologías pueden ser aprovechadas para detectar y frenar dinámicas vinculadas a la trata de personas en sus plataformas. En su Recomendación General N.º 38, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha instado a estas compañías a establecer controles eficaces que eviten la exposición de mujeres y niñas a la trata y la explotación sexual a través de sus servicios. De manera específica, el Comité ha llamado a los Estados a “[r]equerir que esas empresas utilicen también su capacidad existente en materia de macrodatos, inteligencia artificial y análisis para detectar cualquier patrón que ayude a descubrir casos de trata y a identificar a las partes involucradas, también en el lado de la demanda” (Comité CEDAW, 2020). En la misma línea, la OSCE ha subrayado que estas plataformas están en condiciones de desarrollar tecnologías de seguridad avanzadas capaces de identificar actividades automatizadas asociadas con la trata, como la creación de perfiles falsos operados por bots que interactúan a través de servicios de mensajería con fines de captación y control (OSCE, 2024).

A la luz de lo expuesto, se incluyen a continuación algunas medidas preliminares que los Estados podrían considerar para la regulación efectiva de la trata de personas y su explotación facilitada por la inteligencia artificial generativa, desde una perspectiva de derechos humanos:

Tipificación agravada de la trata de personas facilitada por inteligencia artificial generativa y formas conexas de explotación

Los marcos normativos penales de los Estados deberán definir las modalidades en las que la trata de personas será conside-

rada como facilitada por inteligencia artificial, incluyendo, por ejemplo, la creación de identidades falsas para captar víctimas, la generación de contenido *deepfake* para su control y la distribución de herramientas diseñadas para la explotación. Asimismo, como forma conexas de explotación, podrá contemplarse la sextorsión. Las penas deben ser disuasorias y armonizar con los sistemas de protección de derechos humanos.

Creación de organismos técnicos especializados

Se recomienda la creación de organismos técnicos especializados encargados de formular políticas integrales para abordar la trata de personas facilitada por inteligencia artificial u otras formas conexas de explotación. Estos organismos deberán contar con recursos técnicos y presupuestarios suficientes para adaptar continuamente las medidas estatales de prevención, investigación y sanción, considerando la rápida evolución de la inteligencia artificial generativa y la fluidez con la que surgen nuevas tendencias en el modus operandi de los actores criminales. Asimismo, podrán favorecer la coordinación intersectorial y actuar como observatorios de este fenómeno, generando informes periódicos basados en evidencia sobre su desarrollo a nivel nacional y regional.

En el Derecho Comparado, varios Estados –como España, Argentina, Chile y Brasil (Ulloa, 2024; AESIA, 2025)– han creado órganos técnicos para monitorear el desarrollo de la inteligencia artificial. Aunque no están especializadas en la trata de personas, constituyen un avance institucional beneficioso, a través de la eventual ampliación de competencias para cubrir la prevención y detección de la explotación facilitada por inteligencia artificial, o a través de la creación de unidades específicas de coordinación interinstitucional.

Capacitación de operadores del sistema de justicia

La implementación de tipos penales agravados requiere ser acompañada de programas de capacitación dirigidos a los operadores del sistema de justicia especializados en trata de personas, para que puedan reconocer las manifestaciones específicas de este delito facilitado por inteligencia artificial generativa. Ello fortalecerá su capacidad de identificación, investigación y sanción. También será necesario reforzar sus capacidades técnicas para detectar contenido producido mediante estas tecnologías.

Fiscalización y debida diligencia de las empresas de inteligencia artificial

Se deberá establecer la obligación de que las empresas de inteligencia artificial actúen con debida diligencia, incluyendo requisitos de seguridad tales como la implementación de salvaguardas y filtros específicos contra la generación de contenido que pueda ser utilizado para fines de explotación. Además, deberán presentar reportes sobre los posibles impactos de ciertos algoritmos respecto a niños, niñas y adolescentes, así como protocolos de actuación frente a dichos riesgos.

Programas de concientización dirigidos a la ciudadanía

Será necesario implementar programas de alfabetización digital para informar a la ciudadanía, con especial atención a niños, niñas y adolescentes, sobre los riesgos asociados a la inteligencia artificial generativa, incluyendo su potencial para facilitar la trata de personas, la producción de material de abuso sexual infantil y las representaciones pornográficas no consentidas. Estos programas deberán incluir herramientas para detectar contenidos creados mediante inteligencia artificial y explicar las consecuencias jurídicas y sociales del

uso de estas tecnologías con fines de explotación (U.S. Department of State, 2025).

4. CONCLUSIÓN

La inteligencia artificial generativa presenta riesgos únicos y sin precedentes para los derechos humanos y, en particular, para la lucha contra la trata de personas. Al permitir la generación automatizada de contenido hiperrealista, la creación de identidades falsas y la interacción fluida en múltiples idiomas, esta tecnología amplifica la capacidad de las redes criminales para reclutar, manipular y explotar víctimas en una escala transnacional y automatizada. Estos riesgos se intensifican para las comunidades más vulnerables, especialmente mujeres, niñas y adolescentes, que históricamente han sido las más afectadas por este fenómeno. Pese a su creciente relevancia, la intersección entre inteligencia artificial generativa y trata de personas continúa siendo un campo poco estudiado y con claros vacíos normativos y jurisprudenciales, particularmente en los sistemas de protección de derechos humanos.

Este estudio se plantea como un ejercicio exploratorio cuyo objetivo principal es poner el tema sobre la mesa, visibilizar un campo emergente de riesgos y fomentar un diálogo informado entre sectores clave: derechos humanos, tecnología, y política pública. Los esfuerzos pendientes requieren una acción conjunta y coordinada, en la que la inteligencia artificial, utilizada de forma ética y estratégica, puede convertirse en una aliada para enfrentar estos desafíos. A su vez, requiere una pronta respuesta estatal, para lo cual en este estudio se incluyen recomendaciones preliminares con el objetivo de guiar la formulación de medidas normativas e institucionales capaces de mitigar los riesgos emergentes asociados a estas tecnologías, en consonancia con las obligaciones de derechos humanos frente a la trata de personas. ◆

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA). (2025). *Ensuring ethical and responsible AI*. Financiado por la Unión Europea. <https://aesia.digital.gob.es/en/es>
- Aguilar Rivera, O. R. (2025). Inteligencia artificial para la detección y prevención de la trata de personas. *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, 8(26), 3–26. <https://doi.org/10.57042/rmcp.v9i26.895>
- Al-Othman, H. (2024, 28 de octubre). *Man who used AI to create child abuse images jailed for 18 years*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/uk-news/2024/oct/28/man-used-ai-create-child-abuse-images-jailed-18-years-hugh-nelson>
- Bagnall, C., Krupena, S., Kemp, C., & Mas-simi, F. III. (2025, 27 de enero). AI's role in combating human trafficking in the financial sector. ACAMS Today. <https://www.acamstoday.org/ais-role-in-combating-human-trafficking-in-the-financial-sector/>
- BBC News. (2023, 12 de octubre). AI image tool Stable Diffusion used to create child sexual abuse images. <https://www.bbc.co.uk/news/uk-65932372#:~:text=The%20makers%20of%20the%20abuse,in%20art%20or%20graphic%20design>
- Bozovic, Novak. (2025, 24 de abril). *10 Best Backpage Alternatives in 2025*. TechNadu. <https://www.technadu.com/best-backpage-alternatives/91900>
- Celona, L., & Fonrouge, G. (2018, 28 de mayo). Backpage closure hasn't made it any harder for sex traffickers. New York Post. <https://nypost.com/2018/05/28/backpage-closure-hasnt-made-it-any-harder-for-sex-traffickers/>
- Clegg, N. (2024, 6 de febrero). *Labeling AI-Generated Images on Facebook, Instagram and Threads*. Meta Newsroom. <https://about.fb.com/news/2024/02/labeling-ai-generated-images/>
- Comité CEDAW. (2020). Recomendación general núm. 38 (2020), relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial. CEDAW/C/GC/38.
- Consejo de Europa. (1950). *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* [CEDH].
- Davis, P. (2025, September 4). Spike in online crimes against children a "wake-up call." National Center for Missing & Exploited Children (NCMEC). <https://www.missingkids.org/blog/2025/spike-in-online-crimes-against-children-a-wake-up-call>
- Forensic. (2025, 16 de junio). New AI research reveals hidden human trafficking recruitment networks. Compare Networks. <https://www.forensicmag.com/articles/new-ai-research-reveals-hidden-human-trafficking-recruitment-networks>
- Fui-Hoon Nah, F., Zheng, R., Cai, J., Siau, K., & Chen, L. (2023). Generative AI and ChatGPT: Applications, challenges, and AI-human collaboration. *Journal of Information Technology Case and Application Research*, 25(3), 277–304. <https://doi.org/10.1080/15228053.2023.2233814>

- Gautam, A., Joshi, R. K., Narula, A., & Sharma, N. (2024). *Mitigating human rights violations caused by deepfake technology*. *LIB PRO*, 44(3).
<https://doi.org/10.48165/bapas.2024.44.2.1>
- Global News. (2025, 15 de septiembre). *'ChatGPT was helping': Kenyan human trafficking survivor reveals AI role in Myanmar scam centres* [Video]. Global News. <https://globalnews.ca/video/11429097/chatgpt-was-helping-kenyan-human-trafficking-survivor-reveals-ai-role-in-myanmar-scam-centres>
- Grupo de Trabajo sobre empresas y derechos humanos. (2025, 22 de enero). *Convocatoria de aportaciones: El uso de la inteligencia artificial y los Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).
<https://www.ohchr.org/es/calls-for-input/2025/call-inputs-use-artificial-intelligence-and-un-guiding-principles-business-and-human-rights>
- Hulick, K. (2024, 11 de diciembre). *Google now adds watermarks to all its AI-generated content*. *Science News Explores*.
<https://www.snexplores.org/article/google-ai-watermarks>
- Hughes, C. (2024, 1 de mayo). Pittsburgh man gets 14 years for possession of deepfake child abuse images. United Press International.
https://www.upi.com/Top_News/US/2024/05/01/deepfake-child-abuse-sentencing/4451714583861/
- INTERPOL. (2025, 30 de junio). *INTERPOL releases new information on globalization of scam centres*.
<https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2025/INTERPOL-releases-new-information-on-globalization-of-scam-centres>
- Jones, S. (2024, 9 de julio). *Spain sentences 15 schoolchildren over AI-generated naked images*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2024/jul/09/spain-sentences-15-schoolchildren-over-ai-generated-naked-images>
- Kilbride, E. (2024, 1 de julio). *Using AI to fight trafficking is dangerous: Language models built on stereotypes will exacerbate harm*. Human Rights Watch.
<https://www.hrw.org/news/2024/07/01/using-ai-fight-trafficking-dangerous>
- Laje, D., & Taylor, N. (2023, 1 de noviembre). *Technology's good and evil: Fueling and fighting human trafficking*. SIGNAL Magazine. AFCEA International.
<https://www.afcea.org/signal-media/cyber-edge/technology-good-and-evil-fueling-and-fighting-human-trafficking>
- Makridis, C. A. (2025). *Countering human trafficking risks of generative AI with trustworthy AI and education*. Journal of Human Trafficking. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/2322705.2025.2535986>
- McPherson, P. (2025, 15 de septiembre). *ChatGPT was used "to help scammers do their thing" in Asia fraud scheme*. Reuters.
<https://www.reuters.com/investigations/chatgpt-was-used-help-scammers-do-their-thing-asia-fraud-scheme-2025-09-15/>
- Mufarech, A., & Lung, N. (2025, 3 de marzo). *Sex traffickers in Colombia are using Facebook, Tinder and Airbnb to exploit mi-*

- nors. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/features/2025-03-03/facebook-tinder-airbnb-apps-are-used-for-sex-trafficking-in-colombia>
- Muia, W., & Booty, N. (2025, 26 de septiembre). *Mass arrests for sextortion and romance scams in sting operation across Africa*. BBC News. <https://www.bbc.co.uk/news/articles/c0r04vjvkljo>
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos* [DUDH]. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* [PID-CP]. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño* [CDN]. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Naciones Unidas. (2000). *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* [Protocolo de Palermo]. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- New Hope Foundation International. (2024, 19 de junio). *The dark side of the web: How technology fuels human trafficking*. <https://nhfinternational.org/how-technology-fuels-human-trafficking/>
- Noriega, H. (2024, 20 de octubre). ¿Qué es IA generativa? Guía básica para entender cómo funciona, beneficios, riesgos y perspectivas. <https://hiramnoriega.com/64226/que-es-ia-generativa-definicion-como-funciona/>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH]. (2014). *Los Derechos Humanos y la Trata de Personas* (Ficha informativa N.º 36). https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS36_sp.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH]. (2024, 5 de febrero). *UN expert alarmed by new emerging exploitative practices of online child sexual abuse*. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/02/un-expert-alarmed-new-emerging-exploitative-practices-online-child-sexual>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH]. (2025). *A taxonomy of human rights harms from generative AI*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/business/b-tech/taxonomy-GenAI-Human-Rights-Harms.pdf>
- ONU. (2000). *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños* (Protocolo de Palermo). <https://www.ohchr.org/es/professionalinterest/pages/protocoltraffickinginpersons.aspx>
- ONU. (2024). *Gobernanza de la inteligencia artificial en beneficio de la humanidad: Informe final*. Recuperado el 1 de junio de 2025, de https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/governing_ai_for_humanity_final_report_es.pdf

- ONU. (2025). *Inteligencia artificial*. Recuperado el 1 de junio de 2025, de <https://www.un.org/es/global-issues/artificial-intelligence>
- Organización de Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos* [CADH]. Organización de los Estados Americanos.
- OSCE. (2024). *New frontiers: The use of generative artificial intelligence to facilitate trafficking in persons*. Bangkok/Vienna. <https://www.osce.org/files/f/documents/7/d/579715.pdf>
- Phelan, M. (2025, 14 de mayo). Everything Google announced at I/O 2025. WIRED. <https://www.wired.com/story/everything-google-announced-at-io-2025/>
- Ramchandani, P., Bastani, H., & Wyatt, E. (2025). Unmasking human trafficking risk in commercial sex supply chains with machine learning. *Manufacturing & Service Operations Management*, 27(3). <https://doi.org/10.1287/msom.2022.0304>
- Ray, A., & Henry, N. (2024). Sextortion: A Scoping Review. *Trauma, Violence, & Abuse*, 26(1), 138-155. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/15248380241277271>
- Robins-Early, N. (2024, 21 de mayo). US man used AI to generate 13,000 child sexual abuse pictures, FBI alleges. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/technology/2024/may/21/us-man-used-ai-generate-child-sexual-abuse-pictures-fbi>
- Ronge, R., Maier, M., & Rathgeber, B. (2025). *Towards a definition of generative artificial intelligence*. *Philosophy & Technology*, 38(31), 1–25. <https://doi.org/10.1007/s13347-025-00863-y>
- Thomson Reuters. (2025, 2 de enero). *Technology and human trafficking: Fighting the good fight*. <https://www.thomson-reuters.com/en-us/posts/legal/technology-and-human-trafficking/>
- Thorn. (2024). *Trends in financial sextortion: An investigation of sextortion reports involving minors*. https://info.thorn.org/hubfs/Research/Thorn_TrendsInFinancialSextortion_June2024.pdf
- Thorn. (2025, 3 de marzo). *Deepfake nudes & young people: Navigating a new frontier in technology-facilitated nonconsensual sexual abuse and exploitation*. https://info.thorn.org/hubfs/Research/Thorn_DeepfakeNudes&YoungPeople_Mar2025.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2019). *Technology that facilitates trafficking in persons*. United Nations Office on Drugs and Crime – Education for Justice. <https://www.unodc.org/e4j/es/tip-and-som/module-14/key-issues/technology-that-facilitates-trafficking-in-persons.htm>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2021). *Global report on trafficking in persons 2020: Chapter V – The impact of COVID-19 on trafficking in persons*. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLO-TiP_2020_Chapter5.pdf
- Ulloa, M. (2024, 1 de octubre). *Avances en la regulación de la Inteligencia Artificial*

cial en América Latina. Observatorio de Riesgos Catastróficos Globales (ORCG). <https://orcg.info/articulos/avances-en-la-regulacion-de-la-inteligencia-artificial-en-amrica-latina>

Unión Africana. (1981). *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* [Carta Africana]. Unión Africana.

U.S. Department of Justice. (2018, 9 de abril). *Justice Department leads effort to seize Backpage.com, the Internet's leading forum for prostitution ads*. <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/justice-department-leads-effort-seize-backpage-com-internet-s-leading-forum-prostitution-ads>

U.S. Department of Justice. (2024, 20 de mayo). *Man arrested for producing, distributing, and possessing AI-generated images of minors engaged in sexually explicit conduct* [Comunicado de Prensa]. <https://www.justice.gov/opa/pr/man-arrested-producing-distribu->

[ting-and-possessing-ai-generated-images-minors-engaged-sexually](https://www.justice.gov/opa/pr/man-arrested-producing-distributing-and-possessing-ai-generated-images-minors-engaged-sexually)

U.S. Department of State. (2024). *2024 Trafficking in persons report*. Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons. <https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/>

U.S. Department of State. (2025). *2025 Trafficking in Persons Report*. Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons. <https://www.state.gov/reports/2025-trafficking-in-persons-report/>

Withnall, A. (2016, 20 de noviembre). *The fight to shut down Backpage.com, America's biggest online brothel*. The Independent. <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/the-fight-to-shut-down-backpage-com-americas-biggest-online-brothel-a7411066.html>

DE LA PARTICIPACIÓN A LA REPRESENTACIÓN: APUNTES SOBRE LA PARIDAD SEGÚN LA RECOMENDACIÓN GENERAL N° 40 DEL COMITÉ CEDAW

FROM PARTICIPATION TO REPRESENTATION: NOTES ON PARITY ACCORDING TO GENERAL RECOMMENDATION NO. 40 OF THE CEDAW COMMITTEE

Autor: *Victoria Solis Peña**

RESUMEN

Este artículo analiza los estándares internacionales sobre paridad establecidos en la Recomendación General N.º 40 del Comité CEDAW, adoptada en 2024. A partir de este instrumento, se examinan las obligaciones estatales en materia de igualdad y representación política de las mujeres, así como los desafíos para su implementación en el contexto peruano. El estudio sostiene que la paridad no solo constituye un derecho humano, sino un principio estructurante y permanente de la democracia, cuya realización requiere transformaciones normativas, institucionales y culturales profundas. Se plantea, además, la urgencia de adoptar medidas de acción afirmativa y de carácter permanente frente a los retrocesos normativos y políticos recientes en el país.

Palabras clave: paridad - derechos políticos - representación - Recomendación General N.º 40 - igualdad de género - Perú.

(*) Abogada especialista en género, Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Constitucional. Con experiencia en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, con énfasis en el derecho a una vida libre de violencia, los derechos sexuales y reproductivos y el acceso integral a la justicia.

ABSTRACT

This article analyzes the international standards on parity established in General Recommendation No. 40 of the CEDAW Committee, adopted in 2024. Based on this instrument, it examines State obligations regarding gender equality and women's political representation, as well as the challenges for its implementation in the Peruvian context. The study argues that parity is not only a human right but also a structural and permanent principle of democracy, whose realization requires deep normative, institutional, and cultural transformations. It also highlights the urgency of adopting affirmative and permanent measures in response to recent legal and political setbacks in the country.

Keywords: parity - political rights - representation - General Recommendation No. 40 - gender equality - Peru.

1. INTRODUCCION

La paridad constituye el mecanismo más efectivo para incrementar la presencia de mujeres en condiciones de igualdad dentro de los espacios de decisión (ONU Mujer, 2021, p. 12). En la actualidad, diversos países han constitucionalizado este principio y/o lo han incorporado en sus legislaciones electorales.

Con la paridad se busca enfrentar el problema global de la subrepresentación política de las mujeres, que está reflejado en distintas estadísticas. Como afirma Perrot (2008, p. 194) “de todas las fronteras, la de la política fue, en todos los países, la más difícil de atravesar. Debido a que la política es el centro de la decisión y el corazón del poder, se la consideraba un asunto exclusivo de los hombres”

En ese marco, el objetivo del presente trabajo es analizar los aspectos más relevantes y los desafíos sobre la paridad que fija la Recomendación General N° 40, emitida en el año 2024 por el Comité que monitorea el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante, CEDAW); este tratado internacional es el más importante para promover el derecho humano a la igualdad y no discriminación de las mujeres. El Perú lo ratificó en el año 1982, com-

prometiéndose así jurídicamente a garantizar el acceso igualitario de las mujeres en distintos ámbitos, incluidos la vida política y pública.

Para realizar nuestro análisis, en la primera sección expondremos la evolución de la paridad en el escenario internacional y particularmente en América Latina. En la siguiente sección, analizaremos los aspectos más relevantes de la Recomendación General, con énfasis en las obligaciones internacionales y derechos que se interpreta los Estados deben garantizar en el marco de la Convención. Finalmente describiremos los principales desafíos que existen en el contexto peruano, para materializar los estándares internacionales sobre paridad que ha desarrollado el Comité.

2. EVOLUCIÓN Y RECONOCIMIENTO DE LA PARIDAD:

La exclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisiones es un problema histórico y universal, resultado de relaciones de género desiguales que se manifiestan en las esferas de poder (Scott, 1990, p. 51). Ya en 1791, Olympe de Gouges denunciaba esta exclusión en su ‘Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana’, donde afirmaba que las mujeres, como representantes de la Nación, tenían igual

“La exclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisiones es un problema histórico y universal, resultado de relaciones de género desiguales que se manifiestan en las esferas de poder.”

derecho que los hombres a acceder a empleos públicos y a participar en la toma de decisiones políticas.

En tiempos recientes, si bien a partir de la conquista progresiva del sufragio femenino se dieron avances en el reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres (Bermudez, 2008, p. 8), su representación efectiva en los espacios de poder sigue siendo en muchos países un desafío significativo, constantemente amenazado por retrocesos. A nivel mundial, las mujeres ocupan solo el 26% de los escaños parlamentarios, y apenas cinco países han logrado una representación paritaria (CEDAW, 2022, p. 8). Además, de acuerdo con ONU Mujeres (2025), los impactos de la pandemia por la Covid 19 han retrasado hasta en 130 años una representación de género más equitativa en los niveles más altos de decisión política a nivel global.

En América Latina, el problema de la subrepresentación de las mujeres comenzó a abordarse jurídicamente a partir de la década de 1990, cuando diversos países adoptaron el sistema de cuotas de género, mecanismo que consistió en establecer

porcentajes obligatorios de mujeres en las listas electorales (Bareiro y Torres, 2009, p. 235). El país pionero fue Argentina, con la Ley del Cupo Femenino de 1991, seguido por Costa Rica y México en 1996. En 1997, la aplicación del sistema de cuotas de género se extendió significativamente a países como Bolivia, Ecuador, Brasil, Panamá, República Dominicana y también Perú, el cual adoptó este mecanismo mediante la Ley Orgánica de Elecciones, que fijó una cuota mínima del 25 % para la postulación de mujeres u hombres al Parlamento, la cual se amplió al 30 % en el año 2000 con la Ley N.º 27387 (Bermúdez, 2008, p. 17).

El sistema de cuotas de género tuvo como finalidad fomentar la participación política de las mujeres, partiendo del reconocimiento de que ellas no cuentan con las mismas oportunidades que los hombres para acceder a cargos públicos (Bermúdez, 2008, p. 15). Su incorporación en las normativas nacionales se vio favorecida por la ratificación, por parte de diversos Estados, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, cuyo artículo 4º establece el mandato de adoptar “medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer”, también conocidas como medidas de acción afirmativa.

Las cuotas de género promovieron avances en los índices de participación femenina; según la Comisión Interamericana de Mujeres, su efecto inmediato en todos los países en que se aprobó fue el de un incremento de mujeres parlamentarias (Townsend, 2010, p. 2); resaltando, por ejemplo, Ecuador que incrementó de 4 a 26%, de Honduras, de 4 a 26% y de Perú, de 11% a 29.2% (Townsend, 2010, p. 28-30). De esta manera, se contribuyó a desmontar el lugar común que históricamente afirmaba que a las mujeres no les interesa la política (Poulsen, 2016, p. 188).

Sin embargo, claramente dichos avances fueron insuficientes para garantizar una representación de género más amplia e interseccional en los sistemas de toma de decisiones, como ocurrió en el caso peruano (Bermúdez, 2013). De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), esto se debió, entre otras razones, a la falta de mecanismos para su exigibilidad y a que en la práctica en muchos países las cuotas de género fueron interpretadas como “techos” que obstaculizaron el ingreso de un mayor número de mujeres, en lugar de ser un piso mínimo indispensable para asegurar su participación política (CIDH, 2023, p. 61).

Es en ese contexto, que en la región surge con mayor fuerza el reclamo por la paridad: una medida dirigida al logro de la igualdad de las mujeres en la política, que aparece inicialmente en Europa, especialmente en Francia¹ (Bermudez, 2018, p. 44), y que busca garantizar ya no solamente la participación, sino sobre todo la representación efectiva de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres.

Como afirman Bareiro y Torres (2009b, p. 16), la noción de *paridad* representa una evolución respecto al sistema de cuotas de género; significó el tránsito desde un mecanismo temporal y compensatorio frente a la discriminación estructural, para devenir en un componente sustantivo del principio democrático. Así, la paridad no se limita a corregir desigualdades de facto, sino que redefine el sistema político al incorporar de manera permanente la igualdad en la representación en un esquema 50 % mujeres / 50 % varones.

De esta forma, la paridad reformula la concepción tradicional del poder político,

al entenderlo como un espacio que debe ser compartido equitativamente entre hombres y mujeres, sobre la base de la igualdad como condición inherente a la humanidad. Su justificación descansa en el principio de representación demográfica —50 % mujeres, 50 % hombres— y se concibe tanto como causa como efecto de la igualdad de género (Bareiro & Torres, 2009a, p. 246). En consecuencia, la paridad se erige como una transformación permanente del sistema democrático y sin fecha de caducidad.

Tal cual es posible advertir hasta aquí, existe una relación intrínseca entre paridad y democracia. No por nada el término paridad surge con el concepto de “democracia paritaria” en el escenario de los compromisos políticos internacionales. En 1992, dicho concepto es mencionado por primera vez en la Declaración de Atenas, la cual marcó un punto de inicio en la discusión de la paridad como principio esencial de los sistemas democráticos (Romero & Valencia, 2021, p. 144). En dicha Declaración, se mencionó que:

“Las mujeres representan más de la mitad de la población. La democracia exige la paridad de la representación y en la administración de las naciones. Las mujeres constituyen la mitad de las inteligencias y de las capacidades potenciales de la humanidad y su infrarepresentación en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad”(Declaración de Atenas, 1992, citada en Salazar, 2018, p. 21).

Posteriormente, en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptadas en 1995 durante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, si bien no se utilizó el término “paridad”, sí se reafirmó la necesidad de garantizar la “participación equitativa”

1) En 1998, Francia fue el primer país que modificó su Constitución y adoptó una legislación para posibilitar la paridad política entre hombres y mujeres.

de las mujeres en los procesos de toma de decisiones.

En América Latina es un hito el Consenso de Quito del año 2007, en el cual se enunció la paridad como uno de los propulsores determinantes de la democracia, con el objetivo de lograr la igualdad en el ejercicio del poder, la adopción de decisiones y los mecanismos de participación política (ONU Mujeres, 2021, p. 9). Desde entonces, diversos países de la región han transitado progresivamente desde el sistema de cuotas de género hacia la paridad en sus legislaciones internas. Por nombrar algunos: Ecuador (2008), Bolivia y Costa Rica (2009), Nicaragua y Panamá (2012), México (2014), Argentina (2017) y más recientemente Perú (2021). En 2023, al menos nueve países de esta parte del hemisferio contaban con reformas constitucionales, electorales o leyes específicas para promover la paridad (CEPAL, 2023).

Este avance en la normativa nacional ha sido respaldado —además de los compromisos internacionales previamente mencionados— por otros desarrollos en el *soft law* del derecho internacional de los derechos humanos, los cuales han interpretado la paridad tanto como un derecho como una obligación internacional de los Estados. Si bien la “paridad” no se menciona de forma expresa en los tratados internacionales del Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos, su reconocimiento se deriva de los derechos sustantivos a la igualdad en el ámbito político (Bermúdez, 2018, pp. 50–54). Entre los documentos de *soft law* que reconocen la paridad como una obligación estatal, cabe mencionar los siguientes:

- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe “El camino hacia una democracia sustantiva; La participación política de las mujeres en Las Américas” (2011), destacó que

la paridad es un principio democrático basado en la representación igualitaria y diferenciada de hombres y mujeres (CIDH, 2011, p. 11).

- ONU Mujeres (2015) en la “Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria” subrayó que la paridad y la igualdad sustantiva son ejes vertebradores del Estado inclusivo (Onu Mujer, 2015, p. 8).
- El Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, en su ‘Ley Modelo Interamericana’ (2017), enfatizó que la violencia contra las mujeres en la vida política constituye una barrera a la realización efectiva de la paridad (CIM y MESECVI, 2017, p. 12)

En este contexto, la reciente Recomendación General N.º 40 del Comité CEDAW cobra especial relevancia. Como una interpretación autorizada de la Convención CEDAW, ofrece una guía actualizada para los 189 países que han ratificado este tratado internacional sobre cómo garantizar la paridad, en el marco de las obligaciones internacionales vinculados a la igualdad y no discriminación. Además, actualiza los estándares internacionales sobre derechos políticos de las mujeres desarrollados en instrumentos previos y que en ciertos aspectos han quedado rezagados a la luz de los escenarios actuales, como la Recomendación General N.º 23 ‘Vida política y pública’ (1997), la N.º 8 ‘Sobre la representación de las mujeres’ (1988) y la N.º 5 ‘Sobre las medidas especiales temporales’ (1988) (CLADEM, 2007).

3. RECOMENDACIÓN GENERAL N° 40: ESTÁNDARES Y OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE LOS ESTADOS

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General

mediante la resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979, ha sido considerada como la Carta Fundamental de los Derechos de las Mujeres (Bermúdez, 2018, p. 53). Como su propio nombre lo indica, su meta final es la erradicación de cualquier forma de discriminación contra las mujeres, objetivo que orienta las diversas obligaciones internacionales que dicho tratado impone a los Estados parte que lo han ratificado (Plata & Yanuzova, 1988, p. 33).

El artículo 7° de la Convención reconoce tres dimensiones fundamentales de la igualdad de las mujeres en el campo político que los Estados deben garantizar: el derecho a votar y ser elegidas; el derecho de participación en el diseño e implementación de políticas públicas, teniendo la oportunidad de ocupar cargos públicos; así como el derecho a integrar asociaciones no gubernamentales que se dediquen a la vida pública y política en los países (Bermúdez, 2018, pp. 53–54). A su vez, el artículo 8° consagra el derecho de las mujeres a representar a sus gobiernos en el ámbito internacional y a participar en las labores de las organizaciones internacionales.

En la Nota Conceptual² que dio origen a la Recomendación General N.º 40, se señala expresamente que esta tiene por objetivo promover “una nueva forma de representación de las mujeres, en particular para pasar de la mera participación a una representación igualitaria e inclusiva” (Comité CEDAW, 2022).

Esta Recomendación General, entonces, supone la consolidación de un viraje en la comprensión de la igualdad política de las mujeres, porque desplaza el foco de la

“La Recomendación General N.º 40 supone la consolidación de un viraje en la comprensión de la igualdad política de las mujeres, porque desplaza el foco de la participación política formal hacia la redistribución efectiva del poder.”

participación política formal hacia la redistribución efectiva del poder. Al enunciar la paridad como principio democrático y no como medida transitoria, el Comité redefine la igualdad de género como una cuestión estructural del Estado de Derecho: exige repensar quién toma decisiones, cómo se distribuye la autoridad y qué condiciones materiales hacen posible ejercer el poder. Este cambio de paradigma convierte la representación paritaria en un criterio de legitimidad democrática, no en una concesión política.

3.1. Representación igualitaria e inclusiva: Paridad (50/50) como derecho humano

Un primer aspecto a destacar en la Recomendación General N.º 40 es que el Comité CEDAW reconoce que las mujeres tienen derecho a una representación igualitaria e inclusiva en todos los espacios de toma de decisiones, en igualdad de condiciones

2) La nota conceptual para la Recomendación General N.º 40 fue preparada para la 83ª sesión del Comité de la CEDAW. Su objetivo fue iniciar el debate proporcionando información de fondo, y ofrecer una visión general tanto del contexto jurídico, como de las áreas temáticas y del objetivo de la entonces futura recomendación general.

con los hombres. En ese marco, define expresamente este derecho de representación como “la paridad total (50/50) entre hombres y mujeres, en toda su diversidad, en materia de igualdad de acceso y de poder en los sistemas de toma de decisiones (...)” (CEDAW, 2024, p. 3).

Para el Comité, entonces, la paridad no se limita sólo a una cuestión numérica o cuantitativa, sino que constituye principalmente un derecho humano orientado a garantizar la representación sustantiva de las mujeres en las esferas de decisión, sobre la base del reconocimiento de la existencia de un sistema patriarcal que obstaculiza el ejercicio pleno de ese derecho.

En esa misma línea, como destaca Leticia Bonifaz— exintegrante del Comité CEDAW entre 2021 y 2024—, la Recomendación General diferencia de manera intencional el derecho a la representación igualitaria e inclusiva del derecho a la participación política, ya que para garantizar el mandato de igualdad que contiene la Convención, no basta con la sola presencia o participación de las mujeres, sino con su efectiva capacidad de tomar decisiones (Canal del Congreso Mexicano, 2024, 25:00).

El derecho a una representación igualitaria e inclusiva se fundamenta principalmente en los artículos 7° y 8° de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 2022, p. 1), que reconocen el derecho de las mujeres a participar y ser elegidas en pie de igualdad en la vida pública y política, incluyendo la posibilidad de representar a sus Estados en el plano internacional. Asimismo, este derecho se vincula con el artículo 5, inciso a), que obliga a los Estados parte a eliminar los prejuicios y prácticas sustentadas en juicios de superioridad o inferioridad entre los sexos, así como en funciones estereotipadas asignadas a mujeres y hombres (CEDAW, 2024, p. 7).

3.2. Espacios claves para la representación paritaria:

Otro elemento central es que el Comité establece que la aplicación de la paridad debe extenderse a todos los ámbitos de toma de decisiones, entendidos de forma amplia: espacios políticos, públicos, económicos y digitales, incluyendo tanto los espacios formales como los informales (CEDAW, 2024, p. 3). Este estándar permite afirmar que, en el marco de la Convención CEDAW, la paridad no constituye en sí una acción afirmativa limitada a contextos electorales (como sí se concibió al sistema de cuotas de género), sino se trata de un mecanismo estructural y transversal a todos los espacios y contextos posibles para garantizar la igualdad sustantiva de forma permanente. De esta forma, es posible exigir paridad en espacios y contextos decisivos tan variados, como en centros universitarios y en organizaciones sociales.

La Recomendación General enfatiza, en particular, la urgencia de una representación sustantiva de género en ámbitos claves del contexto internacional contemporáneo, a los que atinadamente denomina “desafíos disruptivos y emergentes”. Uno de ellos es el de los procesos de paz y de prevención y solución de conflictos. El Comité llama la atención, por ejemplo, sobre el hecho de que, entre los años 1992 y 2019, las mujeres solo representaron el 13 % de las personas negociadoras, el 6 % de las mediadoras y el 6 % de las firmantes en los procesos de paz a nivel mundial (CEDAW, 2024, p. 3).

De igual manera, se destaca el ámbito tecnológico, en el que persisten significativas brechas de género, a pesar de los logros alcanzados, especialmente en el desarrollo de la inteligencia artificial. Para el Comité, este campo de avance tecnológico plantea nuevas formas de discriminación estructural, considerando que los sistemas

de inteligencia artificial tienden a reproducir y amplificar sesgos de género (CEDAW, 2024, p. 6).

El ámbito económico es también identificado como un espacio clave para garantizar una representación igualitaria de las mujeres, dada su notoria subrepresentación en la gobernanza económica de los Estados, en el mercado de capitales y en instituciones financieras. En contraste, el Comité observa una elevada participación femenina en sectores informales, mal remunerados, menos innovadores y rentables económicamente, lo que las excluye en gran medida de los espacios de decisión que configuran la economía (CEDAW, 2024, p. 5).

Finalmente, la Recomendación General resalta como un ámbito fundamental para la representación paritaria los espacios vinculados al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres ambientales, reconociendo el papel protagónico de las mujeres indígenas en la gestión sostenible de los recursos, así como el liderazgo de las mujeres jóvenes en el activismo climático. No obstante, el Comité lamenta su subrepresentación en estos espacios de decisión y advierte, por ejemplo, que en el año 2020, a nivel global, las mujeres solo ocuparon el 15 % de las carteras ministeriales del sector ambiental (CEDAW, 2024, p. 6).

3.3. Pilares para una representación paritaria en los sistemas de decisión

La Recomendación General N° 40 reconoce la existencia de 7 pilares fundamentales para garantizar la representación igualitaria e inclusiva en los Estados que han ratificado la Convención. Estos pilares no solo conforman un contenido esencial de la paridad, sino que también delinean los estándares internacionales que deben guiar a los Estados parte para garantizar el

derecho a una representación sustantiva a nivel nacional.

- **La paridad total (50/50) como norma universal:** El Comité sostiene que la meta del 30% en la representación de las mujeres es insuficiente y perpetúa la desigualdad. La única forma de garantizar decisiones legítimas, con impacto duradero y que reflejen los intereses de toda la población, es asegurar la paridad total (50/50), no como medida temporal, sino como un principio jurídico permanente y un elemento esencial de buena gobernanza en todas las esferas: política, económica, pública y digital (CEDAW, 2024, pp. 14-15) .

Este pilar deja claro que el sistema de cuotas de género resulta insuficiente a la luz de los estándares internacionales de igualdad. El Comité enfatiza que únicamente la paridad garantiza el cumplimiento efectivo de la Convención, consolidándose no sólo como un derecho, sino también como un principio estructural. Además, deja claro que “la legislación que garantiza la paridad no está pensada para ser eliminada una vez que se hayan reparado las desventajas históricas de las mujeres, sino que sigue siendo un principio jurídico y una característica permanente y universal de la buena gobernanza” (CEDAW, 2024, p. 8).

Desde esta perspectiva, la paridad no es— como sí las cuotas de género— una medida temporal, sino más bien un mandato permanente derivado del derecho a la igualdad y no discriminación en el campo político.

- **Interseccionalidad e inclusión de las mujeres en toda su diversidad:** El Comité incorpora de manera explícita el enfoque de interseccionalidad como un eje transversal para garan-

tizar la representación política de las mujeres en toda su diversidad. Reconoce que las mujeres no son un grupo homogéneo, dado que la discriminación por razones de género interactúa frecuentemente con otras formas de discriminación, lo que genera obstáculos adicionales para el acceso equitativo a los espacios de toma de decisión (CEDAW, 2024, p. 9).

Así, la Recomendación General reconoce que la subrepresentación tiene causas e impactos distintos en las mujeres que son afectadas por formas múltiples de discriminación, incluyendo la raza, etnia, condición indígena, religión, orientación sexual, identidad de género, edad, clase, discapacidad, estatus migratorio, condición de refugiada climática, entre otros (CEDAW, 2024, p. 27). Por ejemplo, en países como Perú y Guatemala, su presencia en los congresos es menor al 5 %, a pesar de constituir una proporción significativa de la población femenina en dichos países (ONU Mujeres, 2020)

El Comité enfatiza que los Estados partes deben eliminar las múltiples discriminaciones que enfrentan las mujeres y adoptar políticas activas que garanticen su representación sustantiva en todos los niveles y esferas de decisión, como la elaboración y ejecución de leyes y políticas públicas (CEDAW, 2024, p. 17).

Consideramos que este pilar representa uno de los aportes más novedosos y fundamentales consolidados por la Recomendación General N.º 40, en tanto reafirma —como ya lo había de-

sarrollado el Comité CEDAW en su Recomendación General N.º 39 sobre los derechos de las niñas y mujeres indígenas (2022)— que la prohibición de la discriminación establecida en los artículos 1 y 2 de la Convención se aplica a los derechos de todas las mujeres en su diversidad, lo que incluye expresamente el ejercicio de sus derechos políticos.

La paridad en la representación política, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos, no constituye un beneficio exclusivo para un determinado grupo de mujeres con privilegios, sino un derecho humano que, en su propia definición, incorpora la igualdad para todas las mujeres desde un enfoque sustantivo e interseccional. Este estándar plantea el desafío de diseñar e implementar mecanismos de participación que aseguren no solo la representación igualitaria de mujeres respecto de varones, sino también, dentro de esa representación femenina, la inclusión de la pluralidad de mujeres.

La ausencia de mecanismos de representación política de género con enfoque interseccional fue observada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su evaluación regional sobre la implementación de los sistemas de cuota de género (CIDH, 2011, p. 36)³. En materia de paridad, el derecho comparado ofrece un ejemplo destacable de avance en México, país en el que —a pesar de los retos de implementación— tanto la legislación como la jurisprudencia han adoptado decisiones orientadas a conciliar la representación política paritaria con

3) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos observó en el año 2011 que la participación de las mujeres afrodescendientes era del 0.03% en los senados y parlamentos de la región; en ese marco, recomendó “el diseño de leyes y políticas públicas dirigidas a mujeres indígenas y afrodescendientes, que tomen en cuenta sus necesidades particulares y las barreras materiales que limitan el ejercicio de sus derechos políticos” (CIDH, 2011, p. 13).

acciones afirmativas en favor de diversas poblaciones vulnerabilizadas.

En el año 2020, en el Estado de Oaxaca, se adoptó el Decreto N.º 1511, el cual estableció la paridad de género (50 % mujeres, 50 % hombres) en los ayuntamientos de los municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas. Esta norma, cuya constitucionalidad fue ratificada en el año 2023 mediante una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció como meta que, para 2023, todos los ayuntamientos de gobierno indígena debían tener una integración paritaria de género.

De igual forma, destaca el caso del Estado de Jalisco, donde se adoptaron los “Lineamientos para garantizar el principio de paridad de género, así como la implementación de disposiciones en favor de grupos en situación de vulnerabilidad, en la postulación de candidaturas a diputaciones y municipios en el proceso electoral local concurrente 2023-2024”. En el artículo 25º de dicho documento se establece que los partidos políticos deben incluir, en los primeros diez lugares de la lista de candidaturas, al menos a una persona perteneciente a grupos como personas con discapacidad, personas LGBTIQ, personas migrantes, entre otros, sin dejar de respetar la alternancia de género (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2024).

- **Liderazgo juvenil efectivo con paridad:** El Comité llama la atención que solo el 1 % de los parlamentarios del mundo son mujeres menores de 30 años, lo que revela una exclusión sistemática de las jóvenes de los espacios de decisión (CEDAW, 2022 p. 11). Frente a dicha realidad, la Recomendación

General N° 40 reafirma el papel fundamental de las juventudes en la construcción de sociedades sostenibles y alerta sobre cómo la desigualdad de género entre jóvenes compromete dicho potencial. Por ello, para el Comité los Estados partes deben garantizar la paridad fortaleciendo la participación juvenil, superando así la visión homogénea de la juventud y promoviendo el coliderazgo y la solidaridad intergeneracional (CEDAW, 2024, p. 16).

- **Enfoque integral de los sistemas de toma de decisiones:** El Comité subraya la interconexión de los derechos y la necesidad de garantizar la representación paritaria en procesos tanto formales como informales (CEDAW, 2024, p. 18). La representación debe abarcar todos los niveles y esferas, desde lo local hasta lo internacional, incluyendo ámbitos emergentes como la inteligencia artificial.
- **Igualdad de poder e influencia:** Para el Comité, no basta con incluir mujeres de forma simbólica; estas deben ocupar cargos con capacidad real de decisión en todos los niveles. Es necesario eliminar los patrones de segregación por género en la asignación de responsabilidades, así como revalorizar las agendas relacionadas con la igualdad de género (CEDAW, 2024, p. 19).

Este estándar resulta especialmente pertinente en América Latina, donde, aunque algunos países han alcanzado casi el 50 % de mujeres en los parlamentos, ellas siguen ocupando en su mayoría ministerios “sociales”, mientras los hombres concentran los sectores de economía, defensa o relaciones exteriores (CEPAL, 2022).

- **Transformación estructural de los roles de género:** El Comité sostiene que

la igualdad plena en el ámbito político plantea la exigencia estatal de transformar las estructuras patriarcales que asignan a las mujeres las labores de cuidado y a los hombres el poder público. De esta forma, garantizar la paridad supone entonces una transformación profunda de los roles de género por parte de los Estados partes, reorganizando el trabajo, redefiniendo lo que es la productividad y reconociendo el valor de la economía del cuidado (CEDAW, 2024, p. 20).

Este estándar es crucial en contextos como el latinoamericano, en el cual las mujeres dedican entre dos y cinco veces más tiempo que los hombres al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, lo que restringe significativamente su disponibilidad para asumir responsabilidades políticas (CEPAL, 2021).

- **Participación de la sociedad civil con enfoque de paridad:** El Comité subraya que las organizaciones de derechos de las mujeres y las defensoras de derechos humanos deben estar representadas en igualdad de condiciones que otras organizaciones civiles en los espacios de diálogo y decisión estatal. Los Estados deben eliminar obstáculos, frenar el cierre del espacio cívico y brindar apoyo estructural y financiero que asegure una participación sustantiva en todos los niveles de decisión (CEDAW, 2024, p. 21).

Este estándar es particularmente importante en la región latinoamericana, en la cual las defensoras de derechos humanos afrontan amenazas sistemá-

ticas, y en muchos países sus organizaciones no reciben financiamiento estatal y son blanco de ataques de grupos que niegan la desigualdad de género y promueven su estigmatización.

3.4. Obligaciones generales y específicas de los Estados para garantizar la paridad:

Junto a los pilares descritos, la Recomendación General N.º 40 establece un catálogo de obligaciones estatales generales y específicas para garantizar el derecho a la representación igualitaria e inclusiva de las mujeres en todos los sistemas de toma de decisiones. Este conjunto de obligaciones refleja una concepción integral de los deberes estatales en el marco de la Convención CEDAW, y responde a las múltiples dimensiones que atraviesan la exclusión estructural de las mujeres del poder político, económico, social e incluso el constantemente revolucionario campo digital.

Las obligaciones generales son las siguientes:

- **Eliminación de la discriminación:** En virtud de los artículos 1º a 4º de la Convención⁴, los Estados partes deben adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales para asegurar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Esta obligación implica establecer marcos jurídicos que incluyan tanto medidas especiales de carácter temporal como permanentes orientadas a erradicar la discriminación, entendiéndose que para cumplir con el mandato de paridad es indispensable eliminar la discriminación en distintas esferas.

4) El artículo 1º de la Convención define el mandato de no discriminación, mientras que en los artículos 2º y 3º se consagran las obligaciones de adoptar medidas legislativas y de distinta naturaleza para alcanzar la no discriminación y la igualdad sustantiva en todas las esferas. Por su parte, el artículo 4º establece que la obligación de adoptar medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad sustantiva, no debiendo considerarse las mismas una forma de discriminación.

Esta obligación incluye la abolición de todas las normas discriminatorias contra las mujeres y la adopción de medidas para promover la igualdad en distintos ámbitos, incluyendo las tecnologías de reciente aparición (CEDAW, 2024, p. 13). Además, comprende la institucionalización de marcos normativos constitucionales y legislativos que reconozcan la paridad como principio jurídico permanente, así como la creación de sistemas de monitoreo, la recolección de datos desagregados y el desarrollo de capacidades institucionales y mecanismos de rendición de cuentas, incluyendo la asignación de recursos suficientes para garantizar su efectividad (CEDAW, 2024, p. 13).

- **Interseccionalidad y diversidad:** Los Estados partes deben integrar una perspectiva interseccional en todas sus acciones, considerando que las mujeres enfrentan múltiples desigualdades (por raza, clase, discapacidad, orientación sexual, entre otros), lo que genera barreras diferenciadas para acceder al poder. El Comité recomienda a los Estados la recopilación y análisis de datos interseccionales para diseñar políticas inclusivas y efectivas. También estrategias de contratación que garanticen el acceso de las mujeres en toda su diversidad a los cargos públicos (CEDAW, 2024, p. 14).
- **Eliminación de estereotipos de género:** La obligación de eliminar los estereotipos de género emana del artículo 5 de la Convención. Para garantizarla el Comité recomienda implementar campañas de sensibilización dirigidas tanto a actores clave —como autoridades públicas, partidos políticos, medios de comunicación, sector educativo, judicial y religioso— como al público general, con el fin de promover una visión posi-

tiva de la paridad e impulsar una cultura de igualdad. Asimismo, recomienda medidas legislativas para garantizar un entorno digital libre de sesgos de género, incluyendo la regulación y auditoría de tecnologías como la inteligencia artificial (CEDAW, 2024, p. 15).

También insta a fortalecer la cooperación con medios de comunicación para erradicar discursos sexistas, asegurar la representación equitativa de las mujeres y su visibilidad sin estereotipos, además de promover la igualdad en el deporte, el arte y el acceso a cargos de decisión (CEDAW, 2024, p. 15).

- **Representación directiva en igualdad de condiciones que los hombres:** El Comité llama la atención que las mujeres siguen subrepresentadas en los puestos directivos a todos los niveles; en ese marco, recomienda a los Estados partes establecer un requisito de paridad y de rotación de género en los puestos directivos del sector público y adoptar incentivos para que sean nombradas en el sector privado; además, recomienda nombrar mujeres en cargos superiores en todas las esferas de decisión, establecer canales colectivos para que las mujeres influyan en todos los órganos decisorios (CEDAW, 2024, p. 16).
- **Educación para el empoderamiento y el liderazgo:** El acceso a la educación de calidad, libre de discriminación, emana del artículo 10° de la Convención y es condición previa para el ejercicio del liderazgo político. El Comité recomienda a los Estados garantizar la paridad en la toma de decisiones sobre el sistema educativo, eliminando sesgos de género en las disciplinas; integrar cursos obligatorios de género y derechos en los currículos de todo nivel de enseñanza, promoviendo re-

ferentes femeninos; también garantizar la paridad en áreas como las CTIM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) (CEDAW, 2024, p. 18).

- **Eliminación de la violencia de género en los espacios de decisión:** El Comité recomienda a los Estados a aprobar leyes integrales —incluidas normas penales— y desarrollar campañas de sensibilización para prevenir y eliminar la violencia de género contra mujeres en la vida política, garantizando servicios integrales de atención, reparación y acceso a la justicia. Asimismo, se recomienda investigar y sancionar toda forma de violencia y discurso de odio hacia candidatas y autoridades, combatir la impunidad, y adoptar códigos de conducta con enfoque interseccional en instituciones públicas y privadas. Se exhorta también a brindar formación en seguridad y ciberseguridad, garantizar entornos electorales seguros y recopilar datos desagregados sobre la violencia en la toma de decisiones (CEDAW, 2024, p. 19).

A su vez, la Recomendación General N° 40 detalla un conjunto de obligaciones específicas que operan como estándares programáticos para orientar la acción estatal en ámbitos de decisión concretos. Estas obligaciones específicas pueden resumirse en las siguientes líneas de acción:

- **Toma de decisiones políticas y públicas:** Los Estados deben asegurar el ejercicio pleno de los derechos a votar, postularse, ocupar cargos públicos, formular políticas y participar en organizaciones políticas y sociales. Esto implica legislar sobre listas paritarias (horizontales y verticales), asegurar apoyo económico a candidaturas femeninas, garantizar horarios flexibles, formar a operadores del sistema en enfoque de género y prevenir la asignación este-

reotipada de funciones (CEDAW, 2024, pp. 33–36).

- **Representación internacional:** Se recomienda a los Estados partes a aplicar criterios de paridad en las delegaciones diplomáticas y en los procesos de selección para cargos en organismos multilaterales. Además, se recomienda incorporar una política exterior feminista, así como formar al personal diplomático en igualdad de género y derechos humanos (CEDAW, 2024, pp. 37–38).
- **Procesos de paz y seguridad:** Los Estados deben garantizar la paridad en todas las etapas de los procesos de paz (prevención, negociación, reconstrucción) y en sectores estratégicos como la ciberseguridad o el medioambiente. Estas medidas deben ir acompañadas de financiamiento adecuado para organizaciones de mujeres y mecanismos de verificación del cumplimiento paritario (CEDAW, 2024, pp. 39–40).
- **Toma de decisiones económicas:** Se plantea la necesidad de construir un sistema económico basado en la paridad, garantizando el acceso igualitario a recursos, financiamiento y tecnologías. Se recomienda establecer medidas de acción afirmativa para el liderazgo femenino en sectores tradicionalmente masculinizados, así como reconocer el valor económico del trabajo de cuidados (CEDAW, 2024, pp. 41–42).
- **Autonomía en la esfera privada:** Los Estados deben reconocer que la igualdad en el ámbito familiar y doméstico es una condición previa para la participación política. Por ello, se recomienda reformar leyes discriminatorias en el derecho de familia, prohibir el matrimonio infantil, garantizar derechos en salud sexual y reproductiva, y fomentar

la corresponsabilidad en las tareas de cuidado, transformando la división sexual del trabajo que excluye a las mujeres (CEDAW, 2024, p. 43).

- **Participación de organizaciones de mujeres y defensoras de derechos humanos:** El Comité subraya que la representación igualitaria exige incluir a las organizaciones de mujeres en todos los ámbitos de decisión —no solo en “temas de mujeres”—. Los Estados deben garantizar espacios seguros, financiamiento, mecanismos institucionalizados de consulta y representación de mujeres diversas en todos los niveles de diálogo político (CEDAW, 2024, p. 44).

En conjunto, estas obligaciones configuran una hoja de ruta exigible para que los Estados parte de la Convención transiten desde una democracia formal hacia una democracia paritaria, en la cual el derecho a la igualdad no sea una promesa abstracta, sino un principio estructurante del orden político y jurídico. La Recomendación General N.º 40 no solo delimita el contenido sustantivo del derecho a la representación en clave de género, sino también eleva el estándar internacional de exigibilidad de los derechos políticos desde una perspectiva integral de cara a los desafíos regionales y globales del mundo contemporáneo.

IV. DESAFÍOS

Si bien el Perú ha avanzado en el cumplimiento de los estándares establecidos por la Recomendación General N.º 40, persisten obstáculos estructurales e institucionales que impiden una representación política verdaderamente igualitaria e inclusiva para las mujeres.

Por un lado, es innegable que en las últimas décadas se han logrado avances en el cumplimiento de la obligación general de

adoptar medidas legislativas para eliminar la discriminación en el acceso a la representación política (CEDAW, 2024, p. 13). Es importante destacar que estos avances —al igual que lo fue en su momento el reconocimiento del derecho al sufragio (Poulsen, 2016, p. 144)— no constituyen concesiones espontáneas, sino el resultado de décadas de lucha organizada por parte de las mujeres, especialmente desde los espacios de la sociedad civil feminista. Esta conquista histórica confirma que la expansión de los derechos políticos de las mujeres ha sido siempre producto de la presión social y de la incidencia sostenida, más que de la voluntad política de los gobiernos de turno.

En 2019, aunque con retraso frente a otros países sudamericanos como Ecuador (2008) o Bolivia (2009), el Perú dejó atrás el antiguo modelo de cuotas de género —vigente por más de dos décadas— y adoptó un modelo inicial de paridad electoral con la promulgación de la Ley N.º 30996. Esta norma, que modificó la Ley Orgánica de Elecciones, estableció la aplicación progresiva del principio de paridad y alternancia solo en las listas de candidaturas al Congreso, con la meta de alcanzar una distribución 50 % / 50 % para el año 2031. En 2020, en medio del contexto de la pandemia por la Covid-19 y con la confluencia de distintas fuerzas políticas en el Congreso, se aprobó la Ley N.º 31030, que marcó un hito al incorporar la paridad y alternancia en todas las listas electorales: elecciones internas, listas congresales, fórmulas presidenciales, Parlamento Andino y gobiernos locales.

Como señala Llanos (2022, p. 18), la implementación obligatoria de las reglas de paridad y alternancia en las elecciones generales de 2021 permitió un logro histórico: se eligieron 49 congresistas mujeres, el porcentaje más alto registrado hasta la fecha (38 % del total de 130 escaños). Este avance, sin embargo, no se reflejó en los

cargos ejecutivos de elección popular. Según la Defensoría del Pueblo (2023, p. 15), solo el 8 % de las gobernaciones regionales fueron ocupadas por mujeres, mientras que las alcaldías provinciales alcanzaron apenas un 4,6 % y las distritales un 5,5 %. Además, los niveles más altos de decisión en el Poder Ejecutivo han evidenciado una caída histórica en representación femenina: durante el gobierno de Dina Boluarte, apenas dos de las 19 carteras ministeriales fueron encabezadas por mujeres (12 %), ubicando al Perú en el último lugar en Sudamérica, por debajo de Chile (54 %), Ecuador (47 %) y Colombia (41 %) (Oré Arroyo, 2024). Esta brecha revela que la igualdad formal no garantiza por sí misma la redistribución del poder político, y que las resistencias institucionales persisten incluso en gobiernos encabezados por mujeres.

El alto nivel de subrepresentación de las mujeres pone sobre la mesa desafíos profundos para garantizar la paridad de género conforme a los estándares internacionales. Un primer aspecto es el creciente conservadurismo que, en el Perú y en distintos países del mundo, está generando retrocesos en los derechos de las mujeres. En materia de paridad, un grave retroceso se produjo con la aprobación por parte del Congreso y la promulgación por el Poder Ejecutivo de la Ley N.º 32058, que modificó la Ley Orgánica de Elecciones eliminando la alternancia en la fórmula presidencial y suprimiendo la paridad horizontal en las elecciones regionales (Flora Tristán & Manuela Ramos, 2024, p. 1). Estas reformas vulneran el principio de no regresión en derechos humanos y debilitan las garantías para una representación equitativa e inclusiva.

Paradójicamente, este retroceso tuvo lugar durante el primer mandato presidencial encabezado por una mujer en la historia del país. Como advierten Bareiro y Torres (2009b, p. 16), ni las cuotas ni la paridad

garantizan por sí solas la calidad de la representación; su valor radica en asegurar la inclusión efectiva de la mitad de la ciudadanía en el ejercicio democrático. Este hecho refleja una tensión estructural: la presencia de mujeres en el poder no siempre implica una transformación del poder mismo, especialmente cuando el contexto institucional permanece anclado en lógicas patriarcales y excluyentes.

El contexto regresivo actual ocurre además en un escenario de crisis institucional, caracterizado por graves vulneraciones a los derechos humanos y el debilitamiento del Estado de derecho, condiciones indispensables para sostener una democracia paritaria (Bareiro y Torres, p. 11). La propuesta de fusionar el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social constituye una amenaza directa al mandato de eliminar toda forma de discriminación y violencia basada en género. A ello se suma la reciente promulgación de la Ley N.º 32301 ("Ley APCI"), que restringe la participación de organizaciones feministas y de derechos humanos, vulnerando el estándar de participación sustantiva con enfoque de paridad (CEDAW, 2024, p. 44). Estas medidas no solo debilitan la arquitectura institucional de género, sino que erosionan el tejido democrático que sustenta la igualdad política de las mujeres.

Más allá del retroceso normativo, subsisten desafíos estructurales que dificultan la realización de la paridad como principio universal en todos los sistemas formales e informales de toma de decisiones. Instituciones como el Consejo de Ministros, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público o la Junta Nacional de Justicia carecen aún de normas vinculantes que garanticen la paridad. En el Poder Judicial, por ejemplo, la presencia femenina se concentra en los niveles in-

feriores: representan el 50 % de los jueces de paz letrados, el 44 % de los jueces especializados o mixtos y solo el 32 % de los jueces superiores; actualmente solo siete de las 35 Cortes Superiores son lideradas por mujeres (Poder Judicial & Comisión de Justicia de Género, 2021, p. 2). Este patrón confirma que los avances en paridad se dan con mayor lentitud en las estructuras jerárquicas tradicionales del Estado, donde el poder simbólico y decisonal sigue siendo predominantemente masculino.

De otro lado, el país muestra un rezago significativo en la implementación de políticas con enfoque interseccional. Las mujeres indígenas, afrodescendientes y jóvenes continúan siendo prácticamente invisibles en el Congreso y en cargos ejecutivos regionales y locales, contraviniendo el mandato de garantizar una representación inclusiva (CEDAW, 2024, p. 9). Un ejemplo es la cuota indígena prevista por las Leyes N.º 27734 y N.º 27863, que exige un mínimo del 15 % de candidaturas de comunidades campesinas, nativas o pueblos originarios; sin embargo, diversos estudios evidencian su fuerte masculinización y baja elegibilidad de mujeres indígenas (Zambrano & Uchuypoma, 2015). Este fenómeno refleja no solo la persistencia de desigualdades estructurales dentro de los propios mecanismos de acción afirmativa, sino también la falta de comprensión de que la interseccionalidad no es una categoría simbólica, sino un mandato operativo de política pública. En la práctica, los espacios de representación siguen capturados por estructuras comunitarias patriarcales que reproducen exclusiones y jerarquías internas, lo que impide que las mujeres indígenas, afrodescendientes o jóvenes ejerzan el derecho a representar sus propias voces en condiciones de igualdad.

Tampoco se ha consolidado una política integral orientada a erradicar estereotipos

sexistas y patrones de violencia en el ámbito político, a pesar de que la CEDAW (2024, p. 36) establece la obligación estatal de garantizar la participación de las mujeres libres de acoso o discriminación. Si bien la Ley N.º 31155 de 2021 representó un avance importante al tipificar y sancionar el acoso contra las mujeres en la vida política, su reglamentación y cumplimiento aún son débiles. Los numerosos casos documentados por la Defensoría del Pueblo (2021) confirman que el acoso político persiste como un obstáculo silencioso, que erosiona las condiciones para ejercer la representación de manera plena.

En otros países de la región, como México, la garantía de participación política sin violencia ha sido fortalecida por decisiones jurisdiccionales que reconocen la gravedad estructural de la violencia política de género. En la sentencia SUP-REP-456/2022 y acumulados, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que el uso de imágenes del cuerpo de una candidata con fines de descalificación constituía violencia política en razón de género, reafirmando la necesidad de sancionar el sexismo en el discurso público. De igual modo, en el caso SUP-REC-1861/2021, el tribunal anuló una elección municipal por violencia contra una candidata indígena, consolidando un precedente fundamental. Estas experiencias comparadas demuestran que el compromiso judicial es determinante para que la paridad se materialice como igualdad sustantiva, y revelan la distancia del Perú frente a este estándar.

Por otro lado, el Estado peruano no ha adoptado medidas efectivas para transformar la división sexual del trabajo, pese a que la CEDAW (2024, p. 43) señala esta obligación como condición indispensable para garantizar la autonomía política y económica de las mujeres. La Política Nacional de Igualdad de Género, aprobada median-

te el Decreto Supremo N.º 008-2019-MIMP, reconoció la necesidad de crear un Sistema Nacional de Cuidados, pero hasta la fecha este no ha sido implementado. Las mujeres continúan soportando una sobrecarga desproporcionada de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados, lo que limita su tiempo disponible para participar en la vida pública. Según la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo 2024, las mujeres dedican en promedio 35 horas semanales a estas tareas, frente a solo 15 de los hombres. Esta desigualdad temporal constituye un obstáculo estructural que mantiene a las mujeres en condiciones de desventaja en la competencia electoral y en el ejercicio de cargos de representación.

Aunque existen avances legislativos importantes, el país está lejos de institucionalizar marcos normativos y constitucionales que reconozcan la paridad como un principio jurídico permanente. A diferencia de Ecuador o México, donde la paridad fue incorporada al texto constitucional, la Constitución peruana aún no la consagra. Este vacío no solo debilita su jerarquía normativa, sino que la deja expuesta a modificaciones coyunturales y a regresiones como las observadas en los últimos años. Además, la exigencia de una doble votación calificada para las reformas constitucionales dificulta los cambios estructurales en materia de igualdad, prolongando la brecha entre el mandato internacional y su concreción interna.

A esta fragilidad normativa se suma la escasa apropiación política del principio de paridad por parte de los partidos. Como advierte Llanos (2022, p. 69), la igualdad de género no forma parte sustantiva de sus plataformas programáticas ni de su estructura interna. La paridad ha sido asumida, en muchos casos, como una exigencia formal de la ley y no como una convicción democrática. Este déficit de compromiso

político revela que la resistencia no es solo jurídica, sino también cultural: los partidos continúan reproduciendo lógicas de exclusión masculina y prácticas clientelares que obstaculizan el acceso de las mujeres a candidaturas competitivas.

Asimismo, el voto preferencial sigue siendo un factor que erosiona la eficacia de la legislación paritaria. El diagnóstico Atenea (PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional) mostró que, aunque las listas cumplieron formalmente con la paridad en 2021, el doble voto preferencial diluyó sus efectos al reproducir los sesgos de género del electorado (Llanos, 2022b). Este resultado demuestra que la igualdad formal no garantiza igualdad de resultados si el diseño electoral perpetúa desigualdades de base.

En este punto, resulta útil mirar las experiencias comparadas de Bolivia y México, donde el reemplazo del voto preferencial por listas cerradas y bloqueadas ha fortalecido la efectividad de la paridad y la alternancia. En estos modelos, la distribución paritaria no depende del voto individual, sino de la obligación partidaria de asegurar la igualdad en la conformación y ubicación de candidaturas. Para el caso peruano, avanzar hacia un diseño similar significaría pasar de una paridad de acceso a una paridad de resultados.

De igual forma, es urgente fortalecer las medidas de acción afirmativa que garanticen la presencia de mujeres en su diversidad en los primeros lugares de las listas electorales, priorizando a mujeres indígenas, afrodescendientes, con discapacidad o de la comunidad LGBTIQ+. Generar mecanismos de cumplimiento obligatorio en este sentido es esencial: en las elecciones generales de 2021, solo el 22,3 % de las listas que obtuvieron representación en el Congreso fueron encabezadas por mujeres (Llanos, 2022b). La ausencia de

medidas correctivas y sanciones efectivas perpetúa la exclusión de las mujeres de los espacios de decisión, incluso en contextos de igualdad normativa.

Entonces, todo lo mencionado en esta sección muestra que en el contexto peruano actual, la paridad enfrenta un doble desafío: su vulnerabilidad política y su reducción formalista. Por un lado, las reformas regresivas aprobadas por el Congreso —como la Ley N.º 32058, que elimina la alternancia en la fórmula presidencial y la paridad horizontal— revelan que los avances en igualdad política siguen dependiendo de la correlación coyuntural de fuerzas, y no de una convicción estructural sobre la democracia paritaria. Las posturas conservadoras y reaccionarias contra la igualdad de género en diversos actores políticos y partidos políticos lo confirman. Ello muestra que la paridad aún no se ha consolidado como un principio constitucional de Estado, sino como una política que, aunque necesaria, es contingente y revocable desde quienes ejercen el poder político.

Por otro lado, en los pocos avances en representación obtenidos en el Poder Ejecutivo y Legislativo, la implementación de la paridad se ha tratado predominantemente desde una lógica cuantitativa, centrada en el número de mujeres electas, sin una evaluación real del poder que ejercen ni de la agenda de igualdad que representan. Este enfoque limita la comprensión de la paridad a una “presencia simbólica”, despolitizando su dimensión emancipadora. Como advierte el propio Comité CEDAW, la paridad no puede reducirse a una fórmula electoral, sino que debe concebirse como una transformación estructural del poder.

Desde esta lectura, el reto central en el Perú no es solo normativo, sino principalmente cultural y epistémico: desmontar un modelo político patriarcal que sigue concibiendo

a las mujeres como “beneficiarias” de cuotas y no como sujetas plenas de poder y de representación diversa. Mientras la cultura política continúe asignando a las mujeres papeles secundarios o de legitimación del orden existente, la paridad permanecerá en riesgo de captura instrumental.

En suma, el cumplimiento del principio de paridad en el Perú exige pasar de un enfoque numérico y formalista a uno transformador y sustantivo, que asegure la redistribución real del poder político, la participación interseccional de las mujeres en su diversidad y la protección institucional frente a retrocesos normativos y culturales. Solo así la paridad podrá consolidarse como un pilar de la democracia y no como una excepción transitoria tolerada coyunturalmente por el sistema patriarcal. Todo un desafío en tiempos de crisis política y creciente conservadurismo contrario al avance de los derechos de las mujeres.

V. CONCLUSIONES

La consolidación de la paridad como principio de la democracia no solo constituye una respuesta necesaria a siglos de exclusión de las mujeres en los espacios de poder, sino que representa una transformación paradigmática del concepto mismo de representación política. La Recomendación General N.º 40 del Comité CEDAW reafirma que el derecho a una representación igualitaria e inclusiva en todos los espacios de decisión no puede reducirse a una meta simbólica, sino que constituye una obligación vinculante para los Estados parte de la Convención

La Recomendación no se limita a formular estándares, sino que configura una hoja de ruta para transitar hacia una democracia paritaria, estableciendo pilares sustantivos y obligaciones específicas orientadas a erradicar los factores estructurales que perpetúan la desigualdad política. En este sen-

“La consolidación de la paridad como principio de la democracia no solo constituye una respuesta necesaria a siglos de exclusión de las mujeres en los espacios de poder, sino que representa una transformación paradigmática del concepto mismo de representación política.”

tido, su implementación requiere más que voluntad normativa: implica transformar de forma radical las estructuras patriarcales que organizan el poder, revisar críticamente los elementos que obstaculizan el acceso al poder y repensar el vínculo entre ciudadanía, representación y diversidad.

Frente a los retrocesos normativos, sociales e institucionales que hoy atraviesa el Perú, es imprescindible que se adopten medidas integrales y sostenidas que garanticen el cumplimiento del principio de no regresión en materia de derechos políticos de las mujeres. Ello supone no solo revertir reformas regresivas como la establecida con Ley N.º 32058, sino también elevar el reconocimiento jurídico de la paridad como principio constitucional, como ha ocurrido en países como México o Ecuador. Asimismo, se requiere institucionalizar mecanismos de vigilancia, exigibilidad y sanción frente al incumplimiento de las normas sobre paridad, dotando a los organismos electorales y judiciales de

competencias y herramientas claras para ello. También fortalecer las acciones afirmativas que promuevan el acceso de las mujeres al poder, tales como medidas para potenciar el financiamiento de sus campañas políticas a fin de equilibrar la igualdad en la competitividad.

Además, se hace urgente implementar políticas públicas que aseguren la representación efectiva de las mujeres en toda su diversidad, especialmente aquellas que enfrentan múltiples formas de discriminación. Para ello, es necesario combinar los principios de alternancia con mecanismos que garanticen el acceso real de mujeres indígenas, afrodescendientes, con discapacidad, jóvenes y LGBTIQ a los primeros lugares en las listas electorales y cargos ejecutivos. De igual forma, se deben fortalecer los sistemas de cuidados, reformar la estructura del trabajo político, y redistribuir el tiempo y las responsabilidades sociales como condiciones previas para el ejercicio pleno del liderazgo femenino. La paridad no será una realidad mientras no se transformen las condiciones sociales que sostienen la desigualdad.

Por último, es fundamental reconocer que el logro de una democracia paritaria no es responsabilidad exclusiva del Estado. La participación activa, vigilante y propositiva de la sociedad civil y de los movimientos de mujeres en particular es una condición indispensable para sostener los avances, resistir los retrocesos y seguir ampliando los márgenes de igualdad.

En suma, avanzar hacia una representación política igualitaria e inclusiva requiere voluntad política sostenida, institucionalidad democrática robusta y una ciudadanía vigilante. El tránsito de la participación simbólica hacia la representación sustantiva no es solo una deuda histórica, sino una urgencia democrática frente a los desafíos de nuestro tiempo. ◆

BIBLIOGRAFÍA

- Bareiro, L., y Torres, I. (2009a). *Participación política igualitaria de las mujeres: Deber ser de la democracia*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Bareiro, L., y Torres, I. (2009b). *El camino hacia la paridad: evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres en América Latina*. Revista Derecho Electoral. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3654973>
- Bermudez Valdivia V. (2008) *Igualdad de Oportunidades en Política. Liderazgo y Negociación: Participación Política De La Mujer*. Modulo 1 Liderazgo y Negociación Genero
- Bermudez Valdivia V. (28 de marzo 2013) Hacia una Participación Política con Igualdad. Suplemento Jurídica.Nº488, 4-5 [chrome-www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/9F4CF35D8F0C-39420525812F00651A04/\\$FILE/JURIDICA458PAG4.PDF](http://chrome-www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/9F4CF35D8F0C-39420525812F00651A04/$FILE/JURIDICA458PAG4.PDF)
- Bermudez Valdivia V. (2018) *La paridad como medida necesaria para la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/items/a7823ba1-6589-4d38-8a08-1d5f911a428a>.
- Canal del Congreso. (8 de marzo de 2023). *Conversatorio: Participación política de las mujeres en México* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=4DjRXRa5u1s>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79). Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/mujeres%20participacion%20politica.pdf>
- Comisión Interamericana de Mujeres y Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. (2017). *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política*. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2024). *Recomendación General N° 40 sobre la representación igualitaria e inclusiva de las mujeres en los sistemas de toma de decisiones*. General recommendation No 40. on the equal and inclusive representation of women in decision-making systems | OHCHR
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2022). *Nota conceptual sobre la futura Recomendación General sobre la representación igualitaria e inclusiva de las mujeres en los sistemas de toma de decisiones*. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/concept-note-general-recommendation-equal-and-inclusive>
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 18 de diciembre de 1979.
- Defensoría del Pueblo. (2021). *Impacto de la paridad y alternancia en las elecciones generales 2021 y desafíos pendientes*.

- me-Participaci%C3%B3n-pol%C3%A-Dtica.pdf
- Defensoría del Pueblo. (2023). *Informe Defensorial n.º 004-2023-DP/ADM: Supervisión de la implementación de la Ley N.º 31155: Acoso político contra las mujeres*. <https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-n-o-004-2023-dp-adm>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Estado de Jalisco (2024). *Lineamientos para Garantizar el Principio de Paridad de Género, así como la Implementación de Disposiciones en Favor de Grupos en Situación de Vulnerabilidad, en la Postulación de Candidaturas a Diputaciones y Municipales en el Proceso Electoral Local Concurrente 2023-2024 en el Estado de Jalisco*. https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/proceso_2024/legislacion/Lineamientos_de_Paridad_para_la_postulacion_candidaturas_Proceso_2023-2024.pdf
- Llanos, B. (2022a). *La paridad legal ha llegado, ¿cómo va la paridad?: Cambios, continuidades y desafíos en los derechos políticos de las mujeres peruanas. Segundo diagnóstico nacional de Atenea en Perú*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU Mujeres e IDEA Internacional. <https://ateneaesparidad.com/>
- Llanos, B. (2022b). *América Latina, en la búsqueda de democracias paritarias*. Atenea. Recuperado de <https://ateneaesparidad.com/blog/blog-ateneaesparidad-america-latina-en-la-busqueda-de-democracias-paritarias/>
- ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño. (2015). *Norma Marco para consolidar la democracia paritaria*. <https://www.parlatino.org/publicaciones/norma-marco-democracia-paritaria.pdf>
- Plata, M. I., y Yanuzova, M. (1988). *Los derechos humanos y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – 1979*. PROFAMILIA.
- Poulsen, K. (2016). Mujeres y ciudadanía: La consecución del sufragio femenino en el Perú (1933–1955). *Revista del Instituto Riva-Agüero*. <https://doi.org/10.18800/revistaira.201602.005>
- Salazar Benítez, O. (2018). *Paridad y justicia de género. Algunas reflexiones críticas sobre las políticas de igualdad en España*. *Revista Comunicación y Género*. <https://doi.org/10.5209/CGEN.60245>
- Scott, J. W. (1990). *El género: una categoría útil para el análisis histórico*. En Nash y Amelang (Eds.), *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*. Valencia: Alfons el Maganim.
- Townsend, A. E. (2010). *Leyes de cuota: Estado del arte, buenas prácticas y desafíos pendientes en la región Andina*. Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/cim>
- Zambrano, G. y Uchuypoma, D. (2015). *Intersectando desigualdades. Participación política de mujeres indígenas a nivel sub-nacional en el Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung.

EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD: UN ESTUDIO DE SUS ORÍGENES A TRAVÉS DEL PENSAMIENTO DE SERGIO GARCÍA RAMÍREZ Y FIGURAS AFINES

THE CONTROL OF CONVENTIONALITY: A STUDY OF ITS ORIGINS THROUGH THE THOUGHT OF SERGIO GARCÍA RAMÍREZ AND RELATED FIGURES

Autor: José María Olvera Amado*

RESUMEN

El control de convencionalidad es una doctrina atípica en el Derecho Internacional y estructuralmente significativa dentro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, orientada a integrar los tratados de derechos humanos en el ordenamiento jurídico interno. A diferencia de figuras similares en otros sistemas regionales, esta doctrina impone a los jueces nacionales la obligación de evaluar la compatibilidad de las normas internas con los tratados de derechos humanos. La literatura existente sobre el tema se ha centrado principalmente en sus alcances y proyecciones normativas a partir del caso *Almonacid Arellano vs. Chile* (2006), mientras que los estudios sobre su origen son escasos. Este trabajo busca llenar ese vacío mediante el análisis de mecanismos análogos previos en otros contextos, la evolución institucional de la Corte Interamericana y el papel jurisprudencial desempeñado por el juez Sergio García Ramírez. El artículo concluye con el estudio de los primeros votos razonados que sentaron las bases de esta doctrina.

Palabras clave: Control de convencionalidad - control de constitucionalidad - Corte Interamericana - Sergio García Ramírez.

ABSTRACT

Conventionality control is an atypical doctrine in International Law and structurally significant within the Inter-American System for the Protection of Human Rights, aimed at integrating human rights treat-

(*) Estudiante de la Licenciatura en Derecho, Universidad Panamericana, Campus Guadalajara, México. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-4308-2316>. Correo electrónico: joseolveraamado@gmail.com

ties into the domestic legal order. Unlike similar mechanisms in other regional systems, this doctrine imposes on national judges the obligation to assess the compatibility of domestic norms with human rights treaties. The existing literature on the topic has mainly focused on its scope and legal implications since the case *Almonacid Arellano v. Chile* (2006), while studies on its origin are scarce. This paper seeks to fill that gap through the analysis of prior analogous mechanisms in other contexts, the institutional evolution of the Inter-American Court, and the jurisprudential role played by Judge Sergio García Ramírez. The article concludes with the study of the first reasoned opinions that laid the foundations of this doctrine.

Keywords: Conventionality control - constitutionality control - Inter-American Court - Sergio García Ramírez.

I. INTRODUCCIÓN

En 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte o Corte Interamericana), en la sentencia del caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006), creó la doctrina del control de convencionalidad¹ (Tello Mendoza, 2023, p. 21; González-Domínguez, 2018, p. 57). En comparación con los procedimientos de otros tribunales regionales de derechos humanos, que aún no han desarrollado un modelo equivalente al control de convencionalidad², puede afirmarse que este avance dio lugar a un “cambio de paradigma en el derecho contemporáneo” (Martínez Lazcano, 2021, p. 769), principalmente porque convierte a la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) en un instrumento autoejecutable. Según lo señala Ferrer Mac-Gregor, ello contribuye a reforzar la efectividad tanto de la CADH como de los derechos que en ella se reconocen (Mac-Gregor, 2015, pp. 94-95).

Con la génesis de esta doctrina, han surgido interrogantes como: ¿fue el control de convencionalidad una innovación jurídica sin precedentes o la reinterpretación estratégica de principios ya existentes en el derecho? En realidad, el control de convencionalidad debe concebirse como el resultado de un proceso evolutivo, inscrito en lo que se ha denominado “la internacionalización de los derechos humanos”³ (Silva Abbott, M., 2023, pp. 59-99). Tal como lo explica la propia Corte, esta figura representa la confirmación de principios jurídicos preexistentes que habían ido desarrollándose de manera gradual en su práctica jurisdiccional (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2015. p. 1).

Por lo tanto, el surgimiento de esta doctrina no puede entenderse sin atender a tres elementos centrales: la influencia del pensamiento jurídico de Sergio García Ramírez, la existencia de antecedentes comparados y la creación del sistema inte-

-
- 1) El control de convencionalidad es una limitación al poder de los Estados destinada a salvaguardar los derechos contenidos en la CADH. De forma sencilla, puede entenderse como la obligación que tienen los jueces de realizar una evaluación de compatibilidad entre una norma nacional —ya sea una ley, una disposición constitucional o cualquier otra norma— y la Convención Americana. En caso de que dicha norma contradiga de forma expresa lo dispuesto en la Convención, el juez debe inaplicar la norma interna para evitar su incompatibilidad y garantizar la plena eficacia del tratado.
 - 2) La incorporación de esta doctrina presenta consecuencias jurídicas en dos dimensiones: una nacional, y otra internacional. En su dimensión nacional, no resulta ajena a los sistemas constitucionales, ya que asemeja un mecanismo propio de estos: el conocido control de constitucionalidad.
 - 3) Max Silva Abbott denomina a este fenómeno como “un giro copernicano en el derecho internacional público”. Para una comprensión más profunda véase, Silva Abbott, M. (2023).

“Solo al considerar el desarrollo institucional y normativo del Sistema Interamericano De Protección de los Derechos Humanos es posible comprender adecuadamente el proceso que dio origen a esta figura jurídica.”

americano de derechos humanos. El control de convencionalidad no puede analizarse de forma aislada: “Solo al considerar el desarrollo institucional y normativo del Sistema Interamericano De Protección de los Derechos Humanos es posible comprender adecuadamente el proceso que dio origen a esta figura jurídica” (Quispe Remón, 2016, p. 226).

Evidentemente, esta figura ha captado la atención de la doctrina, dado que no se encuentra expresamente regulada en la CADH ni cuenta con una definición clara, sino que ha evolucionado progresivamente. A pesar de la trascendencia de esta doctrina, la literatura académica especializada ha tendido a centrarse en su desarrollo a partir del caso *Almonacid*, sin profundizar en sus raíces normativas, jurisprudenciales y doctrinales. Con el objetivo de contribuir a una comprensión más crítica y profunda, este ensayo se propone precisamente trabajar ese vacío mediante una reconstrucción rigurosa y contextualizada del proceso que condujo a la gestación y posterior consolidación del control de convencionalidad.

Este trabajo sostiene que el control de convencionalidad no surgió *ex nihilo*, sino que es la respuesta a una pregunta antigua del derecho internacional como orden normativo ¿cómo interactúan las obligaciones internacionales con el derecho interno? Esa respuesta puede rastrearse en experiencias domésticas, en particular, la francesa, en normas cardinales como la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, y en la vía mexicana que, impulsada por Sergio García Ramírez, proyectó el debate al plano interamericano. Más que un un trasplante legal (Watson, 1974), el control de convencionalidad es una transposición (Vázquez-Bermúdez, 2025, p. 22): una idea gestada en sede interna que se transpuso al ámbito internacional.

De ello se derivan dos afirmaciones guía: (i) el control de convencionalidad aborda la articulación entre derecho internacional y derecho interno y (ii) su formulación doctrinal nace en el debate nacional y se traslada al nivel interamericano.

El ensayo se organiza en tres apartados: primero, la evolución de figuras afines en sistemas regionales y, como estudio de caso, la experiencia francesa, por ser el primer escenario que interrogó de forma sistemática la relación entre derecho nacional e internacional; segundo, la configuración y depuración del estándar por la Corte Interamericana; tercero, una lectura crítica de las propuestas de Sergio García Ramírez, sus trabajos previos a ser juez interamericano y sus opiniones en *Mack Chang y Tibi*, para, finalmente, releer *Almonacid Arellano* y evaluar si el control de convencionalidad es una respuesta adecuada al problema de articulación.

Metodológicamente, se adopta un enfoque histórico-evolutivo con base doctrinal y jurisprudencial: (1) revisión de la jurisprudencia francesa; (2) marco internacional pertinente, con especial atención al artícu-

lo 27 de la Convención de Viena; (3) análisis de los escritos de García Ramírez previos a su nombramiento y de sus opiniones separadas; y (4) evaluación de Almonacid Arellano a la luz de esos hallazgos.

II. LA PRIMER APLICACIÓN DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD: LA EXPERIENCIA JURÍDICA FRANCESA

El control de convencionalidad es una obligación de aplicación exclusivamente interna. Es decir, solo puede cumplirse mediante la incorporación de este tipo de control en los sistemas jurídicos domésticos. Sin la introducción de esta figura procesal al derecho nacional, resulta imposible dar cumplimiento efectivo a dicha obligación. Esto implica, por un lado, facultar a los jueces nacionales para realizar una evaluación de compatibilidad entre una norma interna y un tratado internacional, lo que ha llevado a denominarlos jueces interamericanos. Por otro lado, exige la incorporación directa del derecho internacional en los sistemas domésticos.

Como consecuencia, esta situación genera un conflicto entre las normas internas y los compromisos internacionales asumidos por los Estados. Resulta evidente, por tanto, que esta tensión debió anticiparse incluso antes de la creación misma del control de convencionalidad. Y llevó a los jueces nacionales plantearse la pregunta: ¿Qué debe hacerse cuando una norma interna contradice un tratado internacional?

La experiencia jurídica francesa, en particular la evolución del control de constitucionalidad, ofrece una primera respuesta a

esta pregunta. En Francia, el Tribunal Constitucional (el *Conseil Constitutionnel*) fue dotado de autoridad exclusiva en el marco de su sistema concentrado⁴ y abstracto de control normativo (Silva Irurozabal, 2006, p. 2). Establecido por la Constitución de 1958 y formalmente operativo desde 1971, este órgano fue concebido como la única autoridad competente para examinar y determinar la constitucionalidad de las leyes en el ordenamiento jurídico francés (Bell, 2005, p. 487).

a) Control difuso de constitucionalidad *français*

Precisamente por tratarse de un sistema de control concentrado de constitucionalidad, a los jueces ordinarios se les ha negado históricamente la facultad de “declarar la inconstitucionalidad de una ley o un acto de gobierno dentro del marco legal francés, debido a la doctrina de la *loi écran*” (Silva Irurozabal, 2006, p. 3).

Según esta doctrina, desarrollada por el *Conseil d'État* en el caso *Arrighi* (*Conseil d'État*, 1936), un juez no podía aplicar directamente una norma constitucional cuando un acto administrativo se basaba en una ley que resultaba incompatible con la Constitución, ya que dicha ley actuaba como una barrera que impedía la intervención judicial. Esta postura reflejaba una concepción estricta de la separación de poderes, enraizada en una tradición jurídica que privilegiaba la soberanía parlamentaria (Gohin, 2000, p. 1182).

Esto responde a que Francia, especialmente después de la Revolución Francesa, de-

4) Es importante destacar que Francia adopta un modelo de control concentrado de constitucionalidad, y no uno difuso. Esta diferencia tiene implicaciones directas sobre quién está facultado a ejercer este control sobre las normas y en qué momento puede declararse su invalidez. En un sistema concentrado, únicamente el tribunal constitucional está facultado para llevar a cabo dicho control. Por el contrario, en un sistema difuso, cualquier juez puede realizar el examen de compatibilidad y, en caso de conflicto, inaplicar la norma contraria a la Constitución.

sarrolló una cultura jurídica centrada en el legislador, que identifica el poder con el pueblo y coloca al Parlamento en el núcleo del sistema jurídico. En consecuencia, existía una profunda desconfianza hacia los jueces (Fioravanti, 2020, p. 69).

Un ejemplo ilustrativo de ello es el artículo 127 del Código Penal de 1810 (Francia, 1810), que consideraba como falta disciplinaria cualquier injerencia judicial en asuntos legislativos, y que permaneció en vigor hasta 1994. De este modo, la doctrina de la soberanía parlamentaria y la inviolabilidad de los actos legislativos han dominado históricamente el razonamiento jurídico francés, impidiendo a los tribunales cuestionar la legitimidad de la ley estatutaria (Peiser, 2004, p. 35).

En este contexto, los jueces ordinarios no podían revisar la constitucionalidad de los actos administrativos cuando estos se fundamentaban en una ley, ya que dicha revisión era competencia exclusiva del tribunal constitucional. Sin embargo, en contraposición a esta doctrina, surgió la teoría de la pantalla transparente, resultado de una evolución gradual de la práctica judicial (Fromont, 1998, p. 370).

Esta nueva interpretación permitió que los jueces ordinarios ejercieran control constitucional sobre los actos administrativos que no estuvieran directamente respaldados por una ley. Este cambio se consolidó con el caso *Quintin* (Conseil d'État, 1991), que marcó un punto de inflexión hacia un sistema jurídico francés más abierto y flexible en materia de supervisión judicial.

Dicha evolución amplió el alcance de la defensa de derechos.

b) Un control difuso de convencionalidad *français*

La sentencia del caso *Quintin* permitió la aplicación de un control judicial difuso (es decir, ejercido por todos los jueces) sobre los actos administrativos, pero dejó abierta la cuestión relativa al control difuso de las normas legislativas nacionales. En consecuencia, el único órgano con autoridad para determinar la constitucionalidad de las leyes comunes en ese momento era el *Conseil d'État*.

En este contexto, el artículo 55 de la Constitución de 1958 estableció que los tratados internacionales debidamente ratificados y publicados prevalecen sobre las leyes nacionales (Dorani, 2021). Esta disposición⁵, muy anterior al surgimiento del control de convencionalidad, ya planteaba la interrogante sobre cómo debía interactuar el derecho internacional con los ordenamientos jurídicos nacionales, generando tensiones entre el deber de aplicar los tratados y la supremacía del derecho interno.

En línea con la doctrina de la *loi écran*, el *Conseil d'État* se mostró inicialmente reticente a invalidar leyes nacionales con base en tratados internacionales. Un ejemplo paradigmático es la sentencia *Syndicat général des fabricants de semoules de France* (Conseil d'État, 1968), en la cual el tribunal se negó a pronunciarse sobre la conformidad de una ley posterior con el Derecho comunitario⁶, argumentando que la exis-

5) Estas han sido consideradas como cláusulas constitucionales que permiten la aplicación directa del derecho internacional sobre el derecho nacional. Son de gran relevancia para la consolidación del control de convencionalidad, no solo porque se alinean con una visión monista que concibe el derecho nacional e internacional como parte de un mismo ordenamiento jurídico. Sino también porque, la Corte IDH señaló que en la mayoría de los ordenamientos jurídicos latinoamericanos ya existía un número significativo de estas cláusulas, lo que permitió dar paso al desarrollo del control de convencionalidad.

6) El Derecho comunitario europeo es el conjunto de normas que surge a raíz de la creación de la Unión Europea y constituye el marco legal que vincula jurídicamente a los Estados miembros de dicha organización.

tencia de una norma legal intermedia impedía aplicar directamente el tratado.

Sin embargo, esta tensión en torno a la primacía del Derecho internacional ya había sido abordada previamente en el derecho comunitario europeo. En el emblemático caso *Costa v. ENEL* (TJCE, 1964), el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas determinó que el Derecho comunitario debía prevalecer sobre el nacional. En dicho caso, Flaminio Costa cuestionó la constitucionalidad de una ley de nacionalización que, según él, contravenía el Tratado de Roma de 1957, negándose a pagar una factura a ENEL, empresa estatal italiana. El Tribunal resolvió que las normativas nacionales, cualquiera que fuera su rango, no podían prevalecer sobre el Derecho comunitario.

Frente a la disyuntiva de seguir el precedente del caso *Costa* o ceñirse a la interpretación tradicional del artículo 55 de su Constitución, los jueces franceses se vieron obligados a redefinir la jerarquía normativa. La primacía del Derecho comunitario se consolidó con la sentencia *Nicolo* (Conseil d'État, 1989), en la que por primera vez el *Conseil d'État* reconoció expresamente la supremacía del Derecho internacional y aceptó examinar la compatibilidad de una norma interna con un tratado.

Esta evolución jurisprudencial se alineó con la doctrina del Tribunal de Casación, que en el caso *Jacques Vabre* (Cour de Cassation, 1975) ya había sostenido que el Tratado de Roma prevalecía sobre el derecho interno, estableciendo que el Derecho comunitario constituía un ordenamiento jurídico autónomo, vinculante y directamente aplicable en el ámbito nacional.

Este conjunto de precedentes jurisprudenciales sentó las bases para una incorporación progresiva del derecho internacional en el sistema jurídico francés, especialmen-

te en lo que respecta a la aplicación directa de convenciones internacionales. Además de allanar el camino para la aceptación del control de convencionalidad, esta evolución creó el marco normativo necesario para asegurar la conformidad de las leyes nacionales con las obligaciones derivadas de las convenciones internacionales.

c) Primacía del derecho internacional artículo 27 de la Convención de Viena de 1969

La experiencia jurídica francesa no fue la única que debatió la interacción entre derecho interno y derecho internacional, previo a la creación del control de convencionalidad. El debate resultó central en la misma configuración del orden internacional, ya que una de sus convenciones cardinales lo reguló expresamente: el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (CV69). Sin embargo la pregunta fue distinta a la planteada por los franceses, en esta ocasión fue ¿Cómo afecta al derecho internacional las normas domésticas? Es decir que en lugar de ver desde una perspectiva de aplicación (aplicación del derecho internacional al derecho nacional) es de una perspectiva de incorporación (que valor tiene el derecho nacional en el derecho internacional).

En ese sentido, es importante mencionar que la CV69 codifica la celebración, aplicación e interpretación de los tratados pero, además contiene diversas reglas consuetudinarias, entre ellas la contenida en su artículo 27 (Zemanek, 2009, p. 1). Por ello, su alcance no se agota en las Partes contratantes, sino que, en la medida en que refleja costumbre, proyecta efectos *erga omnes*. Así, el artículo 27 establece que “[u]na parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio del artículo 46”.

Sobre esta base, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha consolidado el principio de la primacía funcional del derecho internacional en la fase de cumplimiento y la prohibición de alegar el derecho interno como excusa. En *Pulp Mills*, la CIJ calificó el artículo 27 como una “regla consuetudinaria bien establecida” (CIJ, 2010, p. 60). Más tarde, en *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite*, al tratar los artículos 27 y 46 de la CV69 (CIJ, 2012, p. 460), aplicó dichas normas como costumbre incluso respecto de Estados no partes. En el asunto relativo al *Caso del personal diplomático y consular de Estados Unidos en Teherán* (CIJ, 1980, p. 41), la CIJ afirmó que los acontecimientos y disposiciones internas no exoneran el cumplimiento de obligaciones convencionales derivadas de la CVRD y la CVCR, reafirmando así la irrelevancia del derecho interno para justificar el incumplimiento.

Este entendimiento coincide con la doctrina clásica según la cual, “desde el punto de vista del Derecho internacional... las leyes municipales son meros hechos” (CPJI, *German Interests in Polish Upper Silesia*, Serie A, núm. 7, p. 19). La misma lógica fue recogida en los Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos de 2001: el artículo 3 dispone que la calificación de un hecho como internacionalmente ilícito se rige por el derecho internacional y no por su denominación en el derecho interno, y el artículo 32 establece que el Estado responsable no puede invocar su derecho interno para eludir las consecuencias de la responsabilidad.

De este acervo se desprende que, ante la CIJ, el principio que impide invocar el derecho interno como justificación del incumplimiento posee un rango consuetudinario robusto, reflejado en el artículo 27 de la CV69 y aplicado de forma estable por la CIJ. Conviene, no obstante, introducir un matiz: la regla de irrelevancia del derecho

interno como excusa de incumplimiento no implica, por sí misma, una interacción directa monista ni consagra una jerarquía general del derecho internacional sobre el derecho nacional. Se trata de órdenes distintos (Shaw, 2021, p.110-117). El principio opera en el plano de la responsabilidad y de la aplicación del derecho internacional: frente a una reclamación por violación de obligaciones internacionales, el derecho interno no excusa el incumplimiento, sin que ello impida a los Estados regular libremente su orden doméstico de forma distinta.

III. LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DE LA CORTE IDH Y ORIGEN DEL CONTROL

El desarrollo del sistema interamericano se dio en paralelo con los debates sobre la manera en que el derecho comunitario europeo se aplicaba a los países miembros de la Unión Europea, tal como se ha analizado en el apartado anterior. Así, tras la Segunda Guerra Mundial, los fundamentos sustantivos de la Corte Interamericana se vieron fortalecidos, especialmente a partir de la adopción de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (Buergeth, 2006, p. 18). Lo que conformó “un orden internacional de protección de los derechos humanos.” (Glendon, 2011, p. 11).

La adopción de la CADH fue en San José el 22 de noviembre de 1969 y se abrió a la firma ese mismo día, sin embargo, entró en vigor el 18 de julio de 1978. Posterior a la entrada en vigor, fue el inicio oficial de las funciones de la Comisión y la Corte Interamericanas en 1985 como órganos encargados de asegurar su aplicación, marcó una nueva etapa institucional. Este proceso tuvo lugar en una región donde predominaban regímenes autoritarios responsables de graves violaciones a los derechos humanos, como “ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, desapa-

riciones forzadas y restricciones severas a las libertades individuales” (Saavedra Alesandri, 2006, p. 375).

Frente a esta realidad, la Corte orientó su actuación inicial hacia la justicia transicional y la protección de las víctimas de tales regímenes (Van Isschot et al., 2018, p. 1144), resolviendo casos que fueron calificados como relativamente sencillos debido a la evidente violación de la CADH.

Por lo que, las primeras decisiones de la Corte se enfocaron principalmente en actos atribuidos al poder ejecutivo, más que en normas legislativas o decisiones judiciales (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1988, 1989a, 1989b). De acuerdo con Buergethal (2004), estas resoluciones representaron una etapa en la cual la Corte desempeñó una función esencial en la rendición de cuentas internacional ante el incumplimiento de obligaciones por parte de los Estados, especialmente en el escenario de procesos de transición democrática en América Latina.

Durante este periodo de reconstrucción institucional y retorno a la democracia, la Corte Interamericana consolidó su posición como una jurisdicción contenciosa con competencia especializada para interpretar y aplicar la CADH (Ventura Robles, 2000–2001, p. 271). A través de sus resoluciones, no solo reafirmó el deber internacional de los Estados, sino que también ofreció a las personas una vía efectiva para presentar reclamaciones ante un órgano independiente del aparato estatal (García Ramírez, s.f., p. 286). Como señala Aceves (2003, p. 391), el sistema interamericano ha sido ampliamente reconocido como la herramienta regional más eficaz para la protección de los derechos humanos individuales, incluso admitiendo casos en los que los demandantes no fueron directamente afectados por las violaciones denunciadas (Olvera Amado, 2024, p. 12).

La idea del control de convencionalidad surgió específicamente en este marco institucional y normativo. El rol de la Corte como garante transnacional de los derechos humanos dentro del sistema interamericano condujo naturalmente a la consolidación de esta figura, que no puede entenderse como una extrapolación artificial ni como una expansión ilegítima de su competencia jurisdiccional (García Ramírez, s.f., p. 289). En definitiva, la regulación del control de convencionalidad constituye una manifestación concreta del principio según el cual el derecho internacional debe prevalecer para garantizar de forma efectiva la dignidad humana.

IV. EL DEBATE SOBRE LA INTEGRACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL EN EL ÁMBITO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

A la par de la creación del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos, se consolidó un tratado internacional (la CADH) con un contenido sustantivo centrado en derechos fundamentales, cuyos titulares eran los individuos y no otros Estados. Junto a este tratado, se estableció un órgano encargado de supervisar su cumplimiento: la Corte Interamericana. Sin embargo, existía un debate sobre la forma en que debían asumirse los compromisos internacionales dentro de las legislaciones nacionales, de nuevo ¿cuál era el valor de las obligaciones internacionales en el derecho nacional? Es en este contexto es que llega a la Corte el jurista mexicano Sergio García Ramírez, figura destacada en el desarrollo de la doctrina del control de convencionalidad, a quien se reconoce como su principal impulsor y arquitecto durante su ejercicio como juez.

Para comprender adecuadamente la génesis y evolución de esta doctrina, resulta esencial analizar el contexto jurídico mexi-

cano en el cual comenzó a formarse. Esto porque el nombramiento de Sergio García Ramírez como juez interamericano coincidió con un momento clave en el debate jurídico nacional de su país de origen: la tensión entre la cláusula de supremacía constitucional y el estatus jurídico de las convenciones internacionales dentro del ordenamiento interno (Flores, 2024, p. 71), situación que guarda similitud con lo que había ocurrido en Francia algunos años antes.

a) Antecedentes del debate de la relación entre el derecho nacional y el derecho internacional; el caso mexicano.

El debate sobre la aplicación del derecho internacional en el orden jurídico interno mexicano se centró en la interpretación del artículo 133 de la Constitución (Zarco, 1956, p. 1034; Cámara de Diputados, 2000), el cual, al igual que su antecedente el artículo VI, cláusula segunda, de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, establece que la Constitución, junto con las convenciones internacionales celebrados conforme a ella, constituye la Ley Suprema de la Unión.

Con este precepto, heredado del sistema normativo norteamericano, en México prevaleció durante parte del siglo veinte una interpretación según la cual los tratados internacionales y las leyes ordinarias compartían el mismo nivel jerárquico, ambos subordinados a la Constitución (Carpizo et al., 2000, p. 170). Desde esta perspectiva, los tratados no podían fungir como parámetro de constitucionalidad ni desplazar normas del derecho interno, lo que excluía la noción de un bloque de constitucionalidad. Esta postura fue confirmada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1992 (SCJN, 1992).

Sin embargo, a raíz de la reforma judicial de 1994, la SCJN modificó su criterio y con-

cluyó que los tratados internacionales en materia de derechos humanos ostentaban un rango superior al de las leyes federales y locales, aunque seguían subordinados a la Constitución (SCJN, 1999). Así se configuró una jerarquía normativa en la que la Constitución ocupaba el primer lugar, seguida por los tratados internacionales de derechos humanos y, en un nivel inferior, las leyes ordinarias. Esta estructura evolucionaría aún más en 2011, año en que se integraron expresamente los tratados internacionales al texto constitucional. De este modo, la jurisprudencia nacional consolidó un modelo monista, en el que las convenciones internacionales se incorporan automáticamente al orden nacional interno y son directamente aplicables sin requerir legislación adicional.

La culminación principal de este debate en México se produjo en el expediente Varios 912/2010, resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2011 (SCJN, Pleno, 2011). En el contexto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de ese mismo año y del cumplimiento de la sentencia del caso *Radilla Pacheco* —uno de los *leading cases* sobre control de convencionalidad— (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009, párr. 124), la SCJN estableció que el control de convencionalidad debía ejercerse *ex officio*. En consecuencia, los jueces mexicanos están obligados a contrastar, dentro de sus competencias y conforme a sus reglas procesales, las normas y los actos internos con la CADH y a ejercer el control correspondiente de oficio.

Esta interpretación, antes de varios 912 y de la reforma constitucional de 2011 contó con el respaldo de reconocidas doctrinas jurídicas nacionales. Héctor Fix-Zamudio, quien también se desempeñó como juez de la Corte Interamericana, sostuvo que “los tratados internacionales, una vez ratificados, se incorporan al derecho inter-

no como normas de origen internacional” (Fix-Zamudio, 2001, p. 533).

De forma concordante, Rubén A. Sánchez Gil interpretó el artículo 133 como fundamento del control difuso de constitucionalidad (Sánchez Gil, 2004, p. 200), mientras que Imer B. Flores argumentó que “la jerarquía normativa de los tratados deriva de principios constitucionales implícitos, sin que sea necesaria una reforma expresa para su incorporación” (Flores, 2005, p. 249).

Por su parte, juristas como Jorge Carpizo, Manuel Becerra Ramírez, Sergio López-Ayllón y Edgar Corzo Sosa coincidieron en que los tratados que amplían el catálogo de derechos deben entenderse como normas funcionalmente constitucionales, e incluso algunos de ellos propusieron reformas que facilitarían explícitamente su integración normativa (Becerra Ramírez, 2000, p. 169).

En esta misma línea de pensamiento, García Ramírez enfatizó la necesidad de construir un sistema constitucional armónico que integre “el derecho interno, la legislación nacional y las constituciones estatales con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, particularmente en materia de derechos humanos” (García Ramírez, 2015). Afirmó que “los sistemas de justicia nacionales constituyen la primera línea de defensa de los derechos fundamentales”, por lo que resulta indispensable que los estándares internacionales puedan ser invocados y aplicados directamente en el ámbito interno.

Fue precisamente en este contexto doctrinal, normativo y jurisprudencial donde Sergio García Ramírez formuló el concepto de control de convencionalidad, concebido como un puente funcional entre el derecho internacional de los derechos humanos y los sistemas jurídicos nacio-

nales como una solución a la interrogante de como es que interactúan el derecho nacional y el derecho internacional (García Ramírez, 2008, p. 362).

V. GARCÍA RAMÍREZ COMO ARQUITECTO DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

En un contexto de evolución del constitucionalismo latinoamericano y de la progresiva expansión del derecho internacional, la figura de García Ramírez se erige como una de las más influyentes en la conceptualización y consolidación del control de convencionalidad. Su elección como juez internacional representó la culminación natural de una destacada trayectoria académica y jurídica.

Desde finales de la década de los noventa, García Ramírez ya había formulado un enfoque sofisticado sobre la interacción entre el derecho nacional y el derecho internacional, como lo demuestra su ensayo titulado *La jurisdicción interamericana sobre derechos humanos* (García Ramírez, 2000), en el cual anticipaba tesis fundamentales que más tarde cristalizarían en sus votos como juez de la Corte. Por lo que en este apartado se examinan los argumentos y postulados que, desde su perspectiva, delinean la necesidad, el objeto y la finalidad del control de convencionalidad.

a) El rol de los jueces como garantes de los derechos

La primera idea fundamental que probablemente llevó a García Ramírez a proponer el control de convencionalidad fue la concepción del juez como garante de los derechos humanos. Es decir, que solo a través de la actuación judicial puede garantizarse la eficacia real de los derechos. A su juicio, los tratados internacionales, por sí solos, resultan insuficientes para asegurar la protec-

“La primera idea fundamental que probablemente llevó a García Ramírez a proponer el control de convencionalidad fue la concepción del juez como garante de los derechos humanos.”

ción de los derechos que consagran, ya que sin mecanismos jurisdiccionales efectivos, estos se reducen a meros ideales.

En consecuencia, consideró necesario establecer estructuras que permitieran hacer exigibles estos derechos. En esta línea, sostuvo que la efectividad de los derechos individuales reconocidos en los tratados depende de la posibilidad de invocarlos y hacerlos valer ante tribunales competentes; de lo contrario, quedarían limitados a aspiraciones normativas sin aplicación práctica (Chorny Elizalde et al., 2011. p. 341).

Desde esta perspectiva, y partiendo del análisis de los medios de garantía de los tratados, García Ramírez abogó por una concepción activa del juez nacional como primera línea de defensa de los derechos humanos. En su opinión, no basta con la existencia de jueces internacionales; en un modelo basado en el principio de complementariedad, es fundamental evitar que las controversias lleguen hasta las instancias internacionales, cuando estas podrían resolverse eficazmente en el plano nacional (García Ramírez, 2006, p. 11).

Así, consideró imprescindible extender la protección ofrecida por la CADH más allá

de la jurisdicción de la Corte Interamericana. Esta postura se basó en el reconocimiento de que, si la Corte es el único garante de la CADH, debe advertirse que su capacidad operativa es acotada, especialmente en comparación con su homóloga europea (Londoño Lázaro, 2005, p. 95). En efecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sido identificado por diversos autores como el sistema de protección regional más eficiente y eficaz (Kowalski, 2024, p. 56).

Esta diferencia resulta aún más notoria si se compara el volumen de sentencias emitidas: mientras la Corte Europea ha dictado miles de decisiones, la Corte Interamericana ha resuelto en torno a 500 casos, lo que evidencia una capacidad significativamente menor. En este contexto, García Ramírez subrayó “la necesidad de ampliar el nivel de protección en los sistemas jurídicos nacionales, considerando que la Corte Interamericana actúa como un órgano esencialmente subsidiario, al cual solo llega una fracción reducida de los casos dentro de su competencia” (Camarillo Govea & Rosas Rábago, 2016, p. 128).

b) La adaptación del derecho internacional al ámbito nacional

Desde antes de ser juez, García Ramírez formuló una teoría de integración normativa entre el derecho nacional y el derecho internacional como respuesta a las obligaciones internacionales asumidas por los Estados. Esta integración se fundamentó en el artículo 29 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT) y en el artículo 133 de la Constitución mexicana. En su análisis, estos instrumentos establecen una jerarquía superior del derecho internacional sobre las normas nacionales y consagran su incorporación automática al derecho interno (García Ramírez, 2000, p. 143). Desde esta perspectiva, las obligaciones internacionales no se

agotan en la relación entre Estados y, por tanto, no deberían quedar circunscritas únicamente al derecho internacional, ya que también generan efectos directos sobre los individuos.

La eficacia vinculante de estas obligaciones se proyecta, según García Ramírez, a través de cláusulas constitucionales de integración, que legitiman la aplicación directa de la CADH en el ámbito doméstico. Esta aproximación monista se sustenta en el reconocimiento de un *núcleo irreductible* de derechos humanos, cuyo cumplimiento debe prevalecer incluso frente a disposiciones internas que puedan contradecirlo (García Ramírez, 2000, p. 294).

c) El *Ius Gentium* Latinoamericano como fundamento del derecho común regional

Este núcleo irreductible representa precisamente una concepción de los derechos humanos como universales. De ahí surge la necesidad de concebir un derecho común: un *ius gentium* latinoamericano. Esta idea se traduce en la construcción de un sistema normativo común en América Latina en materia de derechos fundamentales.

Para García Ramírez, la Corte Interamericana no debía limitarse únicamente a resolver controversias interestatales, sino que estaba llamada a desempeñar un rol normativo más amplio, orientado a la progresiva uniformización de estándares jurídicos en la región. A su juicio, la identidad compartida de los Estados latinoamericanos —tanto en términos históricos como jurídicos— facultaba a la Corte para

construir un *corpus iuris* regional que, si bien tenía como fundamento a la CADH, no debía restringirse exclusivamente a su texto, sino que podía expandirse mediante una interpretación evolutiva que reflejara los valores y necesidades contemporáneas de la región (García Ramírez, 2006, p. 21).

d) El problema de las fuentes del derecho internacional

¿Puede entonces la Corte actuar como legisladora? ¿Puede convertirse en impulsora de este *ius gentium* regional? Ante estas interrogantes, García Ramírez respondería afirmativamente: la Corte podría ampliar la CADH a través de su jurisprudencia. Según la teoría general del derecho internacional público, las fuentes del derecho internacional, desde una perspectiva formalista están recogidas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (García Escobar, 2024)⁷. Si bien se reconoce el carácter subsidiario de la jurisprudencia, García Ramírez propuso que la exégesis de la Corte debería ser entendida como una expresión normativa con valor general⁸, en la medida en que consolidan principios jurídicos aplicables a todos los Estados parte del sistema (García Ramírez, 2006, p. 11).

Bajo la influencia doctrinal de César Sepúlveda, sostuvo que tanto las decisiones contenciosas como las opiniones consultivas de la Corte pueden adquirir efectos vinculantes, al menos en cuanto orientan la interpretación y aplicación de las obligaciones convencionales en el ámbito del derecho interno (García Ramírez, 2000, p. 291).

7) En este marco, se reconocen como fuentes del derecho internacional las convenciones, la costumbre y los principios generales del derecho. Como fuentes subsidiarias, se consideran la jurisprudencia de los tribunales internacionales y la doctrina. Aunque hay otras fuentes que no se encuentran en esta disposición pero si son reconocidas como las declaraciones unilaterales.

8) Esto sería denominado más adelante por el juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor como la *res interpretata*, complementaria a la *res iudicata*, la cual, aun así, es oponible y de cumplimiento obligatorio para los Estados parte de la Convención.

“En consecuencia, García Ramírez sostuvo de manera categórica que el derecho internacional de los derechos humanos debía ser considerado una fuente legítima y obligatoria del derecho nacional.”

e) Derechos Humanos como límite

En consecuencia, García Ramírez sostuvo de manera categórica que el derecho internacional de los derechos humanos debía ser considerado una fuente legítima y obligatoria del derecho nacional. En sus reflexiones de 2002, propuso superar el constitucionalismo formalista, argumentando que la protección efectiva de los derechos humanos exige la implementación de un control de convencionalidad (García Ramírez, 2004, p. 1). Desde esta perspectiva, los derechos consagrados en convenciones internacionales no solo deben incorporarse a las legislaciones nacionales, sino que también deben ser exigibles ante tribunales internos, en calidad de normas con rango constitucional o cuasi constitucional.

Esta concepción fue la que García Ramírez trasladó a su labor como juez de la Corte Interamericana, lo que lo llevó, en 2003, a emitir los primeros votos concurrentes en los que delineó claramente el concepto de control de convencionalidad, dotándolo de contenido y sustancia. Posteriormente, esta figura sería acogida formalmente por la jurisprudencia de la Corte. Así, su pensamiento se consolidó como el fundamento

doctrinal que permitió a la Corte institucionalizar una de las figuras más innovadoras del derecho internacional latinoamericano.

VI. EL PRIMER VOTO CONCURRENTENTE Y LA CONFIGURACIÓN INICIAL DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.

Si bien el control de convencionalidad se venía gestando desde mucho antes, en concreto en la labor académica de Sergio García, lo cierto es que la materialización de esta doctrina ocurrió cuando la idea se llevó al seno de la Corte Interamericana. Por lo tanto, esta materialización comenzó con la sentencia del caso *Mack Chang vs. Guatemala*.

La causa fue presentada ante la Comisión Interamericana por la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala y trataba del asesinato de Myrna Elizabeth Mack Chang, una reconocida antropóloga social. El caso se enmarcaba en un entorno de violencia política generalizada e impunidad y la ejecución extrajudicial de Myrna, atribuida a agentes del Estado, fue el hecho constitutivo de la violación de la CADH (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003). Sin embargo, la relevancia de este fallo se acentuó con el voto de García Ramírez, quien introdujo, por primera vez, la idea de la necesidad de un control de convencionalidad.

a) Atribución de responsabilidad internacional

Así, en su voto, advierte las inconsistencias entre las actuaciones emanadas de distintos órganos estatales, lo que, en su análisis, podría comprometer la imputación internacional del Estado. A su juicio, permitir que tales actuaciones, por provenir de órganos estatales distintos, puedan limitar el alcance de la responsabilidad internacional, significaría excluir ciertos actos

del ámbito de la jurisdicción prevista por el régimen convencional, debilitando así la eficacia de la función contenciosa de la Corte. Por ello, concluye lo mismo que el artículo 4 del Proyecto de Artículos Sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2001, p. 2), en el cual se establece lo siguiente:

será considerado hecho del Estado, según el derecho internacional, el comportamiento de cualquier órgano estatal, ya ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, sin importar su posición en la estructura del Estado ni si forma parte del gobierno central o de una división territorial (Comisión de Derecho Internacional, 2001, p. 40).

b) Control concentrado de convencionalidad

Esta reflexión anticipa la función del control de convencionalidad como una figura jurídica orientada a preservar la coherencia sistémica del orden jurídico interamericano y a garantizar su aplicación efectiva por parte de los Estados. Esto lo logra vinculando de forma directa al poder judicial como responsable y garante del cumplimiento de las obligaciones internacionales.

En este sentido, el primer paso consistió en someter a todos los órganos del Estado, especialmente al poder judicial, a dichas obligaciones. Y así garantizar que los jueces puedan revisar la compatibilidad entre las normas nacionales y la CADH, e inaplicar aquellas disposiciones que resulten incompatibles, con el fin de evitar generar responsabilidad internacional.

Por lo que puede concluirse que García Ramírez concebía en un inicio al control de convencionalidad como una función inherente a la Corte Interamericana; es decir, bajo un modelo concentrado, de la misma forma que funciona el control conce-

trado de constitucionalidad (Olvera, 2025, p. 159). Desde esta perspectiva, el tribunal interamericano sería el único órgano facultado para examinar la conformidad de los actos estatales con las disposiciones de la CADH. Esta visión, originalmente restringida al ámbito internacional, sentó las bases para una posterior expansión doctrinal que implicaría la extensión de esta obligación a los jueces nacionales como parte integral del sistema interamericano de derechos humanos.

VII. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DESDE UNA DIMENSIÓN DIFUSA

El caso *Tibi vs. Ecuador* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2004) fue el segundo en el que García Ramírez pudo desarrollar de manera más amplia su concepción del control de convencionalidad. El origen de este caso se remonta a la detención arbitraria de Daniel David Tibi por parte de la policía de Quito, sin orden judicial, y su posterior traslado a Guayaquil, donde permaneció privado de libertad durante veintiocho meses. Durante ese tiempo, fue sometido a tratos crueles, inhumanos y degradantes (incluidos golpes, quemaduras y asfixia) con el objetivo de obtener una confesión relacionada con delitos de narcotráfico, a pesar de que siempre sostuvo su inocencia.

a) Corte IDH como tribunal Constitucional.

Desde las primeras líneas de su voto, García Ramírez subrayó su intención de reflexionar sobre el sentido y la trascendencia que deben tener las sentencias y opiniones consultivas de la Corte Interamericana. Sin embargo, el verdadero desarrollo del concepto de control de convencionalidad se advierte cuando asemeja la labor de un tribunal constitucional a la de la Corte In-

teramericana, al señalar que la función de ambos consiste en evaluar la conformidad entre una norma nacional y una norma suprema, ya sea la Constitución o la CADH (García, 2004, p. 1).

Así, la Corte Interamericana, en primer lugar, ejerce un control concentrado de convencionalidad, inherente a su función jurisdiccional. No obstante, García Ramírez avanzó hacia una reflexión más amplia, en la que reconoció las limitaciones propias de una corte internacional. De la misma manera que los tribunales constitucionales no pueden revisar la totalidad de las normas internas, una corte internacional no está diseñada ni facultada para resolver todas las controversias que se deriven de presuntas violaciones a derechos humanos (García, 2004, p. 12).

Esta constatación lo llevó a enfatizar el carácter subsidiario y final del sistema interamericano, y a destacar la necesidad de fortalecer los mecanismos internos de protección, reconociendo que la eficacia del cumplimiento convencional depende, en última instancia, del adecuado funcionamiento del orden jurídico nacional. (García, 2004, p. 2).

b) Control difuso de convencionalidad.

De este modo, García Ramírez fue más allá al sostener que los Estados deben asumir un papel activo como garantes de la CADH. Para que esta tenga una efectividad real, resulta esencial que las sentencias emitidas por la Corte Interamericana se proyecten e integren en los sistemas jurídicos nacionales. Esta influencia estructural de la jurisprudencia interamericana no solo legitima, sino que también justifica la existencia de una jurisdicción internacional que, aunque carezca de la capacidad para resolver miles de casos repetitivos, cumple una función normativa orientadora (García, 2004, p. 1).

Este planteamiento se vincula estrechamente con la noción del *ius gentium* latinoamericano formulada por García Ramírez, entendida como una base normativa común para la región. Parte de la existencia de un conjunto jurisprudencial coherente y aplicable a los sistemas nacionales para la resolución de casos similares lo que busca evitar la duplicación de procedimientos respecto de cuestiones ya abordadas por la Corte. A su juicio, tal repetición carece de valor jurídico y perjudica la eficiencia procesal del sistema. Por ello, recae sobre los jueces nacionales la responsabilidad de salvaguardar la jurisprudencia emanada de la Corte Interamericana (García, 2004, p. 1).

Posteriormente, destacó la función esencial del Poder Judicial en la protección de la CADH, al que describió como el garante institucional por excelencia (García, 2004, p. 1). Enfatizó que dicho poder está diseñado para asegurar el respeto al Estado de derecho. Así, este voto concurrente sentó las bases para una evolución conceptual significativa: se pasó de concebir el control de convencionalidad como un modelo concentrado exclusivo de la Corte Interamericana hacia una concepción difusa, en la que los órganos judiciales nacionales asumen un rol activo y complementario en la aplicación y protección del derecho internacional de los derechos humanos (García, 2004, p. 12).

VIII. CONSOLIDACIÓN DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

Todo este proceso de consolidación del control de convencionalidad culminó en 2006 con la sentencia del caso *Almonacid*. Es decir que este caso no solo fue un hito para el derecho sino que (i) es el caso que creó el control de convencionalidad *de iure*, (ii) materializó las ideas de Sergio García, (iii)

fue la respuesta que dio la Corte Interamericana a la duda de la interacción del derecho nacional y el derecho internacional. Por lo que, en esta sección, debido a la relevancia del caso y a que es el culmen de toda la investigación presentada en este trabajo se hace un estudio del caso a la luz de todo el transcurso que se ha presentado.

Este caso se centró en la ejecución extrajudicial del profesor y ciudadano chileno Luis Alfredo Almonacid Arellano, ocurrida durante la dictadura de Augusto Pinochet. Sin embargo, el eje principal de la controversia no fue la ejecución en sí, sino la vigencia y aplicación del Decreto Ley N.º 2.191, conocido como Ley de Amnistía. Esta norma provocó el archivo de los procesos judiciales, impidiendo la continuación de la investigación y el ejercicio de la acción penal.

En su sentencia, la Corte no se limitó a declarar y sancionar la responsabilidad internacional del Estado chileno por omisión judicial; fue más allá al introducir la doctrina del control de convencionalidad. En un asunto que parecía circunscribirse a examinar la omisión legislativa de adecuar la normativa a los estándares de la CADH, o a valorar la aplicación judicial de esa normativa, el tribunal trascendió el mero enjuiciamiento para perfilar una pauta interpretativa estructural. Así, el caso dejó de ser una evaluación de responsabilidad internacional para convertirse en el vehículo mediante el cual la Corte delineó una obligación de examen de compatibilidad convencional, proyectando efectos que inciden tanto en la labor del legislador como en la de los jueces internos.

El núcleo de la sentencia giró en torno a la compatibilidad del ordenamiento jurídico interno con la CADH, es decir, un ejercicio de control concentrado. A partir de ello, surgieron interrogantes clave: ¿puede subsistir una ley de amnistía frente a obligacio-

nes internacionales inderogables? ¿Existe una obligación positiva de derogarla en virtud de la CADH? ¿Qué consecuencias se derivan cuando el derecho interno obstaculiza el cumplimiento de normas internacionales vinculantes?

La función de la Corte Interamericana, al resolver el caso, consistía en determinar si era susceptible de atribuirse responsabilidad internacional a Chile. A partir de las interrogantes planteadas, el análisis de esta sección se estructura sobre la base del derecho internacional de la responsabilidad del Estado, con el doble propósito de explicar por qué este asunto difirió de precedentes relativos a leyes de amnistía (como *Barrios Altos*) y de esclarecer el contexto que propició la formulación del control de convencionalidad. En otras palabras, se trata de examinar, por un lado, cómo la configuración fáctica y normativa del caso condujo a un enfoque distinto respecto de la atribuibilidad y los estándares de incumplimiento, y, por otro, de identificar las condiciones jurisprudenciales e institucionales que favorecieron la emergencia de una doctrina orientada a exigir a los órganos internos un examen de compatibilidad de sus actos y normas con la CADH.

En relación con la conducta estatal, la Corte identificó dos actos relevantes. En primer lugar, la vigencia del Decreto Ley, lo cual implicó una omisión legislativa posterior a la ratificación de la CADH. En segundo lugar, la aplicación judicial de dicha norma, que constituyó una actuación atribuible al Poder Judicial. Ambas conductas (una de carácter legislativo y la otra jurisdiccional) fueron consideradas generadoras de responsabilidad internacional (Corte Interamericana, 2006, pp. 42-53). No obstante, el tribunal estimó necesario determinar si los hechos subyacentes (específicamente, la ejecución extrajudicial de Luis Almonacid) podían ser calificados como crimen de lesa humanidad, lo que conllevaría consecuen-

cias jurídicas de mayor gravedad (Corte Interamericana, 2006, p. 54).

Para determinar si la ejecución extrajudicial constituía un crimen de lesa humanidad, la Corte recurrió a fuentes del derecho internacional, incluidas decisiones del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, la Corte Europea de Derechos Humanos y los precedentes de Núremberg (Corte Interamericana, 2006, p. 41). No obstante, no articuló de manera rigurosa el fundamento normativo que conferiría fuerza vinculante a tales precedentes en relación con el Estado chileno. Si bien hizo alusión a violaciones de normas de *ius cogens*, que prohíben los crímenes de lesa humanidad, su argumentación careció de la sistematicidad y contundencia necesarias para acreditar que los hechos alcanzaban dicho umbral conforme al derecho internacional.

Pese a estas deficiencias, la Corte concluyó que los crímenes de lesa humanidad no pueden ser objeto de amnistía y que la vigencia del Decreto Ley constituía una violación del artículo 2 de la CADH —dos distintas conclusiones por un lado invalidez por ser de lesa humanidad y por otro contrario a la CADH— (Corte Interamericana, 2006, p. 48). La justificación del control de convencionalidad surge con la constatación de la violación al artículo 2 de la CADH. En este sentido, la Corte inició su análisis con precedentes del derecho internacional, como *Exchange of Greek and Turkish Populations* (Corte Permanente de Justicia Internacional, 1925) (Corte Interamericana, 2006, p. 53), que reconoce la obligación de adaptar la legislación interna a los tratados ratificados.

Con estas premisas, la Corte parte para afirmar la obligación de los Estados de evaluar la compatibilidad de sus actos internos (en un inicio, principalmente las leyes) con la CADH. Esta conclusión proviene de premisas claras: (i) las leyes de amnistía resultan incompatibles con la CADH (se

alude, en particular, a crímenes de lesa humanidad); (ii) pese a esa incompatibilidad, los jueces nacionales aplicaron la ley cuestionada; (iii) el artículo 2 de la CADH impone a los Estados el deber de adecuar su ordenamiento interno; (iv) y permanece abierta la cuestión sobre el valor del derecho internacional (en específico, la CADH) dentro de los sistemas nacionales.

La respuesta más plausible a esta última cuestión es que la CADH consagra obligaciones internacionales asumidas por los Estados, exigibles primordialmente en el plano internacional. De ahí que, en principio, cada Estado conserve la libertad de determinar los mecanismos de recepción conforme a su propio diseño institucional. El artículo 2 de la CADH, en efecto, se refiere a la obligación estatal de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter necesarias para dar efecto a los derechos y libertades reconocidos. Sin embargo, sobre la base de tres ideas; la noción de un *ius gentium* interamericano, la consideración de los jueces nacionales como garantes de derechos y la tesis de la aplicabilidad directa de determinadas obligaciones internacionales, propuestas por Sergio García se introduce la doctrina del control de convencionalidad. Esta doctrina reconfigura el entendimiento tradicional del artículo 2, pues atribuye un efecto práctico inmediato al derecho internacional en el ámbito interno y sitúa a los jueces como agentes encargados de realizar el examen de compatibilidad entre el derecho nacional y la CADH.

La sentencia delineó, así, un modelo concentrado y otro difuso de control de convencionalidad. El primero corresponde a la propia Corte Interamericana; el segundo descansa en la obligación de los jueces estatales de ejercer ese control. En esta configuración, el tribunal afirmó que, tras la ratificación de la CADH, los jueces nacionales (en su calidad de órganos del Esta-

do) tienen el deber de realizar el control de convencionalidad en cada caso concreto (Corte Interamericana, 2006, p. 53). Esta función no se agota en el tenor literal de la CADH, sino que exige incorporar la interpretación autorizada de la Corte Interamericana, en su condición de intérprete última del tratado.

En consecuencia, la sentencia *Almonacid Arellano* marca el punto de partida doctrinal del control de convencionalidad en el sistema interamericano. A partir de ese precedente, el contenido y el alcance de la doctrina se han ido ampliando hasta adquirir la configuración que hoy conocemos.

La doctrina del control de convencionalidad ha adquirido un alcance más amplio que en su formulación inicial en *Almonacid Arellano*. En *Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006, párr. 128) se fijó su núcleo normativo: los jueces internos deben abstenerse de aplicar normas que contravengan la CADH; el Estado responde por los actos de cualquiera de sus poderes; y el Poder Judicial tiene el deber de ejercer control de convencionalidad tomando en cuenta la interpretación de la Corte Interamericana. Este control se ejerce de oficio y dentro de los límites de la competencia y de las reglas procesales de cada órgano jurisdiccional.

La línea se afianzó en *Radilla Pacheco vs. México* (Corte Interamericana, 2009, párr. 340), caso emblemático para el ordenamiento mexicano por su impulso a la recepción interna del estándar y a la práctica del control de oficio. A partir de *Radilla*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que las sentencias de la Corte Interamericana son vinculantes para México y que también lo es su parte considerativa, mientras que los criterios de asuntos en los que México no fue parte operan como guía interpretativa para los tribunales nacionales.

La obligación judicial de ejercer control frente a normas y actos incompatibles con la CADH fue reafirmada en *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* (2010, párr. 225), consolidando la exigencia de contraste convencional como parámetro decisorio en sede interna. En la misma dirección, *Gomes Lund y otros vs. Brasil* (2010, párr. 176) robusteció el estándar de inaplicación de normas internas contrarias a la Convención y precisó los deberes de debida diligencia impuestos al Estado, lo que permite apreciar comparativamente la recepción regional del control.

Finalmente, en *Gelman vs. Uruguay* (Corte Interamericana, 2011, párr. 225), a partir de los hechos relativos a la desaparición forzada de María Claudia García de Gelman y a la sustracción de identidad de su hija en el contexto de la "Operación Cóndor", la Corte ordenó investigar y afirmó con claridad que todas las autoridades están obligadas a ejercer el control de convencionalidad, incluso frente a leyes aprobadas por mayorías parlamentarias, reafirmando así la primacía del parámetro interamericano cuando existe incompatibilidad normativa.

IX. CONCLUSIÓN

¿Es el control de convencionalidad el resultado de años de evolución jurisprudencial? Esta pregunta se vincula de manera directa con la interacción entre el derecho internacional y el derecho interno, particularmente a partir de la adopción de convenciones en materia de derechos humanos. Si bien esta interacción no nació en los inicios del derecho internacional público, fueron los tratados internacionales de derechos humanos los que permitieron perfilarla con mayor nitidez y convertirla en una cuestión práctica para los jueces y las autoridades nacionales.

Como se ha expuesto, el interrogante sobre la forma de articular ambos órdenes

se planteó tempranamente en Europa con la consolidación del derecho comunitario. En Francia, por ejemplo, la judicatura debió decidir qué debía prevalecer, si las normas internas o los compromisos internacionales, y de esa experiencia judicial se desprende (en el contexto europeo) una primacía de los tratados europeos sobre el derecho nacional. A la luz del caso *Costa v. ENEL*, la primacía del derecho comunitario frente al derecho interno quedó establecida con claridad.

De ello se sigue que el control de convencionalidad no es un hallazgo súbito ni una creación *ex nihilo*, sino la cristalización de una práctica evolutiva que articula el derecho internacional con el orden interno y que, en el ámbito interamericano, adquirió forma justiciable. Responde a la pregunta por el modo en que interactúan ambos sistemas y cumple una función eminentemente operativa: orientar la decisión judicial cuando existe un parámetro convencional aplicable y claro.

En esta trayectoria, Sergio García Ramírez había desarrollado previamente ensayos de derecho internacional en los que delineó ideas que luego conformarían las bases del control de convencionalidad: los jueces como garantes de los derechos humanos, el *ius commune* latinoamericano, la aplicación directa del derecho internacional en el ámbito interno y el valor normativo de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Más tarde, sus votos concurrentes en *Tibi* y *Mack Chang* resultaron decisivos. En el primero, sostuvo que todas las autoridades del Estado —incluidos los jueces— pueden comprometer la responsabilidad internacional, incluso ante deficiencias legislativas; en *Tibi* afirmó, además, que la Corte Interamericana debía concebirse como un tribunal consti-

tucional y que los jueces nacionales están obligados a aplicar la CADH.

El punto de inflexión llegó con la sentencia en *Almonacid*, en la que se estableció que los jueces deben ejercer un control de convencionalidad de las leyes nacionales respecto de la CADH. Estas ideas, que dieron origen a la figura, permiten identificar sus fundamentos y la dirección que ha adoptado: imponer una obligación directa a los jueces nacionales, consolidar la jurisprudencia interamericana y concebir a la Corte Interamericana como un tribunal internacional con autoridad normativa regional.

De este trabajo se desprenden cuatro conclusiones que, aunque complementarias, mantienen perfiles propios. La primera es la primacía aplicativa: ante una colisión entre el derecho interno y el derecho internacional, el parámetro convencional rige la decisión del caso concreto. La segunda es el modelo mixto de control, que combina un control concentrado en la cúspide constitucional con un control difuso ejercido por todos los jueces competentes. La tercera es la caracterización del control de convencionalidad como un trasplante jurídico que nace en debates domésticos sobre la relación entre derecho internacional y derecho interno (con especial valor heurístico de la experiencia francesa) y que se transpone al plano interamericano, donde opera como respuesta práctica al problema de articulación entre órdenes al fijar un parámetro convencional aplicable y orientar la decisión judicial en sede interna. La cuarta es el vector intelectual: la figura tiene en Sergio García Ramírez a su arquitecto, cuyos escritos y opiniones en *Mack Chang* y *Tibi* formularon los ejes de atribución y función judicial que desembocaron en la regla. ◆

BIBLIOGRAFÍA

- Aceves, W. (2003). *Actio popularis: The class action in international law*. *University of Chicago Legal Forum*, 2003, 391. <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol2003/iss1/9>
- Becerra Ramírez, M. (2000). *Jerarquía de los tratados internacionales*. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (3), 169–197. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Bell, J. (2005). *French administrative law and the supremacy of European laws*. *European Public Law*, 11(4), 487–493.
- Buergenthal, T. (2004). *Recordando los inicios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. *Revista IIDH*, 39. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Buergenthal, T. (2006). *The evolving international human rights system*. *American Journal of International Law*, 100, 783–807. <https://doi.org/10.1017/S0002930000031894>
- Camarillo Govea, L. A., & Rosas Rábago, E. N. (2016). *El control de convencionalidad como consecuencia de las decisiones judiciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. *Revista IIDH*, 64, 128–145, p. 130. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/>
- Carpizo, J., et al. (2000). *Jerarquía de los tratados internacionales: Comentario al amparo en revisión 1475/98*. *Cuestiones Constitucionales*, (3), 170–197. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Chorny Elizalde, V., Barrera Rosales, P., & García Ramírez, S. (2011). *Conversando con Sergio García Ramírez*. *Cuaderno de Divulgación. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 5(7), 341–349.
- Dorani, S. (2021, noviembre 23). *The primacy of EU law over French law: EU law takes precedence over national law?* CESRAN International. <https://cesran.org/the-primacy-of-eu-law-over-french-law-eu-law-takes-precedence-over-national-law.html>
- Fioravanti, M. (2020). *Los derechos en la historia del constitucionalismo moderno* (7.ª ed., 1.ª reimp., p. 62). Editorial Trotta.
- Fix-Zamudio, H. (2001). *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos* (2.ª ed., pp. 533–636). Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Flores, I. B. (2005). *Sobre la jerarquía normativa de leyes y tratados: A propósito de la (eventual) revisión de una tesis*. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (13), diciembre.
- Flores, I. B. (2024). *Control de constitucionalidad vis-à-vis convencionalidad: A propósito del legado de don Sergio García Ramírez y de la evolución de criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 74(Esp.). <http://10.22201/fder.24488933e.2024.e.88641>
- Fromont, M. (1998). *El control de constitucionalidad ejercido por las jurisdicciones ordinarias francesas*. *Pensamiento Constitucional*, 8(8), 370–382. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- García Escobar, G. (2024.). *Las decisiones judiciales como fuente jurídica principal para la creación de nuevos derechos por*

parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos [Manuscrito inédito].

García Ramírez, S. (1991). *La internacionalización de los derechos del hombre: expansión y movimiento. Algunos obstáculos para su progreso actual*. En C. Sepúlveda (Ed.), *Estudios sobre derecho internacional y derechos humanos* (p. 17). Comisión Nacional de Derechos Humanos.

García Ramírez, S. (1998). *La jurisdicción interamericana sobre derechos humanos. Actualidad y perspectivas*. *Revista Mexicana de Política Exterior*, nueva época, (54), 116–149.

García Ramírez, S. (2000). *Estudios jurídicos* (1.ª ed.). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, núm. 30.

García Ramírez, S. (2003). *Voto concurrente*. En *Caso Mack Chang vs. Guatemala, Sentencia de 25 de noviembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas)*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie C, No. 101.

García Ramírez, S. (2004). *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana* [Reseña de la obra de A. Cançado Trindade, G. Peytrignet y J. Ruiz de Santiago]. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (11), 261–271.

García Ramírez, S. (2004). *Voto razonado concurrente*. En Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Tibi vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de septiembre de 2004* (Serie C, núm. 114, párr. 9 y ss.).

García Ramírez, S. (2006). *La jurisdicción interamericana de derechos humanos*.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

García Ramírez, S. (2008). *Prólogo. Sobre el control de convencionalidad y la recepción interna del orden internacional de los derechos humanos*. En E. Rey Cantor, *Control de convencionalidad de las leyes y derechos humanos* (pp. XV–XXXII). Porrúa.

García Ramírez, S. (2008). *Recepción de la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos en el derecho interno*. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (pp. 353–375). Konrad Adenauer Stiftung.

García Ramírez, S. (2015). *Votos particulares en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y reflexiones sobre control de convencionalidad* (2.ª ed.). Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

García Ramírez, S. (s.f.). *El control judicial interno de convencionalidad*. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 5. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla.

García Ramírez, S. (s.f.). *Origen y actualidad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. En *Hacia un nuevo derecho internacional público*. UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1968/16.pdf>

Glendon, M. A. (2011). *Un mundo nuevo: Eleanor Roosevelt y la Declaración Universal de Derechos Humanos*. Fondo de Cultura Económica.

Gohin, O. (2000). *Le Conseil d'État et le contrôle de la constitutionnalité de la loi*. *Revue Française de Droit Administratif (RFDA)*, 16(6), 1175–1188.

- González-Domínguez, P. (2018). *The doctrine of conventionality control: Between uniformity and legal pluralism in the Inter-American human rights system*. Intersentia.
- Kowalski, J. (2024). *Measuring the effectiveness of control mechanisms in regional human rights systems – from conception to execution*. *Prawo, Prywatność, Etyka*, p. 56. <https://doi.org/10.31743/ppe.16568>
- Londoño Lázaro, M. C. (2005). *Las cortes interamericana y europea de derechos humanos en perspectiva comparada*. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (5), 89–115, p. 95. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82400503>
- Martínez Lazcano, A. J. (2021). *Expansión de la protección de derechos humanos en Latinoamérica por el control difuso de convencionalidad*. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, 9(1), 776. <https://doi.org/10.25245/rdsp.v9i1.1016>
- Peiser, G. (2004). *Contentieux administratif* (p. 35). Dalloz.
- Quispe Remón, F. (2016). *La protección de los derechos humanos en el sistema interamericano: su evolución y una visión actual*. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 32, 225–258. <https://doi.org/10.15581/010.32.225-258>
- Saavedra Alessandri, P. (2006). *The Inter-American Court of Human Rights: Present and future challenges*. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 24, 375–378. <https://doi.org/10.1177/016934410602400301>
- Sánchez Gil, R. A. (2004). *El control difuso de la constitucionalidad en México: Reflexiones en torno a la tesis P./J. 38/2002*. *Facultad de Derecho de la UNAM*, (11), julio–diciembre.
- Silva Abbott, M. (2023). *Los reales alcances de la doctrina del control de convencionalidad a la luz de algunas de las características del derecho interamericano de derechos humanos*. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, (28), 59–99.
- Silva Irrarázaval, L. A. (2006). *El control de constitucionalidad de los actos administrativos en Francia y el control indirecto de constitucionalidad de la ley: la teoría de la ley pantalla*. *Revista Ius et Praxis*, 12(2), 201–219. Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- Silva Irrarázaval, L. A. (2006). *El control de constitucionalidad de los actos administrativos en Francia y el control indirecto de constitucionalidad de la ley: la teoría de la ley pantalla*. *Ius et Praxis*, 12(2), 201–219. <https://doi.org/10.4067/S0718-00122006000200008>
- Tello Mendoza, J. A. (2023). *Control de convencionalidad y Estado Constitucional de Derecho* (1ª ed.). Editorial Tirant Lo Blanch.
- Van Isschot, L., et al. (2018). *Assessing the record of the Inter-American Court of Human Rights in Latin America's rural conflict zones (1979–2016)*. *The International Journal of Human Rights*, 22(9), 1144–1167. <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1382086>
- Vázquez-Bermúdez, M. (2025). *Fourth report on general principles of law* (UN Doc. A/CN.4/785). United Nations.
- Ventura Robles, M. E. (2000–2001). *La Corte Interamericana de Derechos Humanos: camino hacia un tribunal permanente*. *Revista IIDH*, 32–33, 271. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Watson, A. (1993). *Legal transplants: An approach to comparative law* (2nd ed.). University of Georgia Press.

Zarco, F. (1956). *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856–1857)* (p. 1034). El Colegio de México.

Casos E Informes

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2001). *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* (doc. A/56/83). <https://www.dipublico.org/>

Comisión de Derecho Internacional. (2001). *Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, con comentarios. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001, vol. II, parte segunda.*

Comisión de Derecho Internacional. (2001). *Proyectos de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, con comentarios. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001, vol. II, parte 2, doc. A/56/10.* https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/spanish/draft_articles/9_6_2001.pdf

Conseil d'État. (1936). *Arrighi, decisión de 6 de noviembre de 1936. Recueil Lebon, p. 966.*

Conseil d'État. (1968). *Syndicat général des fabricants de semoules de France, decisión de 1 de marzo de 1968. Recueil Lebon, p. 149.*

Conseil d'État. (1989). *Nicolo, decisión de 20 de octubre de 1989. Recueil Lebon, p. 190.*

Conseil d'État. (1991). *Quintin, decisión de 17 de mayo de 1991. Recueil Lebon, p. 190.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (1988). *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia de fondo, 29 de julio de 1988 (Serie C, núm. 4).*

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (1989a). *Caso Godínez Cruz vs. Honduras, Sentencia de fondo, 20 de enero de 1989 (Serie C, núm. 5).*

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (1989b). *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras, Sentencia de fondo, 15 de marzo de 1989 (Serie C, núm. 6).*

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala, Sentencia de 25 de noviembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C, No. 101.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). *Caso Tibi vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de septiembre de 2004 (Serie C, núm. 114, párrs. 144–147).*

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006, 24 noviembre). *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú: Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas (Serie C núm. 158).*

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile: Sentencia de 26 de septiembre de 2006 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).* https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2006 (Serie C, núm. 167).*

- cia de 26 de septiembre de 2006* (Serie C No. 154, párrs. 121–124).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009, 23 de noviembre). *Radilla Pacheco vs. México: Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas* (Serie C No. 209).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009, 23 noviembre). *Radilla Pacheco vs. México: Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas* (Serie C núm. 209).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010, 24 noviembre). *Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil: Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas* (Serie C núm. 219).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010, 26 noviembre). *Cabrera García y Montiel Flores vs. México: Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas* (Serie C núm. 220).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Cuadernillo de jurisprudencia, núm. 7: Control de convencionalidad* (párr. 86). <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf>
- Corte Internacional de Justicia. (1980). *Caso del personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán (Estados Unidos de América c. Irán), sentencia de 24 de mayo de 1980*. *I.C.J. Reports* 1980, 3.
- Corte Internacional de Justicia. (2010). *Pasos sobre el río Uruguay (Argentina c. Uruguay), sentencia de 20 de abril de 2010*. *I.C.J. Reports* 2010, 14.
- Corte Internacional de Justicia. (2012). *Cuestiones relativas a la obligación de enjuiciar o extraditar (Bélgica c. Senegal), sentencia de 20 de julio de 2012*. *I.C.J. Reports* 2012, 422.
- Corte Permanente de Justicia Internacional. (1925). *Intercambio de poblaciones griegas y turcas, Opinión Consultiva de 21 de febrero de 1925* (Serie B, núm. 10).
- Corte Permanente de Justicia Internacional. (1926). *Intereses alemanes en la Alta Silesia polaca (Alemania c. Polonia), sentencia de 25 de mayo de 1926*. Serie A, núm. 7.
- Cour de Cassation. (1975). *Café Jacques Vabre, sentencia de 24 de mayo de 1975, Sala de lo Civil*. *Recueil Dalloz*, p. 497.
- Francia. (1810). *Code pénal: Promulgado el 12 de febrero de 1810*. *Bulletin des Lois*, núm. 318. París: Imprimerie impériale.
- Naciones Unidas. (2005). *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* (Resolución 60/147 de la Asamblea General, 16 de diciembre de 2005, doc. A/RES/60/147).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (1992). *Leyes federales y tratados internacionales, tienen la misma jerarquía normativa*. *Semanario Judicial de la Federación*, P. C/92, 8.ª época, t. LX, núm. 205,596, p. 27.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (1999). *Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal*. *Semanario Judicial de la Federación*, P. LXXVII/1999, 9.ª época, t. X, núm. 192,867, p. 46.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno. (2011, 14 julio). *Expediente Varios 912/2010 (Caso Radilla Pacheco): Control de convencionalidad ex officio.*

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). (1964). *Caso Costa vs. ENEL, sentencia de 15 de julio de 1964 (asunto 6/64), ECLI:EU:C:1964:66. Recueil, 1964, p. 1141.*