

DERECHO EN SOCIEDAD

REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA
UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

VOLUMEN 20. NO. 1. MARZO 2026
PUBLICACIÓN SEMESTRAL. ISSN 2215-2490



EQUIPO EDITORIAL

DIRECTOR

LL.M. Diego Vincenzi León, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, Costa Rica.

EDITOR EN JEFE

Ph.D. Dennis P. Petri, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, Costa Rica.
dpetrik299@ulacit.ed.cr

DOCUMENTALISTA

Fabián Mata Monge, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, Costa Rica.

EDITORES DE SECCIÓN

Derecho Privado:

Lic. José Armando Madrigal Segura, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, Costa Rica.

Derecho Público:

M.Sc. Álvaro Pérez Roda, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, Costa Rica.

Relaciones Internacionales:

M.Sc. David Garnier Méndez, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, Costa Rica.

COMITÉ EDITORIAL

M.Sc. Mayren Vargas Araya, Universidad Nacional de San Martín en Buenos Aires, Argentina.

Dr. Ludger Niemann, The Hague University of Applied Sciences, Países Bajos.

M.Sc. David Gamboa Solano, Instituto de Estudios Políticos de Paris, Francia.

Dra. Silvia Irene Verdugo Guzmán, Universidad Internacional de La Rioja, España.

M.Sc. José Rojas Alvarado, University of Oxford, Reino Unido.

CONSEJO CIENTÍFICO

Dr. Bernie Arauz Cantón, University of Bradford, Reino Unido.

Dr. Javier Saldaña Serrano, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Dr. Charles J. Russo, University of Dayton, Estados Unidos.

Dr. Jonathan Fox, Universidad Bar-Ilan, Israel.

Dr. Felipe Gaytán Alcalá, Universidad La Salle, México.

Dr. Jason Klocek, Universidad de Nottingham, Reino Unido.

Dr. Ariel Liberman, Auburn University, Estados Unidos.

Lic. Efraín Nieves Hernández, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Dra. Adelaide Madera, Universidad de Messina, Italia.

Dr. Niels de Nutte, Vrije Universiteit Bruselas, Bélgica.

Dra. Tania Verdugo Lema, Universidad UNIE, España.

Dra. Susana Checa Prieto, Universidad UNIE, España.

DERECHO EN SOCIEDAD

REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE ULACIT
VOLUMEN 20. NO. 1. MARZO 2026. PUBLICACIÓN SEMESTRAL. ISSN 2215-2490

EDITORIAL:

Dr. Dennis P. Petri, editor en jefe

DERECHO, INSTITUCIONES Y GOBERNANZA

La extradición en Costa Rica: la necesaria debida diligencia reforzada para evitar una arbitraria impunidad

Alfonso Navas Aparicio

El arbitraje en el derecho sucesorio costarricense: un vistazo histórico y su aplicación presente

Emilio Jesús Rodríguez Molina

El rol del Estado de Qatar en la transformación del orden multipolar, sus relaciones con las potencias mundiales y con el Sur Global (2010-2024)

Brayan Acuña Obando

DEMOCRACIA, ÉTICA Y VIOLENCIA

Whistleblowing Under Democratic Erosion: Civic Agency, Risk, and Legitimacy in Latin America. Based on the "Alertas!" Podcast Series

David Gamboa Solano

El personalismo de Juan Pablo II como inspiración para la enseñanza de la bioética en Cuba

Yoandy Izquierdo Toledo

El fenómeno de la violencia contra los profesionales de enfermería en México

Román Vázquez Ovando, Guadalupe Madero Valencia & Carmen Hernández Cruz

RELIGIÓN, LIBERTAD RELIGIOSA Y ESPACIO PÚBLICO

Turismo y régimen urbanístico de los lugares de culto

Juan José Guardia Hernández

Violencia contra agentes religiosos católicos en México: 2006-2024

Débora Roberta Sánchez Guajardo, Yves Bernardo Roger Solís Nicot & Fernanda A. Durand

Violencia, vulnerabilidad y liderazgo religioso: Repensando las políticas de seguridad en América Latina

Teresa Isabel Flores Chiscul

Metamorphosis in the Struggles of China's Reneging: Hong Kong Christians' Voices in the Anti-Extradition Amendment Bill Movement

Grace Gaffet

Freedom of Religion and Belief in Afghanistan: A Case Study of the Afghan Ulema Council

John T. Pinna & Emily Hilliard

Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología

Barrio Tournón, San José, Costa Rica

Teléfono: 506 - 2523-4000

www.ulacit.ac.cr

cualquier medio o formato solo para fines no comerciales, siempre que se atribuya el crédito al creador. Por ello se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta revista siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales.



Copyrights ©

ISSN: 2215-2490

Derechos reservados. La presente publicación pertenece a la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, con sede en Costa Rica y está bajo una licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA). Esto permite a otros distribuir, remezclar, adaptar y crear a partir del material en

La Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, Costa Rica, no se hace responsable de la opinión vertida por las personas autoras en los distintos artículos.

Hecho el depósito legal.

EDITORIAL

Por: Dr. Dennis P. Petri, editor en jefe

Con esta nueva entrega, *Derecho en Sociedad* celebra veinte años desde su fundación como espacio de reflexión jurídica interdisciplinaria. A lo largo de dos décadas, la revista ha consolidado su vocación de puente entre el derecho y las ciencias sociales, abriendo sus páginas a investigadores de diversas latitudes y tradiciones académicas. En este vigésimo volumen presentamos once artículos, ocho en español y tres en inglés, organizados en torno a tres ejes temáticos.

El primer bloque, dedicado al derecho, las instituciones y la gobernanza, reúne tres contribuciones. Alfonso Navas Aparicio examina el régimen de extradición en Costa Rica y la necesidad de una debida diligencia reforzada para evitar la impunidad arbitraria. Emilio Jesús Rodríguez Molina ofrece un recorrido histórico por el arbitraje en el derecho sucesorio costarricense y su aplicación presente. Brayan Acuña Obando analiza el rol del Estado de Qatar como mediador en la transformación del orden multipolar y sus relaciones con las potencias mundiales y el Sur Global.

El segundo bloque aborda la democracia, la ética y la violencia desde ángulos complementarios. David Gamboa Solano explora la denuncia ciudadana (whistleblowing) en contextos de erosión democrática en América Latina, a partir de testimonios recogidos en la serie de podcasts “Alertas!”. Yoandy Izquierdo Toledo reflexiona sobre el personalismo de Juan Pablo II como inspiración para la enseñanza de la bioética en Cuba. Román Vázquez Ovando, Guadalupe Madero Valencia y Carmen Hernández Cruz documentan el fenómeno de la violencia contra los profesionales de enfermería en México.

El tercer bloque, el más extenso, agrupa cinco artículos en torno a la religión, la libertad religiosa y el espacio público. Juan José Guardia Hernández examina la relación entre turismo y régimen urbanístico en los bienes de interés cultural religioso. Débora Roberta Sánchez Guajardo, Yves Bernardo Roger Solís Nicot y Fernanda A. Durand analizan la violencia contra agentes religiosos católicos en México entre 2006 y 2024. Teresa Isabel Flores Chiscul propone repensar las políticas de seguridad en América Latina desde la intersección entre violencia, vulnerabilidad y liderazgo religioso. Grace Gaffet estudia la metamorfosis del movimiento contra la enmienda de extradición en Hong Kong, desde el localismo hasta el nacionalismo religioso, a través de las voces de los cristianos hongkoneses. Finalmente, John T. Pinna y Emily Hilliard evalúan la libertad de religión y creencias en Afganistán bajo el régimen talibán mediante un estudio de caso del Consejo de Ulemas.

Nos complace continuar, además, una alianza editorial con Canopy Forum, plataforma de divulgación del Center for the Study of Law and Religion de Emory University. En el marco de esta colaboración, versiones abreviadas de algunos de los artículos de la sección de religión, libertad religiosa y espacio público se publicarán como ensayos cortos en su página web, ampliando así el alcance y la visibilidad internacional de las investigaciones publicadas en nuestra revista.

En este aniversario reafirmamos nuestro compromiso con la profesionalización continua de la revista, fortaleciendo los estándares de revisión por pares y ampliando el alcance de nuestras publicaciones. Agradecemos a los autores, revisores y lectores que a lo largo de estos veinte años han hecho posible este proyecto.

ARTÍCULO

La Extradición en Costa Rica: la Necesaria Debida Diligencia Reforzada para Evitar una Arbitraria Impunidad

Extradition in Costa Rica: the Necessary Enhanced Due Diligence to Avoid Arbitrary Impunity

Alfonso Navas Aparicio ¹

Como citar:

Navas Aparicio, A. (2026). La Extradición en Costa Rica: la Necesaria Debida Diligencia Reforzada para Evitar una Arbitraria Impunidad. *Derecho en Sociedad*, 20(1), PP. 1-30.

DOI 10.63058/des.v20i1.347

Fecha de ingreso: 12 de septiembre de 2025. **Fecha de aprobación:** 15 de febrero de 2026.

Resumen

El presente artículo examina, con pensamiento crítico, reflexivo y propositivo, varios aspectos de la Ley de Extradición de Costa Rica y de la reciente reforma al artículo 32 de la Constitución Política en dicha materia que impedía la extradición de nacionales y que, en la actualidad, la faculta para los delitos de narcotráfico y terrorismo. Se evalúan los criterios político criminales costarricenses que han girado y giran en torno a su marco regulatorio, así como la capacidad de rendimiento del llamado “delito político” como cláusula de exclusión de la extradición. Mientras la figura romántica de la delincuencia inspirada en supuestas razones políticas altruistas siga existiendo en el Ordenamiento jurídico y a pesar de que debe desaparecer, se propone una interpretación restrictiva, lógico-sistemática y teleológica, con un adecuado control de convencionalidad, para asegurar el deber estatal (de medios, que no de resultados) de investigar, procesar y, en su caso, sancionar delitos; y, de esa forma, evitar no solo una arbitraria impunidad sino también un fraude de ley. Además, se explica que la prohibición para extraditar nacionales no equivale a impunidad.

1 Alfonso Navas Aparicio es abogado independiente, docente y consultor en materia penal en Costa Rica; CEO de Click Legal, empresa española del sector de la Legal Tech; posee un Doctorado en Derecho Penal y una Maestría en Criminología, ambos por la Universidad Complutense de Madrid, así como un Diploma de Postítulo en Derechos Humanos, por la Universidad de Chile; ha laborado como Defensor Público, Juez de Tribunal Penal y Letrado de la Sala de lo Penal en el Poder Judicial de Costa Rica, como Abogado Penalista de la Dirección Jurídica del Banco Nacional y como Decano de la Facultad de Derecho de la ULACIT. ORCID: 0009-0001-5615-5453. Correo: anavas.aparicio@gmail.com.

Palabras clave:

Extradición, delito político, derecho penal del amigo.

Abstract

This article examines, with critical, reflective, and proactive thinking, various issues of the Costa Rican Extradition Law, and the recent reform to the Article 32 of the Political Constitution on this matter, which prohibits the extradition of nationals, and now authorizes it for drug trafficking and terrorism offenses. The Costa Rican criminal policy criteria that have revolved and continue to revolve around its regulatory framework are evaluated, as well as the potential for the so-called “political crime” as an exclusion clause from extradition. While the romanticized concept of crime inspired by supposedly altruistic political motives continues to exist in the legal system, and despite the fact that it must disappear, a restrictive, logical-systematic, and teleological interpretation is proposed, with an adequate control of conventionality, to ensure the state’s duty (in terms of means, not results) to investigate, prosecute, and, if appropriate, punish crimes; and, in this way, avoid not only arbitrary impunity but also a fraud of law. Furthermore, it is explained that the prohibition on extraditing nationals does not equate to impunity.

Keywords:

Extradition, political offense, friend criminal law.

El inicio de la discusión

Por medio de la Ley n°. 10730, la Asamblea Legislativa aprobó la reforma del artículo 32 de la Constitución Política que impedía en general y por cualquier delito la extradición de nacionales que se encontraran en Costa Rica. A partir de este cambio, que entró en vigencia el 28 de mayo de 2025, con su publicación en La Gaceta n°. 96, Alcance 68, del citado día, la norma constitucional limitó la cláusula de no extradición de nacionales y pasó a permitir la únicamente en los casos de tráfico internacional de drogas y terrorismo:

Ningún costarricense podrá ser compelido a abandonar el territorio nacional, salvo que en casos de tráfico internacional de drogas o terrorismo haya sido concedida la extradición por los Tribunales de Justicia, con estricto apego a los derechos fundamentales y garantías procesales reconocidos en esta Constitución, en los tratados internacionales y en las leyes.

Su justificación reside en evitar la impunidad de costarricenses que, primero, cometen en el exterior delitos de tráfico internacional de drogas y terrorismo; y, luego, se trasladan a Costa Rica para evitar ser enjuiciados en el país donde los cometieron, bajo el argumento de que, como nacionales, por mandato constitucional no pueden ser obligados a salir de su propio país, no pueden ser extraditados hacia el exterior. La investigación pretende examinar con pensamiento crítico, reflexivo y propositivo, varios aspectos de la Ley de Extradición de Costa Rica, que conduce a una debida diligencia reforzada en su aplicación e interpretación, algunos de cuyos extremos son trasladables a nivel regional y universal, tal cual es el ámbito del llamado “delito político” como cláusula de exclusión de la extradición. Otros se concentran en la inconstancia de los criterios político criminales costarricenses en materia de extradición en la década de 1970, y en la falta de correspondencia terminológica con las formas de participación delictiva al uso en el Código Penal costarricense de la época. Y, también, evaluar la capacidad de rendimiento que tiene la reforma constitucional frente al deber estatal –de medios, que no de resultados– de investigar, procesar y, en su caso, sancionar delitos; y, de esa forma, evitar una arbitraria impunidad y, por consiguiente, un fraude de ley. Se han identificado algunos riesgos que podría generar la preeminencia de intereses particulares sobre los públicos en un modelo de Estado social y democrático de Derecho, de manera que resulta obligada una interpretación lógico-sistemática y teleológica del marco regulatorio de estos tres aspectos, con un adecuado control de convencionalidad en la política criminal vinculada con la extradición.

Una turbia historia de la Ley de Extradición en Costa Rica

En Costa Rica se promulgó la Ley de Extradición en el año 1971 (Ley n°. 4795, de 16 de julio de 1971). Esta fue reformada integralmente mediante la Ley n°. 5497, de 22 de marzo de 1974. Sin embargo, dos años después, la Ley n°. 5991, de 9 de noviembre de 1976, derogó la reforma de 1974 y restableció la legislación de 1971 con una nueva redacción.

Las razones están contenidas en la misma Exposición de Motivos de la Ley n°. 5991, de 1976. En ella se señala que si bien la Ley n°. 4795, de 1971, había sido “el resultado del estudio realizado por una amplia comisión de juristas entendidos en la materia con participación de la Corte Suprema de Justicia”; en torno a la posterior Ley n°. 5497, de 1974, se presentaban los siguientes extremos negativos que exigieron su derogatoria:

- “no tuvo los mismos trámites de discusión y preparación que la Ley n°. 4795”
- “fue el resultado más de una presión política que de una necesidad jurídica”
- “lesiona el prestigio y la soberanía nacionales, pues fue evidentemente concebida para proteger a extranjeros no deseables estrechamente vinculados al Presidente de la República”
- “el Colegio de Abogados, al igual que la mayoría de los ciudadanos, se manifestó contra las reformas introducidas por la Ley n°. 5497”
- “de acuerdo a la teoría de la división de poderes... es improcedente que el Poder Ejecutivo tenga derecho de veto sobre decisiones del Poder Judicial”
- “la doctrina moderna en materia de extradición tiende a centralizar en el Poder Judicial la decisión en esta materia, altamente técnica”
- “la lenidad y la protección indebida a delincuentes internacionales, puede convertir a nuestro país en su guarida”
- “es inaceptable, incongruente y desmoralizante que mientras nuestra legislación penal, persigue y castiga a los nacionales que incurren en delitos comunes, a los extranjeros que comete las mismas o peores faltas se les dé protección”

Estas circunstancias se enmarcaron en el contexto de la llegada de Robert L. Vesco, de nacionalidad estadounidense, al territorio de Costa Rica, a principios de la década de 1970, durante el gobierno de José Figueres Ferrer. Aquel era perseguido por las autoridades de Estados Unidos de América por fraude y contribuciones ilegales a la campaña de reelección del entonces presidente Richard Nixon. Estados Unidos de América solicitó a Costa Rica la extradición de Vesco, sin resultado positivo.

La polémica Ley n°. 5497, de 1974, fue conocida como la “Ley Vesco” ya que, se mantuvo durante gran parte de las discusiones parlamentarias, procuró favorecer a Robert L. Vesco con el propósito de impedir su extradición a Estados Unidos de América. Durante el trámite de la llamada “Ley Vesco” (Expediente Legislativo n°. 5649), hubo un reducido sector de la diputación que se opuso a ella, denunciando el favoritismo que encerraba.

Por ejemplo, la conocida como “Ley Vesco”, a diferencia de la Ley de Extradición de 1971 que derogaba, prohibía la entrega internacional de personas en algunos supuestos como los siguientes: si se trataba de delitos tributarios; si la solicitud de extradición contenía defectos (rechazando la posibilidad de subsanaciones); si se pedía la extradición por el mismo delito que hubiera motivado una solicitud previa de extradición rechazada; si la persona reclamada fuera “sujeto de derechos reservados a nacionales al amparo de la Constitución o leyes especiales”; y si la persona era perseguida por delitos comunes pero con matices políticos definidos así en una cláusula bastante amplia: “La persecución política incluye la que halla su origen en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Además, la Ley de 1974 disponía que, si bien la facultad de decisión sobre la entrega dependía inicialmente del Poder Judicial, en los casos en los que en el país requirente fuera decisión del Poder Ejecutivo, sería entonces el Poder Ejecutivo costarricense el que resolvería sobre la solicitud de extradición. Puesto que en Estados Unidos de América la Secretaría de Estado es la competente para autorizar o no una extradición, y dado que está adscrita al Departamento de Estado, entonces en Costa Rica sería el Poder Ejecutivo, no el Judicial, el que finalmente decidiera sobre una extradición solicitada por aquel país. Asimismo, establecía que cuando hubieren tratados o convenios internacionales en materia de extradición se estaría a lo dispuesto en ello solo “hasta donde sea posible”; y “en caso de duda” se observarían las disposiciones de la Ley y no la de los tratados o convenios internacionales. La mayoría de la diputación rechazó solicitar a la Corte Suprema de Justicia su criterio; y el proyecto de ley fue aprobado en votación secreta, durante el mandato del entonces Presidente de la República José Figueres Ferrer.

Este marco regulatorio específico previsto en la Ley n°. 5497, de 1974, se entendió por una minoría en las discusiones parlamentarias, y por la mayoría en las discusiones de la posterior Ley n°. 5991, de 1976 (Expediente Legislativo n°. 5699), que favorecerían las circunstancias en que se encontraba Robert L. Vesco para impedir su extradición. La Ley de 1976 fue aprobada

en una votación nominal de 48 votos a favor y 1 en contra, entró a regir el 11 de noviembre de 1976, supuso la eliminación de aquellas previsiones legales que justificaban el nombre apelativo de la “Ley Vesco”, y contó previamente con un informe afirmativo del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica y con otro de similar naturaleza de la mayoría de la Corte Suprema de Justicia (en contra se manifestaron los entonces Magistrados Fernando Baudrit Solera, Fernando Coto Albán, Miguel Blanco Quirós, Gonzalo Trejos Trejos y Rafael Benavides Robles, quienes sostenían que la decisión sobre las entregas debían recaer en el Poder Ejecutivo).

Robert L. Vesco abandonó Costa Rica en el año 1978. Su solicitud de naturalización para obtener la nacionalidad costarricense fue rechazada por el Registro Civil de Costa Rica, sin que Estados Unidos de América lograra su entrega por el Estado costarricense. Es hasta el año 1990 que entre Costa Rica y Estados Unidos de América se suscribió un tratado de extradición.

Personas objeto de la extradición

La extradición se define de la siguiente manera:

...procedimiento de cooperación internacional tendente a impedir que la estancia en otro país se constituya en un refugio o forma de eludir la acción de la Administración de Justicia para las personas sospechosas de haber cometido delitos que aún no han sido juzgadas, y para las personas condenadas que aún no han cumplido la pena impuesta. La extradición puede ser activa o pasiva. Es activa tratándose de la solicitud que formula el Estado requirente al Estado requerido para la entrega del imputado o condenado por el delito sobre el cual el Estado requirente se considera competente. Es pasiva tratándose de la entrega que el Estado requerido hace al Estado requirente del imputado o condenado” (Navas, 2022).

En Costa Rica, la vigente Ley de Extradición (Ley n°. 4795, de 16 de julio de 1971, restablecida y reformada por la citada Ley n°. 5991, de 1976) señala en su artículo 2 que la extradición alcanza a “...los procesados o condenados como autores, cómplices o encubridores del delito cometido fuera del territorio nacional”. Esta norma no cita expresamente a los inductores o

instigadores, que integran el grupo de posibles intervinientes en el delito, conforme a los actuales artículos 45 a 47 del Código Penal costarricense que prevé como formas de intervención o participación (en sentido amplio) delictiva la autoría, la instigación y la complicidad. Sin embargo, ello no debe conducir a entender que las personas instigadoras están fuera del alcance de la extradición.

Para comprender las razones de ello, debe tenerse presente que para la época en que fue promulgada la Ley de Extradición existía la creencia –ya superada– de que la instigación constituía una forma de “autoría moral”. De hecho, el anterior Código Penal de 1941, expresamente incluía en su artículo 43 la instigación como una modalidad de autoría:

Serán sancionados como autores del hecho punible los que lo realizaren por sí mismos; los que tomaren parte en la ejecución; los que coadyuvaren con auxilio o cooperación sin los cuales no habría podido ejecutarse o se habría dificultado notablemente, o los que instigaren, forzaren o determinaren a otro de modo bastante a cometerlo.

El actual Código Penal de 1970, siguió parcialmente dicha línea al denominar “Autores y Cómplices” la sección en la que regula las formas de intervención delictiva, sin alusión expresa instigador. Pero se alejó al diferenciar expresamente tres formas de intervención en el delito: la autoría (artículo 45 del Código Penal), la inducción (artículo 46 del Código Penal) y la complicidad (artículo 47 del Código Penal), aun cuando en su Exposición de Motivos quedaron algunos vestigios de aquella ya superada teoría:

El artículo... define la situación del instigador, es decir, del autor moral del hecho punible y que no participa materialmente en su realización, sino que determina a un tercero a cometerlo, ya sea que este no se hubiere decidido a realizarlo o que no hubiere pensado en esa posibilidad.

Dejar por fuera del ámbito del artículo 2 de la Ley de Extradición a la persona inductora supondría una grave contradicción valorativa que reñiría con el fundamento y objeto del proceso de extradición, pues dejaría en la impunidad conductas delictivas que revisten igual o similar gravedad que las de los autores y cómplices. De este modo, el citado artículo 2 debe ser interpretado no en su estricta literalidad, sino en sentido lógico sistemático, histórico y teleológico, de forma que la expresión “autores”, específicamente en el marco de dicho artí-

culo 2, se debe comprender de forma amplia como abarcadora no solo de las personas autoras (en sentido estricto) sino también a las personas inductoras, ya que está claro que en la Ley de Extradición de 1971, en ningún caso, se quiso excluir a los instigadores, al concebirse como una modalidad de autoría, aun cuando, en la actualidad, autoría e instigación son formas diferentes de intervenir en un delito. La autoría supone la realización del hecho propio; mientras que la instigación implica una participación accesorias en el hecho del autor. La punición del comportamiento del inductor está condicionada por la existencia de una conducta por lo menos típica y antijurídica del autor (que sería la persona instigada o inducida).

Por otro lado, la Ley de Extradición, en su artículo 2, también menciona de modo explícito a los encubridores, junto a la autoría (en sentido amplio, incluyente de la instigación) y a la complicidad. Ello también obedece a razones históricas. Ciertamente el encubridor no interviene durante la comisión del delito cometido por el autor con la eventual colaboración del cómplice, sino con posterioridad, una vez que el delito ha sido cometido, con el objeto de ayudar a aquellos a eludir las investigaciones u ocultar los bienes objeto del delito. Y ello sirvió de base, por ejemplo, en el Código Penal de Costa Rica de 1880 (artículos 14 a 17), para establecer una clasificación tripartita de la responsabilidad penal: autores (dentro de los cuales se incluía a los instigadores), cómplices y encubridores.

Es con el Código Penal de 1924 (artículo 475) que el encubrimiento pasa a ser concebido como un delito autónomo, no como una forma de participación (posterior) en un delito, posición que se mantuvo en el siguiente Código Penal de 1941 y en el actual de 1970. Ello supone, entonces, que la persona que realiza un delito de encubrimiento es autora de él. Sin embargo, la Ley de Extradición, a pesar del desarrollo conceptual, se mantuvo anclado en aquella antigua concepción.

Los llamados “delitos políticos”

El artículo 31 de la Constitución Política establece que:

El territorio de Costa Rica será asilo para todo perseguido por razones políticas. Si por imperativo legal se decretare su expulsión, nunca podrá enviársele al país donde fuere perseguido.

La extradición será regulada por la ley o por los tratados internacionales

y nunca procederá en casos de delitos políticos o conexos con ellos, según la calificación costarricense.

El dicho sentido el artículo 3, inciso g, de la Ley de Extradición apunta que no se concederá la entrega “cuando el delito sea político o cuando, aunque común, fuere conexo con el delito político, según la ley costarricense”.

Por respeto al principio de legalidad, propio de los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 39 de la Constitución Política y 1 del Código Penal, se esperaría hallar en algún lugar del Ordenamiento jurídico la definición de sus elementos conceptuales o supuestos de hecho que sean subsumibles en el llamado “delito político”. El Código Penal de Costa Rica no prevé apartado alguno denominado “Delitos Políticos” o, cual si la Política fuera un bien jurídico, “Delitos contra la Política”. Sin embargo, varios artículos del Código Penal de Costa Rica utilizan la expresión “delitos políticos” para atribuir a estos supuestos consecuencias jurídico penales beneficiosas para dicha persona. Por ejemplo, el artículo 39 del Código Penal excluye la aplicación de la reincidencia como circunstancia agravante de la pena respecto del delito político; y su artículo 89 faculta a la Asamblea Legislativa para conceder la amnistía en materia de delitos políticos o conexos con estos, con la respectiva extinción de la acción penal o de la pena impuesta. También, el artículo 6 bis del Código Penal alude a aquella expresión, pero con la finalidad de excluir del grupo de “delitos políticos”, “delitos conexos con uno político” y “delitos inspirados en motivos políticos” los siguientes ilícitos penales: homicidio calificado de una persona internacionalmente protegida; secuestro extorsivo de un funcionario público, diplomático, cónsul o persona internacionalmente protegida; secuestro extorsivo dirigido a exigir a los poderes públicos nacionales, de otro país o de una organización internacional una medida o concesión; incendio, explosión y terrorismo; atentado con materiales químicos y radioactivos; fabricación, tráfico y uso de materiales nucleares; naufragio y desastre aéreo; piratería; apoderamiento y destrucción de aeronaves; asociación ilícita; apoyo y servicios al terrorismo; atentado contra locales internacionalmente protegidos; los llamados “delitos de carácter internacional” (dirección de organizaciones internacionales con fines de tráfico de personas y drogas, de secuestro extorsivo, de terrorismo y de infracción de tratados suscritos por Costa Rica para proteger los Derechos Humanos); y financiamiento del terrorismo.

Por su lado, a la fecha la Sala Constitucional no ha abordado en detalle el ámbito conceptual del delito político. Únicamente se ha referido de manera tangencial al tema en su resolución número 323-1990, de 3 de abril de 1990. En este caso, la Sala Constitucional evacuó una con-

sulta de constitucionalidad sobre la ratificación del Tratado de Extradición entre Costa Rica y Estados Unidos de América. La pregunta se centró en si el artículo 4.2 de este Tratado que excluye dos supuestos de la calificación de delitos políticos y que permite, por consiguiente, la extradición reñía o no con la expresión “según la calificación costarricense” del artículo 31 de la Constitución Política en la definición de “delitos políticos o conexos con ellos”. En lo fundamental, la consulta solicitaba aclarar si la Asamblea Legislativa podría de alguna manera delegar en la Judicatura y de forma casuística la definición del carácter político de un delito en un caso concreto, o si el Poder Ejecutivo estaría legitimado para dar o no una calificación jurídica en ese sentido al momento de suscribir el Tratado.

La Sala Constitucional, en el mencionado voto, declaró la inexistencia de roce constitucional alguno, bajo el argumento de que “resulta conveniente que el legislador oriente al intérprete de las normas, dándole parámetros para su consideración”. Se mantuvo en la citada resolución tres extremos que merecen mención. Primero, que si bien en un Tratado puede omitirse la definición de “delito político”, ello no excluye la posibilidad de incluirla. Segundo, que en el caso concreto el Tratado únicamente disponía que dos categorías de delitos no tendrían naturaleza política con el fin de autorizar la extradición. En tercer lugar, que la Judicatura mantiene el deber de pronunciarse en cada caso en concreto y sometido a su conocimiento, acerca de si se está o no ante un delito político, sin que para ello sea obstáculo que la Asamblea Legislativa disponga que cierta clase de delitos no serán tenidos como políticos. Y, cuarto, que una interpretación casuística puede resultar peligrosa ante la posibilidad de pronunciamientos jurisdiccionales contradictorios “máxime cuando el legislador no ha dado parámetros a ser considerados por el intérprete de la norma para su aplicación”.

No obstante este último reconocimiento que hace la Sala Constitucional sobre la inexistencia de una definición legal de “delito político”, habría resultado oportuno que dicho órgano jurisdiccional hubiera contribuido en apuntar con alguna precisión sus elementos conceptuales, máxime los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica que derivan del artículo 39 de la Constitución Política (sobre estos principios constitucionales véase, por ejemplo, las resoluciones de dicha Sala número 430-2023, de 11 de enero de 2023; y número 24683-2019, de 11 de diciembre de 2019).

En definitiva, las personas que intervienen en la delincuencia de naturaleza o significación política, conforme al Ordenamiento jurídico costarricense, pueden ser objeto de beneficios: asilo, amnistía, inaplicación de la circunstancia agravante de la pena por reincidencia, cláusula de no extradición, y exclusión de los actos propios de terrorismo. El pensamiento que

subyace en dichas prerrogativas reside en una muy cuestionable interpretación altruista de los fines que orientan al denominado delincuente político.

La Política puede ser entendida como la actividad estatal que debe ser guiada por el interés público. De modo que una de las concepciones de los delitos políticos, en contraposición al delito común, reside en la finalidad altruista, para modificar acciones u omisiones estatales en beneficio de la colectividad. Se ponen en peligro o lesionan bienes jurídicos como un mecanismo para lograr el progreso político y social. Como apunta Montoro (2000), desde una perspectiva histórica se trata de la denominada “delincuencia evolutiva” con origen en el pensamiento liberal y su lucha contra la opresión del pueblo por el Estado, que exigía reconocer el valor heroico de las acciones realizadas por el “delincuente político” y que merecía, por consiguiente, un especial trato favorable traducido tanto, por un lado, en el asilo, como, por otro, en la denegatoria de su extradición.

Sin embargo, actualmente se visualizan diferentes teorías sobre la definición del delito político. Por ejemplo, Posada (2023) señala las teorías objetivas (la lucha contra la existencia y seguridad del Estado, su régimen constitucional y legal), las subjetivas o teleológicas (exigentes de fines políticos con móvil altruista), las mixtas (que requiere simultáneamente los citados elementos objetivos y subjetivos), las utilitaristas (que se centran en los efectos y consecuencias legales, esto es, hechos que puedan ser susceptibles de beneficios como la amnistía o el indulto), las abolicionistas (que reclaman que deben dejar de existir), y la transicional (que lo enfoca como mecanismo transicional en el marco de conflictos internos). En similar sentido Cañardo (2013) apunta tres enfoques del delito político: como un delito incidental a modo de disturbio político, como un acto objetivamente en contra de la organización política o social del Estado a modo de “legítima defensa política” cuando los medios legales no resultan adecuados para proteger los derechos humanos que irrespetan el Estado, y como un comportamiento que pone el acento en la finalidad exigente del uso de medios y daños proporcionales a dicho objetivo, con la consecuente carga de la prueba para la persona delincuente política. Concluye este último autor en que el delito político es una ofensa directa que contiene motivaciones políticas centradas en asegurar los intereses supremos del Estado. Capellà (2014) resume del siguiente modo estas teorías definitorias:

...en las numerosas interpretaciones dadas de la noción, lo que decide el carácter político de un delito es la naturaleza o el carácter político del objetivo pretendido por el autor (elemento objetivo), su voluntad o motivación política

(elemento subjetivo) o bien ambos elementos. El elemento subjetivo corresponde a la intención política del autor que, como coincide la doctrina, debe ser una acción desinteresada o altruista y, además, debe ser real y no sólo un producto de la fantasía o de la pasión política del autor, es decir, tiene que explicarse por hechos realmente existentes (p.6).

Se trata, como es posible verificar, de una noción romántica de la delincuencia política que implica una especie de admiración basada en motivos nobles y altruistas dirigidos a lograr la reivindicación de la democracia y de la justicia social. Se parte de la premisa de que esta persona debe ser sancionada penalmente, pero, con base en dicha abnegación del delincuente político, también ser objeto de algunos privilegios frente al “delincuente común” (Abello, 2004). Precisamente, ello es lo que lleva a Montoro (2000) a aludir a la criminalidad de significación política como una “delincuencia privilegiada” (p.140).

A partir de ello Capellà (2014) advierte el núcleo fundamental de la paradoja: “Se trata, en definitiva, del eterno e inacabado debate sobre cuándo el fin justifica los medios y hasta dónde se puede llegar para defender las propias ideas o para impulsar y conseguir un cambio político incluso en un Estado democrático y de Derecho” (p.43). Incluso Pérez (2007) lleva aún más al extremo el debate al calificar como argumento “boomerang” los razonamientos centrados en que en un Estado democrático no debería existir el delito político al estar legalizada la disidencia. Una ambigüedad terminológica y conceptual que conduce a Rodríguez (2013) a afirmar que, por ejemplo, en Colombia, “la postura jurisprudencial ha cambiado en miras a restringir la aplicación del concepto de delito político y correlativamente a ampliar la tipificación de los actos terroristas” (p. 63). A pesar de ello, hay quienes, como es el caso de Rosler (2015), entienden que el concepto de terrorismo suele tener connotaciones morales y valorativas que no contribuyen en su definición, cuando en realidad se trata del ejercicio de una forma de violencia política, para concluir que “se trata de una noción jurídicamente inestable, que oscila entre el delito y la guerra, y que además atenta contra la Humanidad” (p. 126). Esto es, parece que el mantenimiento de los privilegios penales de la delincuencia política no tendría cabida a lo interno de un régimen social y democrático de Derecho en el que debe juzgar ese hecho cometido en su propio territorio.

Por consiguiente, el posible carácter equívoco de la criminalidad política es evidente, según las coordenadas ideológicas, geográficas e históricas imperantes en cada momento. Szabo (1972), luego de realizar un examen histórico del tratamiento del delito político, señalaba

desde hace tiempo el carácter contingente o incierto del delito político, debido a la ambigüedad del adjetivo “político” cuyo contenido depende de la concepción dominante en una sociedad. Una historia que inicia con una severidad punitiva contra cualquier acto que cuestionara la autoridad, que luego se atempera al reconocerse derechos procesales y sustantivos, y al que con posterioridad se incorporan criterios aparentemente altruistas que les hace merecer a los llamados “delincuentes políticos” un tratamiento especial en las democracias considerándose menos graves que los delitos comunes, pero cuya indulgencia decrece cuando esa criminalidad suscita una indignación social.

Señala Capellà (2014) que, ciertamente, existen dificultades para conceptualizar el delito político, ya que las leyes y convenios de extradición parten de una definición funcional y negativa de él, para excluir de su contenido, a efectos de la extradición, varios tipos penales. Dichas dificultades no se resuelven con afirmar que el delito político es aquel cuyo objetivo tiene naturaleza política (elemento objetivo) y cuya motivación se identifica con un fin altruista a partir de hechos reales (elemento subjetivo). El margen de ambigüedad siempre es significativo, a pesar –como señala la autora– de las diversas teorías y sus correctivos (teorías de la incidencia política, de los derechos lesionados y del predominio político), y de los intentos unificadores de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

El artículo 11 de la Ley n°. 8446, Aprobación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, igualmente excluye la calificación de “delito político”, de “delito conexo con un delito político” y de “delito inspirado por motivos políticos” para las infracciones penales previstas en los instrumentos internacionales que enlista en su artículo 2:

- Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves.
- Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil.
- Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, Inclusive los Agentes Diplomáticos.
- Convención Internacional contra la Toma de Rehenes.
- Convenio sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares.
- Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Prestan Servicios a la Aviación Civil Internacional, complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil.
- Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima.

- Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental.
- Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas.
- Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.

Asimismo, algunos tratados de extradición suscritos por Costa Rica con otros Estados, excluyen de modo expreso del ámbito del delito político el homicidio u otro delito intencional contra la vida o la integridad física de un Jefe de Estado o de Gobierno, o de un miembro de su familia, incluyendo la tentativa (Tratados de Extradición con Estados Unidos de América, con China y con España, por ejemplo); el terrorismo; los crímenes de guerra; los contrarios a la paz y seguridad de la humanidad; los ataques contra personas que tienen derecho a protección internacional; los actos de grave violencia contra la vida, la integridad corporal o la libertad de las personas; los que impliquen rapto, toma de rehenes, secuestro, uso de bombas, granadas, cohetes, armas de fuego y explosivos; y actos graves contra los bienes si crea un peligro colectivo (Tratado de Extradición con España, por ejemplo).

Costa Rica también ha acordado cláusulas abiertas sobre el contenido del delito político, como sucede en el artículo 3, último párrafo, del Tratado de Extradición con Colombia:

La cuestión de saber si se trata o no de delito político o hecho conexo con él será decidida por el Estado requerido, teniendo en cuenta aquella de las dos legislaciones que sea más favorable al prófugo. Los actos considerados como anárquicos por las leyes de ambos Estados, no serán considerados como delitos políticos.

El llamado delito político no constituye una patente de corso. El concepto de delito político debe interpretarse de forma restrictiva, alejándose de una mera significación histórica, y dirigirse hacia el fortalecimiento de las bases de un Estado Social y democrático de Derecho, los deberes de abstención y de acción que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados, la relación existente entre los Derechos Humanos, y las restricciones legítimas a estos. Es decir, no resulta vinculante una mera interpretación histórica, pero sí una interpretación lógico-sistemática y teleológica.

Por ejemplo, el “Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los

Refugiados”, de la ACNUR, a propósito de la cláusula de exclusión del “grave delito común” prevista en el artículo 1.F.b de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, señala en su párrafo 152 como características del “delito político” –que lo diferencia del delito común y que permitiría el reconocimiento de la condición de refugiado en los términos del Estatuto–: a) el elemento subjetivo real de modificar la actividad estatal en beneficio de la colectividad; b) la vinculación directa entre la infracción penal cometida y aquella finalidad política; y, c) la proporcionalidad entre el hecho y el objetivo invocado. Concluye el ACNUR señalando en dicho Manual que “El carácter político del delito asimismo es más difícil de admitir si el delito supone la perpetración de atrocidades” (párrafo 152).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en su Opinión Consultiva OC-25/18, de 30 de mayo de 2018, sobre “La Institución del Asilo y su Reconocimiento como Derecho Humano en el Sistema Interamericano de Protección (Interpretación y Alcance de los Artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el Artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, advierte que “no existe uniformidad sobre la conceptualización de lo que constituye un delito político o conexo a nivel legal y de la práctica judicial y administrativa” (párrafo 89), cuando se trata de impedir la extradición en esa clase de delitos. Sin embargo, reafirma la Corte IDH, con acierto y en la misma Opinión Consultiva, criterios de orden lógico-sistemático y teleológico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que sirven de guía interpretativa:

...la Corte considera que, si bien la institución del asilo político busca proteger a las personas perseguidas por delitos políticos o comunes conexos con éstos, o por motivos políticos, y que la prohibición de extradición, en estos supuestos, es un mecanismo para garantizar dicha protección, tal figura no puede ser utilizada como una vía para favorecer, procurar o asegurar la impunidad en casos de graves violaciones a los derechos humanos. Entender lo contrario, tendría como consecuencia la desnaturalización de la figura. Es decir que, la protección brindada a través del asilo y la prohibición de extradición en casos de delitos políticos o conexos no pueden ser concebidas con el fin de proteger a personas que buscan eludir su responsabilidad como autores materiales o intelectuales de crímenes internacionales. En dicho entendido, la Corte ha afirmado previamente que la extradición constituye un instrumento importante en la persecución penal en casos de graves violaciones a los derechos

humanos, por ende, un mecanismo para combatir la impunidad. Con base en las normas de derecho internacional que establecen el deber de investigar y juzgar, un Estado no puede otorgar protección directa o indirecta a los procesados por crímenes que impliquen violaciones graves contra derechos humanos mediante la aplicación indebida de figuras legales que atenten contra las obligaciones internacionales pertinentes. (Parágrafo 91).

No en vano, ya hace décadas se anticipaba una tendencia a reducir con creces el ámbito de los delitos políticos como cláusula para exceptuar la extradición, con el propósito de evitar una injustificada impunidad sobre la base de lo que el Estado requerido podría entender como delito político, delito conexo con otro político y delito inspirado por motivos políticos. Así lo reconoce Sucharitkul (1981): “La práctica de los Estados parece encaminarse hacia una nueva noción de extradición. Hay una lista creciente de delitos que dan lugar a extradición, ya que el concepto de delitos políticos no negociables está disminuyendo” (p.131). Esta cuestionable capacidad de rendimiento del concepto de delincuencia política también la advierte Capellà (2014): “de los distintos elementos que componían tradicionalmente esta noción solo se mantiene el elemento subjetivo, es decir, la intención desinteresada o altruista del autor de un delito político... Ya no es posible delimitar qué motivaciones políticas son legítimas o no” (pp.42-43). Al igual que Rodríguez (2013) al afirmar que “este concepto se ha venido devaluando en diferentes legislaciones” (p.63).

Ni siquiera la cercanía con algunos tipos penales contenidos en los “Delitos contra la Seguridad de la Nación”, en los “Delitos contra los Poderes Públicos y el Orden Constitucional” y en los “Delitos contra la Autoridad Pública”, previstos en el Código Penal de Costa Rica sirve de parámetro para justificar el trato privilegiado del delito político. Supondría una seria contradicción valorativa y conceptual otorgar beneficios a un grupo de conductas que ponen en grave peligro o lesionan, precisamente, las mismas bases, organización, estructura y actividad de un modelo de Estado social y democrático de Derecho. De todos modos, estos tipos penales no describen expresamente como elemento subjetivo el altruismo. Ello, por supuesto, no impide que en algún caso concreto esa particular finalidad, una vez demostrada, tenga una incidencia favorable en la individualización y fijación de la pena, en atención al artículo 71, inciso d, del Código Penal: “la calidad de los motivos determinantes”. Por ello el “delito político” es más una categoría criminológica que legal, en decadencia para hechos cometidos a lo interno del Estado que debe juzgarlo, y solo útil tratándose de hechos cometidos con esa significancia política en otro Estado cuya organización política se distancia de un modelo

social y democrático de Derecho y que justifica, por coherencia ideológica que otro Estado que de alguna manera sí adopta dicho modelo y procura respetar y garantizar los Derechos Humanos, acoja en asilo a esa persona o niegue su extradición. Ello explica que el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, prevé que el derecho de asilo no puede ser invocado “contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”. De lo contrario se mantendría la irracionalidad en la que cae Montoro (2000) cuando afirma que el delito político “consiste siempre en actos o comportamientos lícitos (*bona per se* o éticamente indiferentes) pero que por ‘razones políticas’ están prohibidos y castigados” (p.152), que es “un acto ilegal pero legítimo” (p.155).

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), que entró a regir en el año 2002, aporta elementos adicionales que permiten comprender el reduccionismo al que deben ser sometidos los supuestos integradores del delito político, aun cuando dicho Estatuto no contempla dentro de los procedimientos de la CPI la extradición (relación Estado-Estado), sino la “entrega” (relación Estado-CPI). Su artículo 102 distingue ambas figuras:

A los efectos del presente Estatuto:

- a) Por “entrega” se entenderá la entrega de una persona por un Estado a la Corte de conformidad con lo dispuesto en el presente Estatuto;
- b) Por “extradición” se entenderá la entrega de una persona por un Estado a otro Estado de conformidad con lo dispuesto en un tratado o convención o en el derecho interno.

Tómese en consideración que conforme al Estatuto de Roma los crímenes objeto de la competencia de la CPI son imprescriptibles (artículo 29), su persecución -en general- no se obstaculiza por la inmunidad ni normas especiales que suponga el cargo oficial de una persona (artículo 27), y sobre aquellos rige la jurisdicción universal (artículo 17.1.a -en relación con el artículo 7 CP-). De este modo, los crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de agresión cuyas numerosas modalidades comisivas se enlistan en los artículos 5 a 8 bis del Estatuto de Roma, en ningún caso eximen al Estado requerido de la “entrega” de la persona a la CPI (artículos 86, 87.7 y 89 del Estatuto de Roma). Siendo así, en el marco del procedimiento de extradición entre dos Estados, dichos ilícitos, por coherencia valorativa, no deben considerarse delitos políticos como para impedir la extradición de una persona. En los crímenes previstos en el citado Estatuto no estarían presentes los requisitos del elemento

subjetivo dirigido a modificar la estructura estatal para acercarla a una concepción social y democrática de Derecho en beneficio de la colectividad, del nexo causal entre dicho fin y los resultados, ni de la proporcionalidad entre la magnitud del delito (de la puesta en grave peligro o lesión de bienes jurídicos) y la promoción y protección de los Derechos Humanos.

En tanto la expresión “delito político” se mantenga en la Constitución Política, en la Ley de Extradición, en tratados de extradición y en el Código Penal, exige una interpretación, primero, restringida; en segundo lugar, lógico-sistemática en coherencia del Ordenamiento jurídico en su totalidad y bajo un control de convencionalidad; y, en tercer orden, teleológica con arreglo al propósito de evitar la impunidad, finalidad para la cual la extradición está prevista en los casos en que, conforme al principio de doble incriminación, ambos Estados –por su afinidad o cercanía en su política criminal– muestran acuerdo en el juzgamiento y sanción de una conducta penalmente relevante.

La prohibición de extraditar una persona nacional no supone impunidad

Una idea básica, pero en ocasiones olvidada, que plantea Schneider (2010):

...el hecho de que un perpetrador de crímenes graves no pueda ser extraditado, no necesariamente debe significar que quede impune, si se aplicara de manera coherente el principio de la justicia universal, que permite juzgar personas por los crímenes más atroces en cualquier lugar del mundo (p.79).

González e Ibáñez (2018) señalan que la prohibición para extraditar nacionales proviene del llamado “principio de nacionalidad”, con distintos argumentos como la desconfianza de otros sistemas o de que el ciudadano debe ser juzgado en su Estado de origen. Pero agregan que a ello se enfrenta el deber de cooperación jurídica internacional en materia de delitos. Si se evita que la persona nacional sea extraditada, el Estado al que pertenece ese nacional estaría en obligación, en consecuencia, de juzgarla; y el otro Estado debería, entonces, remitir la prueba lo que, señala “resulta difícil de implementar en la práctica” (p.103). A partir de lo señalado, entonces, concluye que el fundamento para extraditar nacionales no se sustenta en los derechos humanos, sino, simplemente, en razones de cooperación internacional en materia penal. La idea originaria de la desconfianza de un Estado para que sus nacionales sean juzgados en otro Estado la advierte también Deen-Racsmány (2006) quien, además, plantea

una interesante propuesta extender la cláusula de no extradición a las personas residentes permanentes o por largo plazo, si así recíprocamente lo acuerdan dos Estados en un tratado; y sin perjuicio de un adecuado marco regulatorio en materia de inmigración cuando la persona investigada o condenada por un delito en el Estado requirente pretende residir en el Estado requerido. La aparente desconfianza puede ser solventada con los estándares señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia de 30 de junio de 2015, sobre el caso *Wong Ho Wing vs. Perú* (parágrafos 115-118).

En su versión previa el artículo 32 de la Constitución Política de Costa Rica impedía la extradición de nacionales que se encontraran en el país, sin restricción alguna. Resultaba indiferente delito cometido en el extranjero por el cual fuera requerida la persona. Coherente con ello, el artículo 3.a de la Ley de Extradición preveía la cláusula de no extradición de la persona que, al momento del hecho, fuera costarricense, sea por nacimiento o por naturalización, sin distinguir sobre la naturaleza del delito. Sin embargo, con la reforma constitucional acontecida el 28 de mayo de 2025, que permite en la actualidad la extradición de nacionales tratándose de delitos de tráfico internacional de drogas y de terrorismo, debe entenderse parcialmente reformado, conforme a una interpretación constitucional, aquel artículo 3.a de la Ley de Extradición.

Bien es cierto que el artículo 22.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos determina que nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional. Pero la misma Convención, en sus artículos 30 y 32, reconoce la posibilidad de restringir ese derecho previsto en su artículo 22.5. Cualquier limitación debe disponerse por los cauces legalmente establecidos, por razones de interés general, para resguardar el orden público y en tanto resulte necesario y proporcional para el adecuado desarrollo de una sociedad democrática. Es más, como señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su sentencia de 23 de junio de 2005, caso *Yatama vs. Nicaragua*: “Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue” (párrafo 206). No en vano la Convención Interamericana sobre la Extradición prevé de modo expreso esa posibilidad en su artículo 7.1: “La nacionalidad del reclamado no podrá ser invocada como causa para denegar la extradición, salvo que la legislación del Estado requerido establezca lo contrario”.

Previo a la reforma constitucional en Costa Rica, uno de los cuestionamientos en la discusión se centraba en cómo resolver los supuestos en los que una persona costarricense participaba en un delito en otro país y, con miras a procurar su impunidad, huía hacia Costa Rica,

Estado que impedía su extradición si aquel otro la solicitara. En realidad, la solución ya estaba prevista en el Código Penal. Normalmente la ley penal costarricense se aplica a quienes cometen un delito en territorio nacional, pero existen excepciones que permiten la extraterritorialidad de la ley penal y, por consiguiente, que esta pueda aplicarse también a hechos que se realizan fuera del territorio sobre el cual el Estado de Costa Rica ejerce su soberanía. Resulta evidente que los Tribunales de Justicia de un país no pueden juzgar con arreglo a la legislación extranjera. Por supuesto, la investigación, juzgamiento y eventual condena por autoridades judiciales costarricenses, con fundamento en la normativa costarricense, requiere que la persona esté en Costa Rica. La persona costarricense que comete un delito en otro Estado y huye a Costa Rica, cumple ese requisito. Estos supuestos de extraterritorialidad de la ley penal se prevén en los artículos 5 a 8 del Código Penal.

El artículo 5 del Código Penal faculta la persecución y sanción penal de hechos cometidos en el extranjero si, por un lado, atentan contra la seguridad interior o exterior del Estado costarricense, o contra su economía. Y, por otro, tratándose de delitos contra su Administración Pública, cuando son realizados estos en el extranjero por personas funcionarias costarricenses a su servicio. Su fundamento reside en el “principio de protección de un interés nacional”. Se trata de bienes jurídicos de elevada relevancia para el funcionamiento de la estructura estatal.

El artículo 6 del Código Penal, inciso 4, permite aplicar la ley penal costarricense al nacional que cometió un delito en el extranjero (que igualmente sea delito según la normativa de Costa Rica). Esta norma se fundamenta en el “principio de nacionalidad” o “de personalidad”: la ley penal es inherente a la condición nacional costarricense, tanto para exigirle obediencia (supuesto que ahora interesa) como para ofrecerle protección. La amplitud de la norma permite juzgar en Costa Rica a cualquier nacional por cualquier delito o contravención, con independencia de su naturaleza, cometido en el extranjero. Este artículo 6 utiliza la expresión “hecho punible”, de manera que debe entenderse contenido en ella todo ilícito penalmente sancionado: delitos y contravenciones.

El artículo 6 bis del Código Penal, que entró en vigencia en el año 2009, procura evitar la impunidad de delitos cometidos en el extranjero que guarden relación con el terrorismo; homicidio; secuestro extorsivo; incendio o explosión; atentado con materiales químicos y radioactivos; fabricación, tráfico y uso de materiales nucleares; naufragio y desastre aéreo; piratería; apoderamiento y destrucción de aeronaves; asociación ilícita; atentado contra locales internacionalmente protegidos; y delitos cometidos por organizaciones internacionales dedi-

cados a traficar personas, a traficar drogas, a cometer secuestro extorsivo o terrorismo, o que infrinjan las disposiciones contenidas en los tratados de protección de los Derechos Humanos.

De modo expreso el citado artículo 6 bis del Código Penal dispone que “Para los efectos de extradición, estos delitos no serán considerados delitos políticos ni delitos conexos con un delito político; tampoco delitos inspirados en motivos políticos”. Esto es, se excluye del llamado delito político el tráfico internacional de drogas y el terrorismo.

Finalmente, el artículo 7 del Código Penal, que haya su explicación en el “principio de Justicia universal”, faculta la aplicación extraterritorial de la ley penal frente a esta larga lista de ilícitos: piratería; terrorismo o su financiamiento; genocidio; falsificación de monedas, títulos de crédito, billetes de banco y otros efectos al portador; tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos o materiales relacionados; trata de esclavos, mujeres o niños; delitos sexuales contra personas menores de edad; tráfico de drogas; fabricación, producción y difusión de pornografía; enriquecimiento ilícito; receptación, legalización o encubrimiento de bienes; legislación o administración en provecho propio; sobreprecio irregular; falsedad en la recepción de bienes y servicios contratados; pago irregular de contratos administrativos; tráfico de influencias; soborno transnacional; influencia en contra de la Hacienda Pública; cohecho impropio y propio; corrupción agravada de funcionarios públicos; aceptación de dádivas por un acto cumplido; corrupción de jueces; penalidad del corruptor; negociaciones incompatibles; peculado; malversación; peculado y malversación de fondos privados; y delitos contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Sin embargo, estas soluciones previstas en la ley penal con el objeto de evitar la impunidad del hecho cometido por un nacional fuera de Costa Rica no resultaron ser argumentos de fuerza para impedir la propuesta de reforma constitucional. La Asamblea Legislativa conoció del proyecto tramitado bajo el expediente n.º 23701 y reformó el citado artículo 32 de la Constitución Política de Costa Rica, para permitir la extradición de nacionales si los delitos por los que son requeridos son de tráfico internacional de drogas o de terrorismo. Su justificación, tal como deriva de su Exposición de Motivos del proyecto de reforma, se centró en evitar la impunidad de costarricenses que, primero, cometen en el exterior delitos de tráfico internacional de drogas y terrorismo; y, luego, se trasladan a Costa Rica para evitar ser enjuiciados en el país donde los cometieron, bajo el argumento de que, como nacionales, por mandato constitucional no pueden ser obligados a salir de su propio país, no pueden ser extraditados hacia el exterior. Por supuesto, la cláusula de no extradición de nacionales sigue rigiendo para el resto de delitos.

La pregunta que debe hacerse es si es correcto el argumento de la reforma constitucional sobre la impunidad, sea en delitos de tráfico internacional de drogas, de terrorismo o de cualquier otro. La respuesta es negativa. Como se apuntó a propósito de los artículos 5 a 7 del Código Penal, aun estando las personas costarricenses en territorio nacional, pueden ser investigadas, enjuiciadas y, en su caso, condenadas en Costa Rica por delitos de tráfico internacional de drogas, de terrorismo y de cualquier otra naturaleza cometidos en el exterior. Osorio (2018) parece prescindir de esa discusión para concluir que la extradición debe fundamentarse en la cooperación internacional y en la ayuda mutua en materia penal, siendo obligación de todos los Estados asegurar los derechos humanos de la persona, con independencia de cuál sea el que lo juzgue.

El verdadero propósito que se esconde tras la reforma constitucional reside en que las autoridades de Costa Rica carecen de la capacidad necesaria para realizar la debida investigación penal y, en su caso, el enjuiciamiento eficiente por actos cometidos en el extranjero vinculados con el tráfico internacional de drogas y el terrorismo, que se caracterizan por su elevada complejidad y que exigen técnicas de investigación y recursos humanos y materiales adecuados a dicha complejidad, así como, en muchos casos, la cooperación judicial internacional. Y, a partir de ahí, se comprende que la reforma constitucional costarricense pretenda encomendar al Estado en cuyo país se cometió el ilícito la investigación y enjuiciamiento de esos hechos, permitiendo la extradición del nacional. Lo señalado cobra mayor credibilidad a partir de los resultados descritos en los últimos Informes sobre el Estado de la Justicia, elaborados por el Programa Estado de la Nación (PEN) de Costa Rica. Así, el Cuarto Informe sobre el Estado de la Justicia del año 2022 apunta como desafíos estructurales del Poder Judicial de Costa Rica, todavía sin resolver, la mora judicial, sus costos y su productividad. Y el Quinto Informe sobre el Estado de la Justicia del año 2025 sigue reflejando ese agotamiento judicial:

El segundo mensaje de esta Sinopsis se enfoca en la capacidad del Poder Judicial para atender la demanda por sus servicios, la cual es muy alta actualmente en Costa Rica. Sin embargo, diversas ediciones del Informe Estado de la Justicia han documentado las dificultades del Poder Judicial para satisfacer el principio de justicia pronta, cumplida e igualitaria para todas las personas. En particular, han evidenciado el poco avance en los indicadores de eficiencia institucional a lo largo del presente siglo y las fuertes asimetrías entre los diferentes circuitos e instancias con respecto a la oportunidad de la respuesta judicial. La capacidad de respuesta institucional ha evolucionado más lento

que la demanda, acumulando rezagos antiguos que se agravan con el ingreso de nuevos asuntos. (...) ...el problema va más allá: no solo la inercia institucional puede tener consecuencias políticas más graves que hace una década; sino que el Judicial enfrenta presiones que aumentarán a corto plazo la demanda de sus servicios. Sin cambios significativos en los procesos y niveles de eficiencia, los déficits actuales previsiblemente se ampliarán y, con ello, la incapacidad del Judicial para atender las demandas de la población y su vulnerabilidad política (pp.36-37).

En el período de análisis del presente Informe, el país ha vivido una crisis de inseguridad debido al aumento de la criminalidad organizada, principalmente alrededor del tráfico de drogas. Los homicidios son el delito que más ha crecido en esta ola de violencia, hasta llegar a tasas récord de 17 por 100.000 habitantes en el 2024 (PEN, 2025). La incidencia delictiva repercute de forma directa en la institución judicial, pues aumentaría la presión de trabajo por el incremento y la complejidad de los casos (pp.167-168).

Como deriva de todo ello, la discusión para permitir o negar la extradición de nacionales no se agota en aceptarla sin más mediante una reforma constitucional o legal; sino que exige justificar y fundamentar esa toma de decisión más allá de la simple cooperación internacional en materia de justicia; pues deja abierta la pregunta de por qué el Estado al que pertenece el nacional no lo juzga en su propia jurisdicción. Varias razones pueden explicarlo. Primero, el debilitamiento del sistema penal del Estado de Costa Rica para alcanzar unos niveles de eficiencia satisfactorios en sus deberes de investigar y, en su caso, sancionar conductas criminales incluyendo las de alta complejidad como el tráfico internacional de drogas y el terrorismo; en los términos señalados por el Programa Estado de la Nación. No en vano González e Ibáñez (2018) advierten que implementar la ayuda de un Estado a otro para que este juzgue a su propio ciudadano por el delito cometido en aquel resulta difícil en la práctica. A ello se añade otra posible explicación, no jurídica en sentido estricto sino de naturaleza política, consistente en el fortalecimiento o mejora de la imagen del Estado y de su política exterior sobre todo si la extradición de nacionales se prevé ante el requerimiento de un Estado influyente en el escenario político mundial, como lo advierten Cardona et al. (2016).

En el ámbito costarricense ello se ilustra desde el momento en que una vez modificado el texto constitucional el 28 de mayo de 2025, inmediatamente, en el mes de junio de 2025, Estados Unidos de América solicitó la extradición de varias personas de nacionalidad costarri-

cense, una de ellas que había ostentado muy altos cargos en el Poder Ejecutivo y en el Poder Judicial, investigadas en dicho país por el delito de tráfico internacional de drogas. Algunas autoridades costarricenses admitieron conocer dicha investigación y, a la vez, reconocer la incapacidad del Estado nacional para investigar, juzgar y, en su caso, condenar a personas con ese perfil y, aun bajo una eventual condena, impedir que siguieran interviniendo en la continuidad de esos negocios delictivos. El fundamento de la reforma constitucional se centra, entonces, en la aceptación de la ineficiencia del sistema penal costarricense, para delegar en otro Estado las concretas acciones que den cumplimiento al deber estatal de investigar, enjuiciar y, en su caso, condenar los delitos.

A modo conclusivo: una propuesta de definición de delito político

Aun cuando la vigente Ley de Extradición de Costa Rica, conforme a su artículo 1, se aplica a falta de tratados de extradición con otros Estados o, en caso de existir estos, es complementaria en todo aquello que los tratados no regulen, su evolución legislativa y la interpretación de sus normas no están exentas de algunas polémicas. De un lado, la preeminencia que las actas legislativas evidencian de intereses particulares infiltrados en el poder político y, por tanto, en detrimento del interés público. De otro lado, los criterios interpretativos sobre quiénes pueden ser objeto o no de extradición.

Los riesgos de una injerencia de intereses privados en el poder público en una materia como la extradición exigen una debida diligencia reforzada para evitar una injustificada y arbitraria impunidad, no solo en el proceso de promulgación de la reforma constitucional, sino también al momento de dar contenido a conceptos algo elásticos como los de “delito político” y “delincuente político” en tanto cláusulas para exceptuar la extradición. Se trata de una debida diligencia reforzada contra el llamado “Derecho penal del amigo” dirigida a evitar o mitigar la respuesta penal respecto de quienes el poder político visualiza como sus “amigos” –sacrificando la necesaria intervención penal–.

Esta viciosa manifestación del “Derecho penal del amigo” (en particular, penal) se caracteriza

...por su renuncia a intervenir en espacios prioritariamente reservados a grupos cuyos intereses económicos, sociales o políticos coinciden o influyen en quienes tienen el poder de decisión al momento de estructurar la política pe-

nal o, ya sea que no se pueda renunciar a la protección penal de ciertos bienes jurídicos, por otorgar, por las mismas razones, un trato penológico privilegiado a ilícitos que pueden acontecer en las actividades propias de aquellos sectores. Incluso, el Derecho procesal penal no escapa a esta doctrina, algunas de cuyas garantías, de modo encubierto –y la realidad lo demuestra–, son sólo accesibles para quienes detentan una favorable posición socio-económica. (Navas, 2022).

El primero de los casos se evidencia en la históricamente llamada “Ley Vesco” de 1974, promulgada durante el gobierno de José Figueres Ferrer, cuyo trámite legislativo dio inicio luego de tan solo dos años y nueve meses de vigencia de su predecesora Ley de Extradición de 1971, para derogarse dos años y diez meses después, restablecerse la de 1971 y, simultáneamente, reformarse esta. El segundo, por su lado, se revela en los intentos para limitar fuertemente el ámbito de los denominados “delitos políticos” y evitar, de ese modo, el fraude de ley.

Y el ámbito del artículo 2 de la actual Ley de Extradición que faculta la entrega de “autores, cómplices o encubridores del delito cometido fuera del territorio nacional”, igualmente exige un correcto entendimiento conforme a las reglas interpretativas de la disciplina con el objeto de no excluir a las personas instigadoras del delito.

Sin embargo, el criterio de la “cooperación internacional” para juzgar delitos ya es propio de la extradición, y se asienta, desde el punto de vista de las diferentes capacidades de los sistemas penales de diverso Estados, en lograr una mayor eficiencia en el cumplimiento del deber estatal –de medios, que no de resultados– de investigar, procesar y, en su caso, sancionar delitos, máxime si el Estado requirente cuenta con mejores y mayores recursos y medios para lograr dicho cometido. A partir de ahí se podría comprender que la restricción del derecho humano previsto en el artículo 22.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo”) es legítima.

Además, la decisión de extraditar un nacional para los casos de tráfico internacional de drogas o de terrorismo, también exige responder la pregunta de si uno de esos hechos podría no ser extraditable de tener connotación política y ser calificado como “delito político” que, por disposición legal, no permite la extradición. La respuesta podría ser sencilla desde el momento en que el artículo 6 bis del Código Penal, de forma expresa, excluye dichos ilícitos del ámbito de la delincuencia con significación política. Sin embargo, el fundamento políti-

co criminal reside en que en dichos ilícitos penales de tráfico internacional de drogas o de terrorismo no confluye sentimiento altruista alguno dirigido a lograr un cambio en la organización política de un Estado que redunde en beneficio de los Derechos Humanos.

Junto a la reforma constitucional queda pendiente una regulación expresa, sea a nivel constitucional o legal, sobre el delito político como cláusula para negar la extradición, con la finalidad de evitar que la reforma constitucional quede solo una “normativa simbólica” que da la apariencia de atender los retos de una sociedad, pero que, en sí, no los soluciona, perpetuado una impunidad para algunos delitos bajo el manto del llamado “delito político”. Mientras dicho marco regulatorio del “delito político” no exista en coherencia con el principio de legalidad, la interpretación de esa figura debe estar guiada por una interpretación sumamente restrictiva que limite al máximo los casos subsumibles en el llamado “delito político”; una interpretación lógico-sistemática en coherencia del Ordenamiento jurídico en su totalidad y bajo un control de convencionalidad; y una interpretación teleológica con arreglo al propósito de evitar la impunidad, finalidad para la cual la extradición está prevista en los casos en que, conforme al principio de doble incriminación, ambos Estados –por su afinidad o cercanía en su política criminal– muestran acuerdo en el juzgamiento y sanción de una conducta penalmente relevante.

En ese marco de interpretación restrictiva, cabría proponer una reforma en la Parte General del Código Penal o en la misma Ley de Extradición para que se incluya un artículo que defina el delito político como causal de impedimento de la extradición, en tanto se siga aceptando a nivel internacional un trato privilegiado para dicha categoría delictiva. Y dicha tipificación debe pasar por el tamiz de las circunstancias socio-políticas y características de las estructuras de poder del Estado requirente de la extradición. Así, si el hecho delictivo cometido en el Estado requirente y por el que se solicita la entrega de la persona constituyó un mecanismo, con independencia de su resultado, para reivindicar los valores de un Estado social y democrático de Derecho en aquel Estado, se estaría en presencia de un delito político que resguarda el derecho del Estado requerido de conceder asilo político, como muestra de coherencia con sus propios valores constitucionales y convencionales. En definitiva, se propone la siguiente fórmula legal:

Se entenderá por delito político el hecho cometido en contra de la estructura, autoridad o actividad del Estado requirente que hubiera tenido como propósito reivindicar los valores de un Estado social y democrático de Derecho, en

tanto dicha conducta se hubiere presentado como el único mecanismo razonable a tal fin. Quedan excluidas las conductas que no califiquen como delitos políticos conforme a los convenios o tratados internacionales ratificados por Costa Rica.

Referencias

- Abello, J. (2004). El Delito Político y la Corte Penal Internacional. *Revista de Derecho*, 21, 200-233. <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/2947/2026>
- Cañardo, H. V. (2013). La Extradición, el Delito Político y el Asilo Extraterritorial a la Luz de los Principios del Derecho Internacional Público. *Revista de Derecho. Publicación Arbitrada de La Universidad Católica Del Uruguay*, 8, 81-115. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6119779>
- Capellà, M. (2014). ¿Qué queda del Delito Político en el Derecho Internacional Contemporáneo? (Observaciones en los Ámbitos de la Extradición y del Asilo). *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 28, 1-43. <https://doi.org/10.17103/reei.28.10>
- Cardona, N. et al. (2016). La Extradición. Una Herramienta para el Fortalecimiento de la Imagen Estatal Colombiana durante las Presidencias de Betancourt (1982-1986), Barco (1986-1990), Pastrana (1998-2002) y Uribe (2002-2010). *Trans-Pasando Fronteras*, 9, 49-75. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6203500>
- Código Penal, Ley n°. 11. 22 de abril de 1924 (Costa Rica).
- Código Penal, Ley n°. 368. 21 de agosto de 1941 (Costa Rica).
- Código Penal, Ley n°. 4573. 4 de mayo de 1970 (Costa Rica).
- Código Penal. 27 de abril de 1880 (Costa Rica).
- Constitución Política de Costa Rica. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-25/18 sobre “La Institución del Asilo y su Reconocimiento como Derecho Humano en el Sistema Interamericano de Protección (Interpretación y Alcance de los Artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el Artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”;
- 30 de mayo de 2018.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del caso Wong Ho Wing vs. Perú; 30 de junio de 2015.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del caso Yatama vs. Nicaragua; 23 de junio de 2005.
- Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Resolución número 323-1990, 3 de abril de 1990.
- Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Resolución número 24683-2019, 11 de diciembre de 2019.
- Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Resolución número 430-2023, 11 de enero de 2023.
- Deen-Racsmány, Z. (2006). Modernizing the Nationality Exception: Is the Non-Extradition of Residents a Better Rule? *Nordic Journal of International Law*, 75(1), 29-61. https://www.researchgate.net/publication/249572564_Modernizing_the_Nationality_Exception_Is_the_Non-extradition_of_Residents_a_Better_Rule
- González, S. e Ibáñez, B. (2018). Extradición de Nacionales. En S. González Napolitano (Dir.), *Estándares Internacionales de Derechos Humanos Aplicables al Instituto de Extradición* (pp. 101-118). SGN Editora. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38328.pdf>
- Institute of International Law (1981). Observations of Ambassador Sompong Sucharitkul, Paris, February 19, 1978. *Institute of International Law - Yearbook*, 59 (1), 126-135. https://www.idi-iil.org/app/uploads/2018/06/1981_vol_59-I_Session_de_Dijon.pdf

- Ley de Extradición, Ley n°. 4795. 16 de julio de 1971 (Costa Rica).
- Ley de Extradición, Ley n°. 5497. 22 de marzo de 1974 (Costa Rica).
- Ley de Extradición, Ley n°. 5991. 9 de noviembre de 1976 (Costa Rica).
- Ley n°. 8446, Aprobación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo. 24 de mayo de 2005 (Costa Rica).
- Montoro, A. (2000). En Torno a la Idea de Delito Político (Notas para una Ontología de los Actos Contrarios a Derecho. *Anales de Derecho*, 18, 131-156. <https://revistas.um.es/analesderecho/issue/view/5701>
- Naciones Unidas (2002). Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)
- Navas, A. (2022). Comentario de los Artículos 1 y 4. *Código Penal Comentado de Costa Rica*. Click Legal. <https://www.clicklegal.app/#InicioPage>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (1992). Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/1992/es/97878>
- Osorio, R. O. (2018). La Extradición y la Cooperación Internacional. Falta de Justicia, Legitimidad o Incapacidad del Estado Colombiano: su Historia. *IUSTA*, 48, 179-198. <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2018.0048.07>
- Pérez, W.F. (2007). La Difícil Aproximación al Delito Político. *Estudios Políticos*, 31, 43-60. <https://doi.org/10.5281/zenodo.1772945>
- Posada, R. (2023). *El Concepto Jurídico del Delito Político*. Universidad de los Andes. <https://elibro.net/es/lc/bibliouia/titulos/277439>

- Programa Estado de la Nación (2022). *Cuarto Informe Estado de la Justicia [2022]*. CO-NARE-PEN. https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2022/07/Informe_estado_justicia_completo_2022.pdf
- Programa Estado de la Nación (2025). *Quinto Informe Estado de la Justicia [2025]*. CO-NARE-PEN. <https://repositorio.conare.ac.cr/bitstreams/736c551f-5391-4673-af3a-d523a350e37e/download>
- Rodríguez, K. (2013). Contradicciones entre la Aplicación del Delito de Terrorismo y el Delito Político: un Análisis desde la Influencia del Derecho Internacional en el Derecho Interno. *Revista CES Derecho*, 4 (1), 58-68. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4863663>
- Rosler, A. (2015). La Violencia Política entre el Delito Político y el Terrorismo. *Estudios Sociales (Santa Fe)*, 48 (1), 105-133. <https://doi.org/10.14409/es.v48i1.5102>
- Schneider, J. (2010). La Jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Casos de Extradición. A Propósito del Caso Klein c. Rusia. *Revista Derecho Penal y Criminología*, XXXI(91), 65-79. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/ac67344d-e26c-4832-8a1d-5a7091c20c75>
- Szabo, D. (1972). Political Crimes: A Historical Perspective. *Denver Journal of International Law & Policy*, 2(1), 7-22. <https://digitalcommons.du.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2154&context=djilp>

ARTÍCULO

El arbitraje en el derecho sucesorio costarricense: un vistazo histórico y su aplicación presente

Arbitration in Costa Rican Inheritance Law: A Historical Review and Its Present Application

Emilio Jesús Rodríguez Molina ¹

Como citar:

Rodríguez-Molina, E. J. (2026). El arbitraje en el derecho sucesorio costarricense: un vistazo histórico y su aplicación presente. *Derecho en Sociedad*, 20(1), PP. 31-60.

DOI 10.63058/des.v20i1.355

Fecha de ingreso: 3 de noviembre de 2025. **Fecha de aprobación:** 15 de febrero de 2026.

Resumen

El objetivo del presente artículo es analizar la evolución histórica, doctrinal y jurisprudencial del arbitraje en Costa Rica y su posible aplicación en el ámbito del derecho sucesorio, identificando los límites legales y materiales que condicionan su viabilidad; para ello se empleó un enfoque cualitativo-descriptivo sustentado en la revisión de fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales —incluyendo fallos de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia—, complementado con un análisis de la legislación nacional sobre arbitraje. Como resultado se llegó a determinar que el arbitraje en Costa Rica ha transitado de una visión marginal a un régimen autónomo, con rango constitucional y respaldo legislativo consolidado en las leyes 7727, 8937 y 10535. En materia sucesoria, se constata que el arbitraje es admisible solo en conflictos patrimoniales disponibles, como la partición, la valoración o la administración de bienes, quedando excluidos los actos dispuestos como de orden público. El arbitraje sucesorio, aunque limitado por la naturaleza indisponible de ciertos derechos hereditarios, se perfila como un instrumento legítimo y complementario de resolución de conflictos, capaz de fortalecer la eficiencia y la armonía familiar. La jurisprudencia nacional apunta hacia un

1 Emilio Jesús Rodríguez Molina es Abogado e Ingeniero Civil; cuenta con una especialidad en Derecho Notarial y Registral, Maestría en Ciencias Periciales (énfasis Pericia caligráfica y Documentoscopia y Maestría en Administración y Derecho Empresarial; ejerce como docente universitario, consultor independiente y perito del Poder Judicial de Costa Rica; es miembro del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, American Society Test and Materials (ASTM), Comunidad Latinoamericana de Peritos en Construcción (CLAPEC) y Dispute Resolution Board Fundation (DRBF). ORCID: 0009-0007-4077-0543. Correo: emilio.rodriguezmolina@ucr.ac.cr / Sitio web: www.ingenieria-legal.com.

modelo de coexistencia prudente entre jurisdicción estatal y arbitral, reafirmando el equilibrio entre la autonomía de la voluntad y la tutela judicial efectiva.

Palabras clave:

Arbitraje sucesorio; derecho sucesorio; autonomía de la voluntad.

Abstract

The objective of this article is to analyze the historical, doctrinal, and jurisprudential evolution of arbitration in Costa Rica and its possible application in the field of inheritance law, identifying the legal and material limits that determine its viability. To this end, a qualitative-descriptive approach was used, based on a review of normative, doctrinal, and jurisprudential sources—including rulings of the First Chamber of the Supreme Court of Justice—complemented with an analysis of national legislation on arbitration. As a result, it was determined that arbitration in Costa Rica has transitioned from a marginal perspective to an autonomous regime, with constitutional status and consolidated legislative support in Laws 7727, 8937, and 10535. In inheritance matters, it is noted that arbitration is admissible only in available patrimonial disputes, such as the partition, appraisal, or administration of assets, excluding acts established as public order. Succession arbitration, although limited by the undisposable nature of certain inheritance rights, is emerging as a legitimate and complementary conflict resolution tool, capable of strengthening family efficiency and harmony. National jurisprudence points toward a model of prudent coexistence between state jurisdiction and arbitration, reaffirming the balance between the autonomy of will and effective judicial protection.

Keywords:

Inheritance arbitration; inheritance law; autonomy of will.

Introducción

El arbitraje, como método alternativo de resolución de conflictos, ha experimentado una notable expansión en distintas ramas del derecho costarricense. Su carácter flexible, privado y menos formal lo convierte en una opción atractiva frente al sistema judicial tradicional, en especial en un contexto donde la celeridad y eficiencia en la resolución de disputas resulta cada vez más valorada. No obstante, no todas las áreas del derecho han sido igualmente permeables a su aplicación. El derecho sucesorio, por ejemplo, sigue siendo un territorio jurídico complejo y restrictivo a nivel normativo para el uso de estos mecanismos alternativos.

Este artículo se propone explorar, desde una mirada tanto histórica como contemporánea, el papel del arbitraje en el ámbito del derecho sucesorio costarricense. A través de este recorrido, se pretende no solo evidenciar cómo ha evolucionado este mecanismo dentro del ordenamiento jurídico nacional, sino también reflexionar sobre sus posibilidades y limitaciones actuales en este campo, surgiendo preguntas inevitables: ¿pueden los conflictos sucesorios resolverse de forma válida mediante arbitraje? ¿Qué tensiones existen entre la autonomía de la voluntad que permite el arbitraje y los principios que rigen el derecho hereditario? ¿Ha habido una apertura paulatina a esta posibilidad o se mantiene una rigidez estructural?

A lo largo de estas páginas, se abordará en primer lugar un repaso histórico del arbitraje en Costa Rica, con énfasis en su vinculación —o falta de ella— con el derecho sucesorio. De seguido, se analizará el marco jurídico actual y la posición de la doctrina y jurisprudencia respecto a la viabilidad del arbitraje en conflictos sucesorios. Por último, se ofrecerá una reflexión crítica sobre la pertinencia de su aplicación, acompañada de algunas ideas para una posible evolución normativa o interpretativa.

Panorama general del arbitraje a nivel mundial

En un mundo cada vez más interconectado, donde las relaciones comerciales internacionales y las inversiones transfronterizas se han intensificado, surge la necesidad de mecanismos ágiles, neutrales y confiables para resolver disputas. El arbitraje, como método alternativo a la justicia estatal, se ha consolidado como una de las herramientas más eficaces para solucionar controversias tanto en el ámbito privado como en el público, en especial cuando se trata de conflictos entre empresas o entre inversionistas y Estados.

Este escrito ofrece un panorama general sobre el arbitraje a nivel mundial, abordando su evolución, las principales instituciones que lo regulan, sus ventajas comparativas frente a otras vías, así como los desafíos actuales que enfrenta.

El arbitraje puede definirse como “*un mecanismo consensual en el cual las partes acuerdan someter sus disputas a uno o varios terceros imparciales que emiten una decisión obligatoria*” (Redfern y Hunter, 2015). Se caracteriza por su flexibilidad, confidencialidad, especialización técnica, consentimiento mutuo, autonomía de las partes y neutralidad. A diferencia de los procesos judiciales, el arbitraje permite a las partes influir en el diseño del procedimiento y en la elección de los árbitros.

Existen dos grandes ramas del arbitraje: el arbitraje comercial, que trata conflictos entre entidades privadas o públicas en relaciones contractuales, y el arbitraje de inversiones, que involucra a Estados y extranjeros en disputas por inversiones internacionales, y que en lo usual se regula mediante tratados bilaterales o multilaterales (Muchlinski, Ortino y Schreuer, 2008).

Desde el abordaje histórico, el arbitraje tiene raíces en el comercio de la antigüedad, pero su consolidación como mecanismo moderno ocurrió en el siglo XX. Un hito decisivo fue la Convención de Nueva York de 1958, adoptada por más de 170 países, que garantiza el reconocimiento y la ejecución de laudos arbitrales extranjeros, constituyendo “*la columna vertebral del arbitraje internacional*” (Born, 2021).

El desarrollo del arbitraje ha sido impulsado por la necesidad de seguridad jurídica en las relaciones económicas globales, por lo que diversos países han armonizado sus normativas internas siguiendo la Ley Modelo de la Comisión Nacional de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (en adelante CNUDMI) sobre Arbitraje Comercial Internacional de 1985, actualizada en 2006. Este modelo ha sido adoptado o influido en la legislación arbitral en más de 80 países.

Existen instituciones a nivel mundial que desempeñan un rol fundamental al proporcionar reglas, infraestructura y supervisión administrativa a los procesos arbitrales. Entre las más destacadas: Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional (en adelante CCI), con sede en París, reconocida por su amplia experiencia en arbitraje comercial internacional, Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (en adelante CIADI), organismo del Banco Mundial establecido por el Convenio de Washington de 1965, esencial en controversias inversionista-Estado (Schreuer, 2001), London Court of

International Arbitration (en adelante LCIA), caracterizada por procedimientos flexibles y económicos, Centro de Arbitraje Internacional de Singapur (en adelante SIAC) y Centro de Arbitraje de Hong Kong (en adelante HKIAC), ambos con creciente relevancia en Asia y Centro Internacional de Arbitraje de Dubái (en adelante DIAC), cada vez más activo en Oriente Medio y Norte de África (en adelante la región MENA), sólo por citar algunos. Estas instituciones han contribuido a la profesionalización del arbitraje y a la generación de estándares de transparencia, eficiencia y calidad técnica.

El arbitraje ofrece numerosas ventajas frente a la jurisdicción estatal, en especial en entornos internacionales. Entre ellas destacan: la neutralidad, pues la posibilidad de seleccionar árbitros imparciales y de distintas nacionalidades reduce los temores de parcialidad jurisdiccional; la confidencialidad, muy valorada por las empresas que buscan evitar la exposición pública de disputas sensibles (Lew, Mistelis y Kröll, 2003); la flexibilidad procesal, dado que las partes pueden adaptar el procedimiento a sus necesidades; la ejecutabilidad de los laudos, ya que, gracias a la Convención de Nueva York, los laudos arbitrales se reconocen y ejecutan con mayor facilidad que las sentencias judiciales extranjeras; y la especialización técnica, puesto que es posible escoger árbitros con conocimientos específicos en la materia objeto del conflicto (sobre este punto, puede verse la Sentencia 84-F-S1-2017 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, relativa al reconocimiento de laudos arbitrales extranjeros, en la cual se afirma que Costa Rica, como Estado parte de la Convención de Nueva York, reconoce tales laudos salvo que infrinjan el orden público nacional o no se haya garantizado el debido proceso, doctrina que refuerza la seguridad jurídica en el comercio internacional). A pesar de lo anterior, el arbitraje también enfrenta diversos retos, entre los que sobresalen: los elevados costos, máxime en arbitrajes internacionales, donde los honorarios de árbitros e instituciones pueden resultar muy altos; la judicialización del arbitraje, esto es, la tendencia a replicar formalismos propios de los tribunales estatales, lo que ha generado críticas sobre la pérdida de agilidad (Moses, 2017); los cuestionamientos al arbitraje de inversiones, en cuanto se ha objetado que ciertas decisiones arbitrales pueden interferir con la soberanía regulatoria de los Estados, abriendo un debate sobre su legitimidad democrática; y el déficit de diversidad, pues aún persiste una sobrerrepresentación de árbitros provenientes de determinados países o perfiles, lo que afecta la representatividad del sistema (Clark, 2020).

En la actualidad el arbitraje global se ve impregnado por varias tendencias que reflejan su dinamismo, sean la digitalización del procedimiento impulsado con ahínco por la pandemia de COVID-19 que aceleró el uso de plataformas electrónicas, audiencias virtuales y manejo

digital de pruebas, el fortalecimiento regional ya que se observa una expansión de centros regionales en América Latina (por ejemplo, el Centro de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago o el de Costa Rica), África y Medio Oriente, las reformas hechas al arbitraje de inversiones en foros como la CNUDMI que han permitido discutir modificaciones estructurales del mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado, incluyendo la creación de tribunales permanentes o de apelación y el papel que juega el arbitraje frente a la sostenibilidad al surgir la discusión sobre cómo el arbitraje puede adaptarse para resolver disputas relacionadas con la transición energética, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la protección ambiental.

Panorama general del arbitraje en Costa Rica

En Costa Rica, el arbitraje posee un rango constitucional expreso, consagrado en el artículo 43 de la Constitución Política, que establece “(...) *toda persona tiene derecho a terminar sus diferencias patrimoniales por medio de árbitros, aún habiendo litigio pendiente*” (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949, art. 43), elevándolo a la categoría de derecho fundamental, por lo que se reconoce no solo como un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, sino también como una manifestación concreta de la autonomía de la voluntad y del acceso a la justicia en su dimensión plural.

Es así como el constituyente costarricense garantizó la posibilidad de resolver controversias patrimoniales fuera del ámbito judicial, bajo la premisa de la voluntariedad y el respeto a la libertad contractual de las partes, cosa que ha sido reafirmada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia 2023-029692 del 15 de noviembre de 2023, al señalar que el arbitraje “*posee rango constitucional y constituye un derecho fundamental*”, cuyo ejercicio debe respetar las garantías de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, en donde el Estado está llamado a promover y facilitar su acceso, siempre que el sometimiento a éste se haya pactado de forma libre y consciente. Este carácter contractual, voluntario y vinculante lo convierte en una alternativa atractiva frente a la jurisdicción ordinaria.

Al respecto, Yglesias Mora (2018) reseña:

Así fue consagrado en la Constitución española de Cádiz de 1812, como un derecho esencial de la ciudadanía a resolver en definitiva sus diferencias me-

dian­te jueces árbitros (artículo 280). Su antecedente más inmediato se encuentra en la Constitución francesa de 1791 y en la declaración programática de la Asamblea Constituyente francesa. Este reconocimiento histórico derivó de la exaltación de la libertad individual, fruto de los ideales revolucionarios franceses, para quienes la justicia estatal debía ser sustituida por una privada y dispositiva por los particulares, en ejercicio libre de la autonomía de la voluntad. Esa norma constitucional gaditana tuvo sin duda influencia en el ulterior desarrollo constitucional de los países hispanoamericanos. (Yglesias Mora, 2018, p. 12)

La jurisprudencia constitucional costarricense ha consolidado una línea interpretativa coherente que equipara la dignidad del arbitraje con la jurisdicción ordinaria, siendo que ambas vías son paralelas y de igual legitimidad, pudiendo cada persona elegir con libertad entre acudir a una u otra (cfr. votos 2307-95 y 2005-02995), entonces es pues que el arbitraje es una posibilidad de solución de conflictos sujeta a la decisión libre de las partes y un derecho fundamental típico o nominado que se erige como un instrumento de realización de la justicia y de tutela efectiva de los derechos patrimoniales en el ordenamiento jurídico nacional (cfr. votos 2307-95 del 09 de mayo de 1995 y 2000-10352 del 22 de noviembre de 2000, ambos de la Sala Constitucional).

La interpretación constitucional del arbitraje en Costa Rica ha transitado por una línea de maduración progresiva, cuya comprensión resulta esencial para valorar su posible proyección hacia el ámbito sucesorio. La Sala Constitucional, en el precitado voto 2307-1995, sentó el principio de voluntariedad del arbitraje, declarando que éste no puede imponerse de manera forzosa a las partes, pues constituye un derecho fundamental y no una obligación legal. Este razonamiento tiene especial relevancia para el arbitraje testamentario, donde la disposición unilateral del causante no puede vincular a los herederos sin su consentimiento expreso posterior, ya que ello equivaldría a imponerles una renuncia anticipada a la jurisdicción ordinaria.

Luego la sentencia 10352-2000 de dicha Sala amplió la base constitucional del arbitraje al reconocer su naturaleza jurisdiccional, con efectos equivalentes a los de una sentencia judicial y bajo la premisa de que los laudos tienen fuerza de cosa juzgada material. Esta decisión consolidó la doctrina del arbitraje como una jurisdicción paralela e igualdad jerárquica frente al Poder Judicial cuya validez se deriva de la propia Constitución y de la Convención de Nueva York de 1958, ésta última formando parte del bloque de convencionalidad costarricense.

Mencionar este precedente refuerza la idea de que el arbitraje posee no solo legitimidad constitucional sino también sustento internacional, integrando el derecho costarricense en una red global de reconocimiento y ejecución de laudos.

La Cámara Constitucional reafirma la inapelabilidad y ejecutoriedad inmediata del laudo en compatibilidad con el artículo 43 constitucional, descartando que tales características vulneren el debido proceso, subrayando la autonomía procesal del arbitraje frente a la jurisdicción estatal. Esta precisión es relevante para todo análisis contemporáneo del arbitraje, pues legitima su diseño normativo como expresión de celeridad, seguridad jurídica y eficacia en la tutela de derechos patrimoniales (cfr. voto 29692-2023).

En resumen, este conjunto de resoluciones consolida la concepción del arbitraje como un derecho fundamental, de ejercicio voluntario, de naturaleza jurisdiccional y con respaldo constitucional y convencional, configurando un sistema autónomo que coexiste en armonía con la justicia estatal.

A partir del mandato de la Carta Magna es que el legislador ha desarrollado un entramado normativo que ha evolucionado en tres grandes etapas, iniciando con la promulgación de la Ley de resolución alterna de conflictos y promoción de la paz social (Ley 7727, en adelante Ley RAC), continuando con la Ley sobre arbitraje internacional y nacional (Ley 8937) y por último la aprobación de la Ley de unificación del régimen arbitral (Ley 10535). Estas tres normas configuran el sistema arbitral costarricense como un conjunto de instrumentos que garantizan tanto la validez del convenio arbitral como la eficacia y obligatoriedad de los laudos.

La Ley RAC emitida en el año 1997 introdujo en el ordenamiento costarricense la figura moderna de la resolución alterna de conflictos, inspirada en la necesidad de descongestionar la jurisdicción ordinaria y fomentar la cultura del diálogo y paz. En su artículo 2 esta ley reconoce que el arbitraje, la conciliación y la mediación constituyen mecanismos legítimos y complementarios a la justicia estatal. De manera particular, su Título II regula el arbitraje, definiéndolo como el procedimiento mediante el cual las partes, de común acuerdo, someten sus controversias patrimoniales a la decisión de uno o varios árbitros, quienes dictan un laudo con efectos vinculantes. Entre los elementos más relevantes se encuentra la exigencia de un convenio arbitral válido, basado en el consentimiento libre de las partes y en la arbitrabilidad de la materia, que excluye los conflictos que involucren derechos indisponibles o de orden público situación así recogida por la Sala Primera (2014) que a través de la Sentencia 169-F-S1-2014 analizó los límites del arbitraje en relación con materias de orden público,

como el estado civil o los derechos fundamentales, estableciéndose que no todo puede ser objeto de arbitraje, recordando que ciertas materias son indisponibles y, por tanto, no arbitrables. Esta distinción es esencial para evitar la privatización indebida de áreas reservadas al interés público.

Asimismo, la Ley RAC estableció los principios esenciales del procedimiento arbitral: la igualdad de las partes, la imparcialidad del tribunal, la confidencialidad, la celeridad y la definitividad del laudo, teniendo éste fuerza de cosa juzgada y sólo puede ser objeto de anulación por las causales taxativas previstas en la ley, cosa que garantiza la seguridad jurídica de las decisiones. La norma lo dota de flexibilidad procesal ya que resalta el valor del principio de autonomía de la voluntad, permitiendo a las partes elegir aspectos clave del procedimiento, incluyendo la sede donde se llevará a cabo, así como las reglas aplicables y el idioma del proceso. Un aspecto doctrinal relevante es la afirmación del arbitraje como un sistema de justicia “*alterno*” y no “*alternativo*”, en tanto constituye una jurisdicción de igual dignidad frente a la judicial, lo que ha sido armonizado a plenitud por la jurisprudencia constitucional como ya ha sido citado. En la misma norma se establecen dos tipos de arbitraje: el arbitraje de derecho, en el cual los árbitros deben aplicar de forma estricta la normativa jurídica; y el arbitraje en equidad, que otorga a los árbitros la facultad de decidir conforme a criterios de justicia sustancial o principios generales del derecho.

Por su parte la Ley 8937 del año 2011 vino a profundizar y sistematizar el régimen arbitral costarricense, adoptando los estándares de la Ley modelo de la CNUDMI sobre arbitraje comercial internacional (en adelante UNCITRAL), con el propósito de asegurar la coherencia del país con las mejores prácticas internacionales en la materia. Con esta norma se introdujo una clara distinción entre el arbitraje nacional (también llamado doméstico) e internacional, al tiempo que reforzó el principio de autonomía del convenio arbitral, de modo que su validez no depende del contrato principal. En su artículo 8 se hace saber que cuando exista un convenio arbitral, los tribunales deben abstenerse de conocer la causa y remitir a las partes a esa vía, reafirmando la supremacía del pacto arbitral y su efecto vinculante, situación que se ejemplifica en el caso que se trata en la Sentencia 00126-2017 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia: caso de Condominio Tulemar Gardens, en el cual se confirma la validez de una cláusula arbitral contenida en su reglamento interno, ya que conforme al artículo 34 de la Ley Reguladora de la Propiedad en Condominio, quienes adquieren derechos en un condominio quedan vinculados a sus estatutos y, por tanto, al pacto arbitral que estos contienen, en consecuencia, ordenó remitir el litigio a la vía arbitral, reafirmando que la jurisdicción ordinaria debe respetar el acuerdo de arbitraje.

Lo dispuesto en el precedente anterior ya se venía recogiendo desde el año 2003 con la Sentencia 83-F-S1-2003 de dicha Sala, que afirmaba la fuerza vinculante del convenio arbitral, destacando que su validez se sustenta en la autonomía de la voluntad y que las partes están obligadas a resolver sus controversias en sede arbitral si así lo han pactado. El tribunal subrayó que este acuerdo constituye un “*contrato procesal*”, lo cual excluye, por regla general, el acceso directo a la jurisdicción ordinaria.

Las sentencias anteriores consolidan el principio de intervención judicial mínima en materia arbitral, al reconocer que el juez ordinario no puede revisar la extensión o conveniencia del convenio arbitral sin afectar su eficacia, se confirma la competencia arbitral y se reafirma la fuerza vinculante del pacto y la obligación de las partes de actuar conforme a la buena fe procesal.

Entre otros aportes significativos de la Ley 8937 se destaca la regulación precisa de la competencia del tribunal arbitral para decidir sobre su propia jurisdicción (principio *kompetenz-kompetenz*), la libertad procedimental de las partes para definir las reglas del arbitraje, y la consagración de los deberes de independencia y confidencialidad de los árbitros. Asimismo, se reconoció la posibilidad de dictar medidas cautelares por los tribunales arbitrales, dotando al proceso de una eficacia real comparable a la de la jurisdicción ordinaria. En cuanto a la impugnación del laudo, se mantiene la figura del recurso de nulidad, circunscrito a causales limitadas, preservando el equilibrio entre control judicial y autonomía arbitral.

Por su parte, la Ley 10535 (año 2022) constituye el más reciente esfuerzo legislativo por unificar el régimen del arbitraje costarricense, eliminando la dualidad normativa entre la Ley RAC y la Ley 8937. Su finalidad principal fue consolidar en un solo cuerpo jurídico las disposiciones aplicables tanto al arbitraje nacional (o también llamado arbitraje doméstico) como al internacional, en consonancia con el principio de seguridad jurídica y con el mandato constitucional del artículo 43. Esta ley armoniza las normas internas con los estándares internacionales, reafirmando la compatibilidad entre el modelo UNCITRAL y el ordenamiento jurídico costarricense.

Dentro de innovaciones traídas por la Ley 10535 se encuentra el fortalecimiento del principio de voluntariedad y consentimiento informado en la celebración del convenio arbitral, al tiempo que amplía las posibilidades de celebración en medios electrónicos. Además, se establece de manera más clara la intervención subsidiaria de los tribunales judiciales, circunscrita sólo a las actuaciones de apoyo, reconocimiento y ejecución de laudos. Con ello se

consolida un modelo de intervención judicial mínima, donde los tribunales estatales actúan como garantes del orden público y no como revisores de fondo de las decisiones arbitrales.

Otro aporte sustantivo de la Ley 10535 es la modernización de las disposiciones sobre arbitraje institucional y ad hoc, reconociendo el rol de los centros de arbitraje como órganos de administración técnica del proceso. Se reitera que los árbitros son verdaderos jueces de derecho, investidos de autoridad jurisdiccional para dictar laudos obligatorios. De esta manera, el arbitraje costarricense se consolida como un sistema con plena eficacia ejecutoria, respaldado por la obligación de cumplimiento inmediato de los laudos, salvo las excepciones legales de nulidad o denegatoria de exequátur.

Desde el punto de vista doctrinal, la estructura conjunta de estas tres leyes revela un proceso de maduración institucional del arbitraje en Costa Rica, se reitera, pasando de una concepción de mecanismo complementario a un verdadero sistema jurisdiccional autónomo así expresado por la Sala Primera (2006) en el voto 718-F-S1-2006, y que de igual forma lo hace ver Fernández Rozas (2005):

La fuerza del laudo no deriva de una delegación estatal, sino que se trata de una facultad que proviene directamente de la ley y que emana de la autonomía de la voluntad de las partes, que constituye la esencia y el fundamento de la institución arbitral, por cuanto que el arbitraje conlleva la exclusión de la vía judicial.. (subrayado no es del original) (Fernández Rozas, 2005, p. 59)

El principio de libertad contractual, la confidencialidad y la definitividad del laudo se erigen como pilares que fortalecen la confianza en la justicia arbitral, en particular en el ámbito mercantil y de inversiones. Construyéndose un sistema sobre la base de la ejecutabilidad del laudo arbitral, mismo que no es una simple opinión sobre el caso en particular sino que un acto jurisdiccional sustitutivo de la sentencia judicial que además, en análisis de la Sala Primera, su acción de nulidad no es susceptible de ser vista como una segunda instancia tradicional ya que solo procede por violaciones procesales graves o si el laudo excede el marco del acuerdo arbitral, protegiéndose así la finalidad del arbitraje: ofrecer una solución definitiva y eficaz al conflicto (cfr. Sentencia 144-F-S1-2007).

En suma, el régimen jurídico actual del arbitraje costarricense, a partir de la interacción normativa entre las leyes 7727, 8937 y 10535, responde a una concepción moderna del derecho

procesal y constitucional, donde la pluralidad de vías de resolución de conflictos constituye una manifestación del derecho fundamental a la justicia. El arbitraje ha dejado de ser un mecanismo marginal para convertirse en un medio integrado de pleno al sistema jurídico nacional, dotado de autonomía, ejecutoriedad y control de legalidad limitado. Este conjunto normativo consolida la posición de Costa Rica como referente regional en la promoción de una cultura de paz social y de seguridad jurídica basada en la confianza en los medios alternos de resolución de controversias.

No obstante, todavía en Costa Rica persisten varios desafíos con relación a este mecanismo, teniendo como reto el consolidarse como una opción fiable no solo por su marco legal, sino por la percepción de su neutralidad e incluso por aspectos relevantes en materia de resistencia cultural, además de poca o desigual preparación de quienes fungen árbitros además de falta de uniformidad jurisprudencial en ciertos temas como por ejemplo que hoy día coexistan diversas sentencias de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia (cfr. sentencias 594-F-S1-2000, 718-F-S1-2006 y 637-F-S1-2007), que muestran criterios disímiles en torno a qué se entiende por violación al debido proceso en sede arbitral, a si la falta de motivación o errores probatorios constituyen causal de nulidad y acerca del alcance del control judicial frente a la autonomía del árbitro, todo ello da pie a una jurisprudencia arbitral difusa que persiste y dificulta una interpretación uniforme sobre la nulidad de los laudos.

Por último, sobre este apartado, es de recibo anotar que, aunque en Costa Rica no se dispone de registros estadísticos que permitan identificar de forma desagregada cuántos arbitrajes corresponden en exclusiva a conflictos sucesorios, los datos institucionales sí ofrecen un marco cuantitativo general que ayuda a dimensionar el lugar del arbitraje frente a la jurisdicción civil ordinaria. De acuerdo con la información publicada por la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos (DINARAC) del Ministerio de Justicia y Paz y la Dirección de Planificación del Poder Judicial, entre 2017 y 2023 los centros de resolución alternativa de conflictos atendieron anualmente entre 26 y 114 arbitrajes en total (sin distinguir materia, pudiendo ser comercial, de construcción, sobre conflictos vecinales, por citar algunos), mientras que, en el mismo período, los juzgados civiles de primera instancia conocieron (entrados) entre 15 500 y 20 000 procesos de materia civil de los cuales entre 3 200 y 4 000, por año, fueron procesos sucesorios, de manera que estos últimos han representado, de forma relativa constante, alrededor de un 18% a un 25% del total de asuntos civiles ingresados, todo se muestra en la Tabla 1.

Estas cifras permiten extraer, con todas las reservas necesarias, dos conclusiones prudentes pero relevantes para el tema de estudio: en primer lugar, que el proceso sucesorio judicial continúa siendo una porción muy significativa de la carga de trabajo de la jurisdicción civil; y, en segundo lugar, que el arbitraje, aun cuando se ha consolidado como una opción disponible dentro del sistema costarricense de resolución de conflictos, tiene todavía una presencia cuantitativa reducida si se le compara con el volumen global de asuntos civiles. La ausencia de datos desagregados sobre arbitraje sucesorio impide afirmar cuántos de esos arbitrajes se vinculan con controversias hereditarias, lo que sugiere que, al menos por ahora, el arbitraje sucesorio es una figura más bien excepcional en la práctica, a pesar de su viabilidad jurídica y del potencial que la doctrina le reconoce como mecanismo complementario a la vía judicial.

Tabla 1. Cantidad de procesos arbitrales, civiles y sucesorios entrados en el período 2017 al 2023

Instancia	Proceso	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Centros de resolución alterna de conflictos	Arbitrajes (total atendidos)	114	86	100	50	52	52	26
Poder Judicial	Procesos materia civil (total entrados)	16819	20261	16162	14858	15808	15101	15510
	Procesos sucesorios (total entrados)	3673	3789	3257	2979	3964	3685	3503
	Porcentaje (sucesorio/materia civil)	21,84%	18,70%	20,15%	20,05%	25,08%	24,40%	22,59%

Nota: es de recibo exponer que los procesos arbitrales son los resueltos en los centros de resolución alterna de conflictos y no se considera lo referente a recursos de nulidad presentados ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia que forman parte de las estadísticas judiciales.

Fuentes: Página electrónico de estadísticas de la DINARAC según enlace: <https://www.mjp.go.cr/viceministeriopaz/DepenDinarac?nom=centros> y Dirección de Planificación del Poder Judicial según enlace: <https://planificacion.poder-judicial.go.cr/>

Consideraciones acerca de arbitraje en temas sucesorios

Es de recibo recordar que el proceso sucesorio tiene como finalidad la distribución del patrimonio de una persona fallecida a sus herederos, siendo su objeto declarar la apertura de la sucesión, determinar quiénes son los herederos y/o legatarios y demás personas con derechos sobre la herencia, así como administrar, liquidar y distribuir el patrimonio hereditario; todas estas funciones son típicas de lo jurisdiccional, y no disponibles para las partes, lo que de entrada se constituye en una barrera para que puedan ser arbitradas, ya que incluso

la participación notarial se reviste de carácter excepcional en este campo (cfr. artículo 129 del Código Notarial). A la sucesión mortis causa le reviste una especial atención en el tanto busca preservar la voluntad del causante, en caso que la hubiese dispuesto por medio del testamento, además de proteger el interés colectivo por medio de una correcta transmisión patrimonial.

Ahora bien, sabiendo que los procesos sucesorios no están exentos de la ocurrencia de controversias, y concebido el arbitraje como un mecanismo eficaz de resolución de éstas al margen de la jurisdicción ordinaria, su aplicabilidad en el ámbito del derecho sucesorio ha suscitado una constante y no poco discutida reflexión doctrinal en diversos sistemas jurídicos y a lo largo del tiempo. El debate surge de la naturaleza particular de los derechos hereditarios, muchos de los cuales se hallan impregnados de orden público o revestidos de indisponibilidad jurídica, mientras que otros solo adquieren existencia efectiva tras la apertura de la sucesión. En este sentido, Yáñez Vivero (2014) advierte que el arbitraje testamentario enfrenta límites derivados de la protección de los herederos forzosos (en los ordenamientos que esta figura exista) y de los intereses indisponibles del causante. De modo concordante, Montero (2022) sostiene que la vía arbitral en materia mortis causa sólo puede operar en la medida en que no se lesionen normas imperativas del derecho sucesorio. Por su parte, Gomá Lanzón (2015) subraya que la conflictividad inherente a las relaciones familiares post mortem exige instrumentos ágiles y menos contenciosos, como el arbitraje, siempre bajo la observancia de los límites sustantivos que impone la ley, por su parte Ferrante (2025) entiende el arbitraje sucesorio como una manifestación contemporánea de autocomposición patrimonial, subordinada, no obstante, a las restricciones propias del orden público hereditario y a la indisponibilidad de determinados derechos.

En el derecho romano, matriz originaria de numerosas instituciones del derecho civil actual, no existía un sistema de arbitraje institucionalizado en el sentido moderno y con una vertiente al derecho de sucesiones, sino que la partición hereditaria podía efectuarse mediante acuerdo entre los coherederos; empero, ante la falta de consenso, correspondía al pretor o al *iudex* resolver la controversia y ordenar la división patrimonial (Kandora, 2008). Con todo, los primeros indicios de una justicia arbitral pueden rastrearse en la figura de los *iudices privati*, jueces particulares designados por las partes para decidir sus disputas (González-Palenzuela, 2022). Estos actuaban como terceros imparciales dentro de una forma embrionaria de justicia privada que otorgaba a las partes un margen considerable de autonomía y flexibilidad en la solución de sus conflictos. Como señala Molina González (2010), las Doce Tablas ya contenían previsiones relativas a la actuación de árbitros y sancionaban los actos de corrupción

arbitral. A su vez, Fernández de Buján (2014) considera que los arbitrajes *compromissarii* romanos establecieron las bases conceptuales del arbitraje moderno, fundadas en la confianza mutua, la buena fe y la capacidad de las partes para someter de manera voluntaria las controversias tenidas a la decisión de un tercero.

Durante la Edad Media, bajo la influencia del derecho canónico y del derecho germánico, el arbitraje adquirió reconocimiento como un método legítimo de resolución de controversias civiles, promovido en su mayoría por la Iglesia, que lo concebía como un instrumento pacificador destinado a preservar la armonía social y a desalentar la venganza privada (Castillo Freyre, 2019; Pérez, 2016). No obstante, su utilización resultaba restringida en materia sucesoria, en particular cuando se trataba de bienes inmuebles o intervenían herederos menores de edad debido a la indisponibilidad de ciertos derechos protegidos por el orden público medieval (Carbó, 2009). Tales limitaciones respondían al principio rector de tutela patrimonial familiar, característico de los sistemas feudales y eclesiásticos de la época, en los cuales el patrimonio familiar se concebía como un bien colectivo e indisponible en lo moral.

Con el advenimiento de los sistemas jurídicos modernos y la consolidación de los Estados de derecho en los siglos XIX y XX, el arbitraje comenzó a adquirir una configuración institucional más precisa. La Ordenanza francesa de 1673 y, luego, las codificaciones europeas del siglo XIX incorporaron al arbitraje como una institución dotada de efectos jurídicos vinculantes, aunque mantuvieron reservas frente a las controversias hereditarias (Vasco Gómez, 2022; Naciones Unidas, 2023). Muchos códigos civiles y procesales contemporáneos continuaron imponiendo restricciones en lo relativo a la validez de las cláusulas arbitrales testamentarias o a la exigencia del consentimiento unánime de los coherederos (Yáñez Vivero, 2014; El Notario, 2024).

Estas reservas reflejan una tensión estructural que ha acompañado a lo largo del tiempo al arbitraje sucesorio: la que existe entre el principio de autonomía de la voluntad, fundamento de la justicia arbitral, y el principio de protección del patrimonio familiar, derivado del orden público sucesorio. Este dilema —entre libertad individual y tutela colectiva— ha marcado la evolución doctrinal y normativa del arbitraje en materia *mortis causa*, hasta configurar el debate contemporáneo sobre sus límites materiales y su posible integración en el derecho sucesorio moderno, siendo que si bien es cierto el arbitraje testamentario no sustituye la función judicial declarativa de herederos, pero sí puede ser un medio legítimo y eficaz para resolver conflictos en la partición, dentro del marco de la ley y de la voluntad testamentaria.

Cremades (2011) se interesa en tratar la disponibilidad de los derechos en discusión al enfatizar que

Los elementos clave del arbitraje son el convenio arbitral, el sometimiento por dicho convenio a la decisión de uno o varios árbitros de cuestiones litigiosas surgidas o que puedan surgir y la libre disponibilidad de dichas materias conforme a Derecho. El arbitraje nace como genuina manifestación de la autonomía de la voluntad y siempre dentro de los límites propios de su ejercicio, establecidos por el ordenamiento jurídico. (Cremades, 2011, p. 659)

mientras que Perales Viscasillas (2010) se orienta al consentimiento de los intervinientes al señalar que el arbitraje testamentario es válido si se cumplen los requisitos de consentimiento posterior de los herederos, al considerar que la cláusula en sí misma no obliga *per se*, sino que requiere una ratificación (Perales Viscasillas, 2010); por su lado, Buchhalter-Montero (2022) indica que el arbitraje testamentario se considera válido siempre que respete los principios de igualdad, legalidad y libre disposición del causante, limitándose a controversias sobre la distribución y gestión del patrimonio sucesorio.

Otro punto a considerar es el concepto de la inarbitrabilidad de los actos de jurisdicción voluntaria manifestando, esto debido a que el arbitraje no puede sustituir la función que la ley en su plenitud ha delegado al juez, situación que se funda en que en el proceso sucesorio no solo se administra justicia en sentido estricto, sino que también se da una función organizadora del patrimonio, muchas veces en beneficio de personas que aún no tienen capacidad para disponer o manifestar voluntad, como menores, incapaces o ausentes.

Tratando la evolución del derecho sucesorio costarricense es de obligación reseñar lo dicho por Arroyo Álvarez (2021) al disponer que:

Durante el período colonial se aplicaron, en Costa Rica, en materia de sucesiones, los mismos principios que en España y fundamentalmente las “Leyes de Toro”, que fueron dictadas en 1505 por las Cortes Reales, confirmadas en la Nueva y Novísima Recopilación de 1775 y 1805, respectivamente. // Estas y demás normas que regulaban, entre otras, la materia sucesoria, se aplicaron a la Costa Rica independiente hasta 1841 en que se promulgó el Código General

que "...se apartó del (código) francés y toma por modelo el derecho positivo de Alcalá emitido en 1348 y de las otras leyes que con posterioridad modificaron aquel antiguo estatuto, particularmente la Ley de Toro... (Arroyo Álvarez, 2021, pp. 53-54),

a lo que en términos similares se refirió Botey Sobrado (1999). Luego entra a regir Ley de Sucesiones (1881) siendo derogada con la promulgación del Código Civil (entrado en vigor en 1888), constituyéndose esta última en la base jurídica de fondo hasta la actualidad.

En ese contexto de organización del Estado costarricense de la segunda mitad del siglo XIX, es de especial mención las Constituciones Políticas de 1844 y 1847 que reflejaron una convergencia entre las tradiciones jurídicas heredadas del derecho colonial español y las doctrinas liberales emergentes, haciendo mención de aquellas vinculadas con la autonomía de la voluntad y con la administración de justicia privada. Dichos textos constitucionales introdujeron por primera vez disposiciones expresas sobre el arbitraje en materia civil y testamentaria, lo que evidencia una voluntad política de evitar la judicialización, fomentar la solución pacífica de los conflictos y reconocerle al ciudadano la capacidad para resolver disputas patrimoniales fuera del ámbito estatal manteniendo el delicado equilibrio entre justicia arbitral y control público, revelando la coexistencia de ideas liberales y conservadoras propias de ese siglo, permitiendo que nuestro país comenzara a definir su identidad jurídica entre la tradición hispánica y el ideario liberal moderno. Dichas singularidades, recogidas en la Constitución Políticas de 1844, se mencionan:

Artículo 158.- La facultad de nombrar árbitros en las acciones civiles y en cualquier estado del pleito, es inherente a toda persona: la sentencia que los árbitros dieren es inapelable si las partes comprometidas no se reservasen este derecho. **La misma facultad es extensiva a las testamentarias del modo que establece la ley.** (destacados no son del original)

mientras que en la Constitución Políticas de 1847 rezaba:

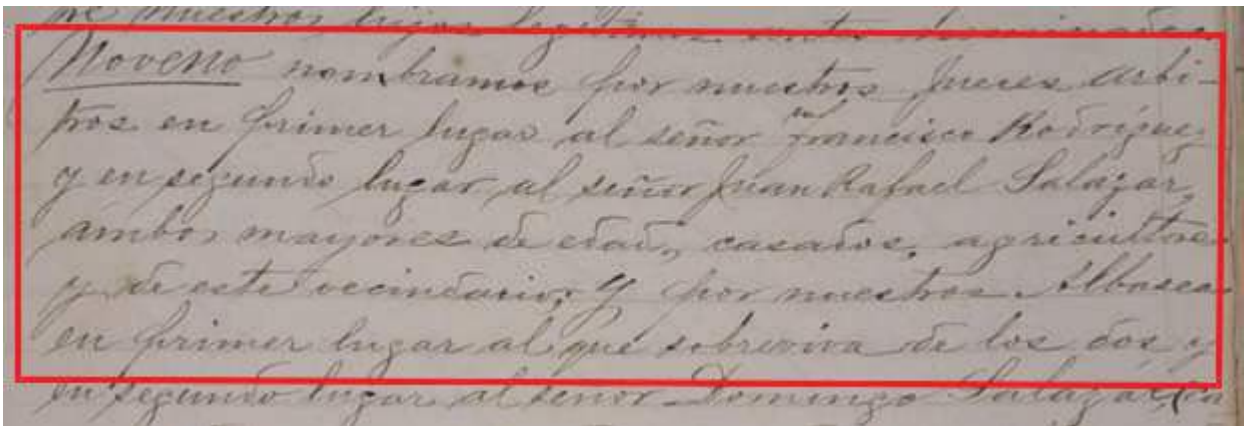
Artículo 142.- Es inherente a toda persona el derecho de nombrar árbitros en las acciones civiles, en cualquiera estado del pleito; y las sentencias que estos pronunciaren, no pueden ser apelables, sino cuando las partes se han reser-

vado esta prerrogativa. **También pueden ser evacuadas por jueces árbitros las causas mortuales de aquellos testadores que hayan querido usar de este derecho.**
(destacados no son del original)

Evidenciándose la posibilidad de que incluso los asuntos sucesorios fuesen sometidos a jueces árbitros designados, siempre que el testador lo dispusiese, elevando un temprano grado de confianza en la justicia privada y en la autorregulación de las relaciones patrimoniales. Así las cosas, el arbitraje constitucional decimonónico no debe concebirse sólo como una técnica procesal, sino como una manifestación temprana del liberalismo jurídico costarricense, orientado a equilibrar la función estatal con la autonomía individual en las relaciones privadas, en este sentido el alcance del arbitraje no fue absoluto. El hecho de que las citadas normas limitaran su aplicación a las controversias civiles y mortuales pone de relieve la prudencia de los constituyentes ante la indisponibilidad parcial del patrimonio hereditario, noción trasladada del sistema jurídico español que tutelaba la legítima y la protección familiar como expresiones de orden público.-

A modo de ilustración, se presentan tres casos de testamentos hechos a finales del siglo XIX, donde, como parte del clausulado, se dispuso el nombramiento de árbitros, sean estos:

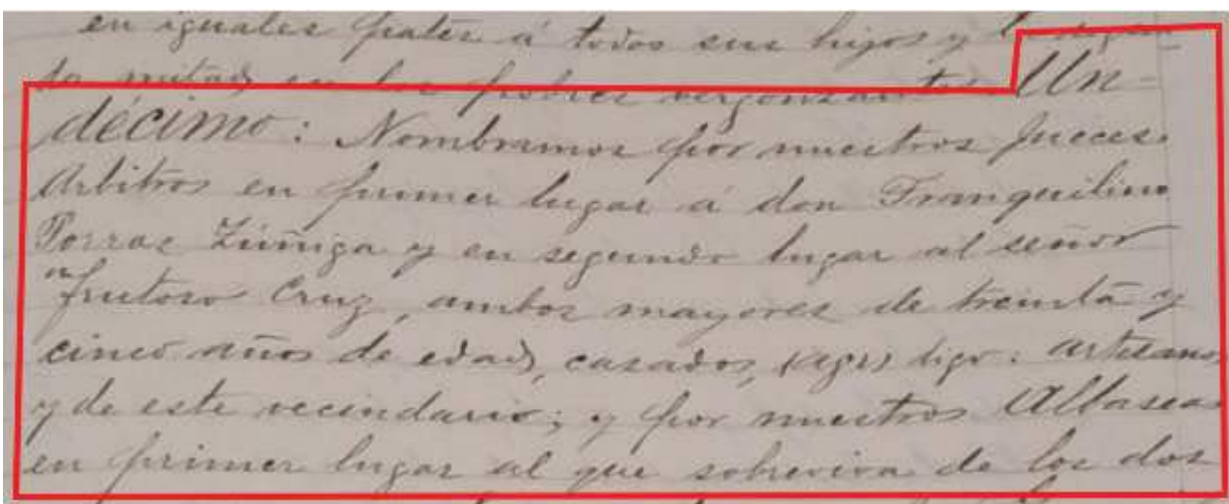
Imagen 1. Cláusula novena del testamento hecho por Rafael Campos y Vargas y Mercedes Calderón y Alvares [sic] ante José Francisco Jiménez Varela, Alcalde único constitucional de la Villa de Atenas, en fecha 30 de marzo de 1885.



Fuente: Archivo Histórico del Archivo Nacional de Costa Rica.

De cuya lectura se extrae: “*Noveno: nombramos por nuestros Jueces Arbitros en primer lugar a don Tranquilino Porras Zúñiga y en segundo lugar al señor Francisco Rodríguez y en segundo lugar al señor Juan Rafael Salazar, ambos mayores de edad, casados, agricultores y de este vecindario; y por nuestros albaceas en primer lugar al sobreviviente de los dos y (...)*”

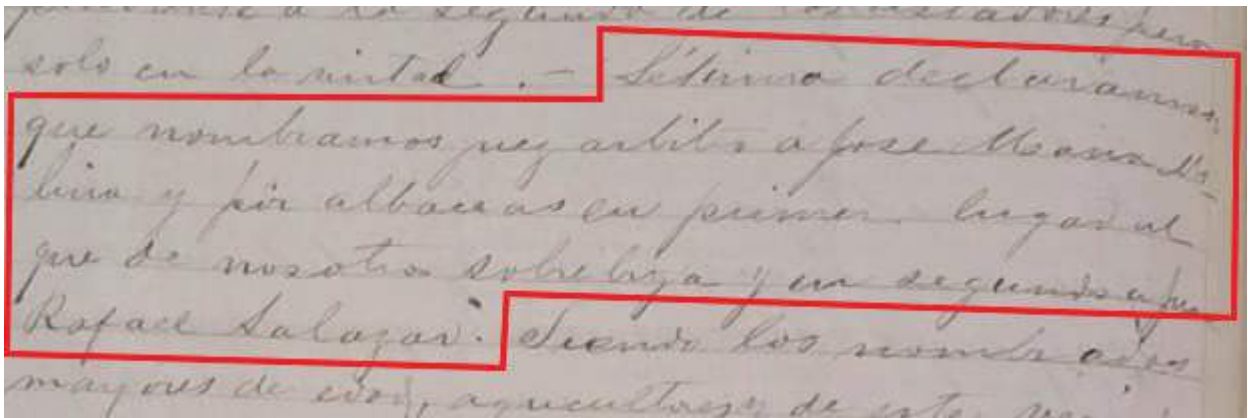
Imagen 2. Cláusula undécima del testamento mancomunado hecho por Pablo Alfaro y Solano y Juana Naranjo y Carranza ante José Francisco Jiménez Varela, Alcalde único constitucional de la Villa de Atenas, en fecha 09 de setiembre de 1885



Fuente: Archivo Histórico del Archivo Nacional de Costa Rica.

Leyéndose así: “*Undécimo: Nombramos por nuestros Jueces Arbitros en primer lugar a don Tranquilino Porras Zúñiga y en segundo lugar al señor Frutoso [sic] Cruz, ambos mayores de treinta y cinco años de edad, casados, (agr) digo artesanos y de este vecindario, y por nuestros Albaceas en primer lugar al que sobreviva de los dos (...)*”

Imagen 3. Cláusula séptima del testamento mancomunado hecho por Francisco Villegas y Ferreto y Petronila Ramires y Villalobos ante Juan González y González, Alcalde único constitucional de la Villa de Atenas, en fecha 26 de mayo de 1886



Fuente: Archivo Histórico del Archivo Nacional de Costa Rica.

La cláusula mostrada indica: “*Sétima: declaramos que nombramos juez arbitro a José María Molina y por albaceas en primer lugar al que de nosotros sobregiga [sic] y en segundo a Juan Rafael Salazar (...)*”

Promulgado ya el Código Civil costarricense, en su artículo 549 señala con meridiana claridad que se requiere la autorización judicial o el consenso de los herederos para que el albacea “(...) pueda renunciar, transigir o comprometer en árbitros, derechos que se cuestionen sobre inmuebles o muebles de valor superior a diez mil colones”, situación que si se concatena con los numerales 74 y 550 del mismo código a la luz del principio de autonomía de la voluntad entonces permite exponer que los conflictos que ocurriesen en una sucesión de índole patrimonial puro como por ejemplo son partición o valoración de bienes, sí pueden someterse a conocimiento arbitral previa autorización de los interesados o del juez. En consonancia, el Código Procesal Civil en sus numerales 115 al 135, regula el proceso sucesorio bajo competencia judicial, sin embargo, el artículo 133.1 reconoce que todos los interesados, de común acuerdo, pueden disponer sobre la distribución de los bienes, siempre que no se afecten derechos de ausentes, menores o personas con discapacidad. Esa cláusula refleja que el acuerdo privado (incluido el arbitral) es válido si versa solo sobre derechos disponibles por las partes.

En virtud de lo anterior, es prudente afirmar que el arbitraje sucesorio es posible para resolver diferencias entre coherederos respecto a cuotas, valoración, partición o ejecución de la herencia, mas no así a actos de orden público tales como la validez del testamento, declaración de herederos, o cuando se da la intervención de menores o incapaces, situación así esgrimida, por ejemplo, en la normativa española: *“También será válido el arbitraje instituido por disposición testamentaria para solucionar diferencias entre herederos no forzosos o legatarios por cuestiones relativas a la distribución o administración de la herencia.”* (artículo 10, Ley de Arbitraje, 2003). En Costa Rica la Ley 8937 restringe el arbitraje a materias de libre disposición siendo que las herencias tienen componentes indisponibles y otros disponibles, que en términos consonantes limita la acción de la Ley 7727.

Ante este panorama, es necesario aportar a este análisis pronunciamientos relevantes emitidos en Costa Rica por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, siendo algunos:

Sentencia 00718-2006 del 27 de setiembre de 2006: se marca un precedente emblemático delimita la competencia arbitral frente a materias indisponibles del derecho público. La Sala Primera declaró la nulidad parcial de un laudo arbitral que ordenó la devolución de una multa impuesta por un ente estatal, al considerar que dicha sanción constituye ejercicio de potestad de imperio y, por tanto, no puede ser sometida a arbitraje. Se reafirma que el arbitraje solo procede en asuntos patrimoniales disponibles y que los árbitros carecen de competencia para anular actos administrativos firmes. Esta distinción entre lo disponible y lo no disponible tiene relevancia en el arbitraje sucesorio, donde solo los derechos patrimoniales divisibles podrían ser arbitrables.

Sentencia 00637-2007 del 06 de setiembre de 2007: con este fallo se discute el recurso de nulidad contra un laudo arbitral, delimitando la competencia de la Sala al control formal y no sustantivo del laudo. Se enfatiza que solo procede la nulidad por violaciones procesales previstas en el artículo 67 de la Ley de Resolución Alternativa de Conflictos, como la incongruencia o el exceso de poder arbitral. La Sala precisa que los árbitros deben pronunciarse sólo sobre los puntos sometidos a su conocimiento, sin incurrir en *ultra petita* ni omisiones esenciales. Este voto consolida la doctrina nacional sobre la autonomía del arbitraje, la validez de sus decisiones y la excepcionalidad de la intervención judicial.

Sentencia 00136-2022 del 26 de enero de 2022: se reafirma la naturaleza estricta contractual del convenio arbitral, precisando que la jurisdicción arbitral nace solo del consentimiento expreso de las partes. El tribunal subraya que la renuncia a la jurisdicción ordinaria no puede

presumirse y debe ser explícita. No obstante, reconoce que en contratos complejos —como los fideicomisos o esquemas de financiación multilaterales— puede extenderse el arbitraje a relaciones conexas cuando el acuerdo arbitral fue concebido para abarcar la totalidad del entramado contractual. La sentencia amplía así el criterio de aplicabilidad de las cláusulas arbitrales en contratos de estructura múltiple, preservando la autonomía de la voluntad.

Sentencia 00700-2022 del 22 de marzo de 2022: la Cámara analiza la eficacia de una cláusula arbitral frente a sujetos no signatarios. Reitera que la sumisión al arbitraje exige consentimiento expreso, conforme al principio de relatividad contractual del artículo 1025 del Código Civil. En el caso, al no existir identidad entre las partes que suscribieron el contrato y las demandadas, la Corte concluye que la cláusula arbitral carece de fuerza obligatoria frente a terceros. Este fallo delimita el alcance subjetivo del convenio arbitral y reafirma que la jurisdicción civil prevalece cuando no existe voluntad inequívoca de las partes de someterse al arbitraje, garantizando así la seguridad jurídica y el respeto al debido proceso.

Sentencia 02371-2023 del 14 de diciembre de 2023: en este fallo la Sala reafirma el principio de mínima intervención judicial en materia arbitral, precisando que el recurso de nulidad tiene un estricto alcance procesal. En el caso, se cuestionó que el laudo hubiese resuelto conforme a derecho y no en equidad, pero la Corte determinó que tal disconformidad pertenece al ámbito sustantivo, no revisable en sede de nulidad. Este voto fortalece la autonomía del arbitraje como mecanismo de justicia privada, limitando el control de legalidad a defectos procedimentales previstos en el artículo 67 de la Ley RAC. A nivel de doctrina, la sentencia consolida la idea de que el arbitraje se erige en una jurisdicción alternativa, no subordinada a la ordinaria.

Sentencia 00900-2025 del 29 de mayo de 2025: se resuelve un recurso de nulidad contra un laudo arbitral, reafirmando que el arbitraje constituye una jurisdicción autónoma pero limitada al respeto de las garantías procesales esenciales. Se aclara que las nulidades proceden solo por vicios formales —violación al debido proceso, incongruencia o incompetencia del tribunal— y no por discrepancias en la valoración probatoria. Destaca que la falta de integración de la litis o la ausencia de consentimiento de un tercero (como un propietario fiduciario) no invalida el laudo cuando la parte omite alegarlo en su oportunidad, operando la preclusión. Este precedente consolida la interpretación restrictiva del control judicial sobre laudos arbitrales.

A la luz de lo anterior, se ilustra cómo el desarrollo jurisprudencial de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia evidencia una evolución progresiva hacia la consolidación del arbitraje como sistema autónomo, riguroso en su delimitación dado el principio de legalidad y el respeto al debido proceso. Desde los primeros precedentes, se definió un marco de contención: el arbitraje es admisible sólo en materias patrimoniales disponibles, excluyendo los ámbitos regidos por normas de orden público o potestades indelegables (cfr. votos 00718-2006 y 00637-2007). A partir de allí, de forma reciente se fortalece la noción de consentimiento expreso, control formal del laudo y mínima intervención judicial, con lo cual se consolida una visión moderna y prudente del arbitraje como instrumento de autocomposición jurídica (cfr. Sentencias 00136-2022, 00700-2022 y 00900-2025).

En materia sucesoria, esta línea interpretativa sugiere una apertura limitada pero bajo una doctrina coherente. Si bien los derechos hereditarios y la vocación sucesoria permanecen fuera del ámbito arbitral por su naturaleza indisponible, la Sala admite, por analogía, que los conflictos derivados de la partición, administración o liquidación patrimonial del caudal hereditario pueden ser objeto de arbitraje, siempre que exista voluntad expresa de las partes y no se afecten los derechos de terceros.

La proyección jurisprudencial apunta hacia un modelo de complementariedad: el arbitraje no sustituye a la jurisdicción civil sucesoria, sino que la auxilia en su función distributiva, ofreciendo una vía técnica, privada y ágil para resolver controversias patrimoniales. En consecuencia, la Sala Primera perfila una doctrina de equilibrio entre la autonomía de la voluntad y la tutela judicial efectiva, dirigiendo al arbitraje sucesorio hacia un terreno de racionalidad jurídica y prudente expansión en el marco del derecho costarricense contemporáneo.

Análisis final

A la luz de la evolución doctrinal y jurisprudencial expuesta, puede sostenerse que el arbitraje representa una herramienta eficiente para la resolución de conflictos por vías distintas a la jurisdicción ordinaria, cuyas virtudes incluyen su celeridad, confidencialidad y flexibilidad procesal. No obstante, en el ámbito del derecho sucesorio, esta figura encuentra notorias restricciones que la relegan a un plano complementario o excepcional, debido a la existencia de disposiciones legales de orden público, a la participación y capacidad de sujetos vulnerables y a la estructura normativa que rodea el proceso sucesorio; la clave se encuentra en distinguir los aspectos indisponibles (como la declaración de herederos o la validez del testamento) de los aspectos disponibles (como la partición o valoración de bienes).

En Costa Rica, aunque no existe legislación específica que regule el arbitraje sucesorio, los criterios jurisprudenciales citados y la interpretación doctrinal permiten afirmar que existe un margen razonable para su utilización, particularmente en contextos de alta conflictividad familiar donde se desea evitar la prolongación del litigio sucesorio.

El arbitraje en materia sucesoria ha tenido un recorrido complejo, marcado por tensiones entre la autonomía de la voluntad y la protección de intereses familiares y públicos. Sin embargo, su creciente aceptación en la doctrina y su incorporación progresiva en la jurisprudencia costarricense permiten considerarlo hoy una herramienta legítima, aunque con límites claros, para la resolución de disputas dentro del proceso sucesorio, situación que es apoyada por el recorrido histórico que esta institución ha tenido.

Es así como se tienen casos en los cuales el arbitraje podría aplicarse, previo acuerdo libre y voluntario de las partes, sean: partición de bienes, disputas sobre avalúos (controversias relacionadas con la valoración de bienes hereditarios), la interpretación de cláusulas testamentarias siempre y cuando no se refieran a la validez del testamento, para todo ello, se reitera, es fundamental que exista un acuerdo entre las partes para someter estas controversias a arbitraje y que las materias sean disponibles y de naturaleza patrimonial a *contrario sensu* dentro del proceso sucesorio los demás actos se cubren de inarbitrabilidad.

Pese a las bondades del mecanismo y la data de su existencia, en Costa Rica todavía se experimenta una falta de cultura arbitral en materia de sucesoria, situación sobre la que diferentes operadores del derecho deben trabajar para que éste gane terreno.

Referencias

Arroyo Álvarez, W. (2021). *Derecho sucesorio costarricense* (2.^a ed.). San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1887). *Código Civil de Costa Rica*. Aprobado en el año 1885 vigente a partir de 1888. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=15437

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1997). *Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social (Ley 7727)*. *La Gaceta* 174, 11 de septiembre de 1997. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=26393
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1998). *Código Notarial (Ley 7764)*. *La Gaceta* 98, Alcance 17, 22 de mayo de 1998. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=42683
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2011). *Ley de Arbitraje (Ley 8937)*. *La Gaceta* 147, 29 de julio de 2011. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=70344
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2016). *Código Procesal Civil de Costa Rica (Ley 9342)*. *La Gaceta* 43, 1 de marzo de 2016. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=81360
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2022). *Ley de Unificación del Régimen del Arbitraje (Ley 10535)*. *La Gaceta* 192, 10 de octubre de 2022. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=70344&nValor3=0&strTipM=TC
- Born, G. B. (2021). *International Commercial Arbitration* (3rd ed.). Kluwer Law International.
- Botey Sobrado, A. M. (1999). *Costa Rica: Estado, economía, sociedad y cultura. Desde las sociedades autóctonas hasta 1914*. Universidad de Costa Rica.
- Buchhalter-Montero, B. (2022). *Arbitraje instituido por disposición mortis causa*. *Revista Boliviana de Derecho*, (34), 498-533. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8536424.pdf>

- Carbó, L. M. (2009). *El arbitraje medieval (Castilla, siglos XIV y XV)*. Universidad Nacional del Sur. <https://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/2765>
- Castillo Freyre, M. (2019). *Orígenes del arbitraje*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/stein/wp-content/uploads/sites/734/2019/02/Orígenes-del-Arbitraje-Castillo.pdf>
- Clark, Victoria. (2020). *Diversity in International Arbitration: A Call for Action*. Recuperado de: <http://arbitrationblog.practicallaw.com/diversity-in-international-arbitration-a-call-to-action/>
- Constitución de la República de Costa Rica, 1847. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=27495&nValor3=29083&strTipM=TC.
- Constitución de la República de Costa Rica, 1949. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Costa Rica, 1844. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=59661&nValor3=66706&strTipM=TC.
- Cremades, Bernardo M. (2011). Consolidación de la autonomía de la voluntad en España: el convenio arbitral. En C. Soto Coaguila (Dir.), *Tratado de derecho arbitral: el convenio arbitral (Tomo I)*. (pp. 659-676). Grupo Editorial Ibañez. <https://www.ipa.pe/pdf/Convenio-Arbitral-I.pdf>
- El Notario del Siglo XXI. (2024). *El arbitraje testamentario*. *Revista 56*, 34-41. <https://www.elnotario.es/revista-56/3795-el-arbitraje-testamentario>
- España. (2003, 23 de diciembre). *Ley 60/2003, de Arbitraje*. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 309, 26 de diciembre de 2003. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/12/23/60/con>

- Fernández de Buján, A. (2014). *La deuda histórica del arbitraje moderno*. Madrid: Dykinson.
- Fernández Rozas, J. C. (2005). *Arbitraje y jurisdicción: una interacción necesaria para la realización de la justicia*. *Revista de Derecho Internacional Privado*, Universidad Complutense de Madrid. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2140999.pdf>
- Ferrante, A. (2025). *La circulación y el trasplante del modelo de arbitraje testamentario*. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 17(1), 415-440. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT/article/download/9335/7118>
- García Máñez, E. (2002). *Introducción al estudio del derecho*. México D. F.: Porrúa.
- Gomá Lanzón, I. (2015). *El arbitraje en el derecho sucesorio: el arbitraje testamentario*. Corte Aragonesa de Arbitraje. <https://www.cortearagonesadearbitraje.com/docs/Documentacion/Documentacion24.pdf>
- González-Palenzuela Gallego, M. T. (2022). *El arbitraje en el derecho romano como medio alternativo y adecuado de resolución de controversias*. *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Extremadura, 38, 517-544. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8899944.pdf>
- Kandora, W. (2008). *Las acciones en el derecho romano*. Universidad de Chile. https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/107604/kandora_w.pdf
- Lew, J. D. M., Mistelis, L. A., y Kröll, S. M. (2003). *Comparative International Commercial Arbitration*. Kluwer Law International.
- López Blanco, H. (2014). *Manual de arbitraje nacional e internacional*. Bogotá: Legis.
- Ministerio de Justicia y Paz. Dirección Nacional de Resolución Alterna de Conflictos. (s. f.). *Centros de resolución alterna de conflictos*. Recuperado de: <https://www.mjp.go.cr/viceministeriopaz/DepenDinarac?nom=centros>

- Molina González, H. (2010). *Breve reseña histórica del arbitraje*. *Revista de la Facultad de Derecho*, UNAM, 60(2), 55-72. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/27729/25051>
- Montero, B. B. (2022). *Arbitraje instituido por disposición mortis causa*. *Revista Chilena de Derecho Privado*, 39(2), 145-168. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8536424.pdf>
- Moses, M. L. (2017). *The Principles and Practice of International Commercial Arbitration* (3rd ed.). Cambridge University Press.
- Muchlinski, P., Ortino, F., y Schreuer, C. (2008). *The Oxford Handbook of International Investment Law*. Oxford University Press.
- Naciones Unidas. (2023). *Historia moderna del arbitraje internacional*. <https://www.un.org/es/icj/origin.shtml>
- Perales Viscasillas, M. P. (2010). *Contratos y arbitraje*. Madrid: Marcial Pons.
- Pérez, V. R. (2016). *El arbitraje en la documentación medieval valenciana*. *Anuario de Historia del Derecho Español*, 86, 231-258. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5779581.pdf>
- Poder Judicial de Costa Rica. Dirección de Planificación. (s. f.). *Dirección de Planificación del Poder Judicial*. Recuperado de: <https://planificacion.poder-judicial.go.cr/>
- Redfern, A., y Hunter, M. (2015). *Law and Practice of International Commercial Arbitration* (6th ed.). Sweet y Maxwell.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (1995, 9 de mayo). *Sentencia 2307-1995*. San José, Costa Rica: Poder Judicial. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-83781>

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2000, 22 de noviembre). *Sentencia 10352-2000*. San José, Costa Rica: Poder Judicial. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-237934>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2005, 16 de marzo). *Sentencia 2995-2005*. San José, Costa Rica: Poder Judicial. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-310469>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2023, 15 de noviembre). *Sentencia 29692-2023*. San José, Costa Rica: Poder Judicial. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-1197461>
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2006, 27 de setiembre). *Resolución 00718-2006 (Exp. 05-000178-0004-AR)*. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0004-764414>
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2007, 6 de setiembre). *Resolución 00637-2007 (Exp. 07-000042-0004-AR)*. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0004-764536>
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2022, 26 de enero). *Resolución 00136-2022 (Exp. 17-000267-0182-CI)*. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0004-1071346>
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2022, 22 de marzo). *Resolución 00700-2022 (Exp. 19-000030-1623-CI)*. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0004-1080573>
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2023, 14 de diciembre). *Resolución 02371-2023 (Exp. 23-000062-0004-AR)*. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0004-1206800>

- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2025, 29 de mayo). *Resolución 00900-2025 (Exp. 21-000114-0004-AR)*. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0004-1298512>
- Schreuer, C. H. (2001). *The ICSID Convention: A Commentary*. Cambridge University Press.
- UNCITRAL. (1985, mod. 2006). *Ley Modelo sobre Arbitraje Comercial Internacional*.
- Vasco Gómez, J. (2022). *Breve historia del arbitraje*. <https://vascogomez.com/breve-historia-del-arbitraje/>
- Yáñez Vivero, M. F. (2014). *El arbitraje testamentario*. *Revista de Derecho Privado*, Universidad Complutense de Madrid. https://medyar.org.ar/ARBITRAJE_Y_DERECHO_DE_SUCESIONES_EL_ARB.pdf
- Yglesias Mora, R. (2018). *El acceso a la justicia arbitral*. *Revista Judicial Costarricense*, 123, 11-24. Escuela Judicial, Poder Judicial de Costa Rica. Recuperado de https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/images/DocsRevista/revistajudicial_123.pdf

ARTÍCULO

El rol del Estado de Qatar en la transformación del orden multipolar, sus relaciones con las potencias mundiales y con el Sur Global (2010 - 2024)

The Role of the State of Qatar in the Transformation of the Multipolar Order: Its Relations with Global Powers and the Global South (2010-2024)

Brayan Acuña Obando ¹

Como citar:

Acuña Obando, B. (2026). El rol del Estado de Qatar en la transformación del orden multipolar, sus relaciones con las potencias mundiales y con el Sur Global (2010 - 2024). *Derecho en Sociedad*, 20(1), PP. 61-99. DOI 10.63058/des.v20i1.345

Fecha de ingreso: 7 de octubre de 2025. **Fecha de aprobación:** 6 de enero de 2026.

Resumen

El Estado de Qatar se ha convertido en un actor geopolítico clave en el contexto del reordenamiento del sistema internacional hacia dentro de la reconfiguración del mundo multipolar. Por medio de este trabajo se procede a analizar el papel del emirato qatarí en la gestión de alianzas con potencias hegemónicas tales como China, Estados Unidos y Rusia, así como su relación con el denominado Sur Global a través de mecanismos diplomáticos desde los ámbitos económicos, la inversión extranjera directa y su mediación en conflictos. Por medio de un enfoque cualitativo y teorizado por medio de las Relaciones Internacionales, se presentan los mecanismos mediante los cuales este país ha transformado su proyección exterior para consolidarse por medio de la influencia, su posicionamiento estratégico, consolidar su seguridad y, estar presente en diversos escenarios multilaterales.

1 Brayan Acuña Obando es costarricense, Máster en Relaciones Internacionales con énfasis en Diplomacia por la Universidad Nacional de Costa Rica y Licenciado en Relaciones Internacionales, dedicando su vida académica y profesional al estudio, análisis y divulgación de los temas internacionales, con un énfasis particular en la compleja y fascinante realidad de Oriente Medio; analista y consultor internacional, colaborando principalmente con instituciones privadas y gubernamentales. ORCID: 0000-0002-0793-5613. Correo: bacunao@uia.ac.cr.

Palabras clave:

Qatar, multipolaridad, diplomacia, Sur Global.

Abstract

The State of Qatar has become a key geopolitical actor in the context of the reorganization of the international system within the reconfiguration of the multipolar world. This paper analyzes the role of the Qatari emirate in managing alliances with hegemonic powers such as China, the United States, and Russia, as well as its relationship with the so-called Global South through diplomatic mechanisms spanning economic affairs, foreign direct investment, and conflict mediation. Using a qualitative approach grounded in International Relations theory, it presents the mechanisms through which this country has transformed its foreign projection to consolidate its influence, strengthen its strategic positioning, secure its national security, and maintain a presence across various multilateral arenas.

Keywords:

Qatar, multipolarity, diplomacy, Global South.

Planteamiento del problema

El orden internacional posterior a la Guerra Fría ha evolucionado progresivamente desde una estructura de unipolaridad, dominada por los Estados Unidos, hacia un modelo sistémico multipolar debido al ascenso de potencias regionales y cambios en los equilibrios de las influencias geoestratégicas (Mearsheimer, 2019).

Debido a esto, algunos estados pequeños, propietarios de recursos estratégicos y con políticas exteriores funcionales, han logrado desempeñar un papel desproporcionado en el sistema internacional. El Estado de Qatar, cuyo crecimiento económico impulsado por el gas natural licuado (GNL), junto con una diplomacia activa y multilateral, le ha permitido ser actualmente un actor influyente tanto en foros internacionales y espacios de poder global como en escenarios de mediación regional.

Así, durante el período 2010-2024, el Estado de Qatar ha logrado fortalecer sus relaciones con potencias globales tales como Estados Unidos, China y Rusia, al mismo tiempo que ha intensificado sus vínculos con países del Sur Global mediante ayuda humanitaria, inversio-

nes estratégicas, mediación en conflictos y participación en organizaciones multilaterales (Coates, 2020)

Hasta el momento persiste un vacío en la literatura académica respecto a un análisis integral que articule sus vínculos diplomáticos y estratégicos bajo el lente del orden multipolar emergente (Guzansky, 2025). Por lo tanto, la necesidad de comprender cómo Qatar ha logrado ejercer una influencia regional y global sin disponer de capacidades militares sobresalientes ni tampoco una población numerosa, es un elemento de análisis sobre su proyección internacional dentro de los marcos teóricos de las Relaciones Internacionales desde donde se pueda desarrollar por medio de los paradigmas tradicionales del poder y de la disciplina, pero también en la construcción de la identidad y la diplomacia desde diferentes perspectivas.

Debido a lo anterior, se planteó la siguiente interrogante científica para desarrollar la presente investigación: ¿De qué manera ha contribuido la estrategia exterior del Estado de Qatar, entre 2010 y 2024, a su posicionamiento como actor relevante en el reordenamiento multipolar, tanto en sus relaciones con las potencias mundiales como con los actores del Sur Global?

Se logró por medio del objetivo general: analizar la estrategia de política exterior del Estado de Qatar durante el período 2010-2024, y su posicionamiento como un actor influyente en el reordenamiento del sistema internacional multipolar, a través de sus relaciones con potencias mundiales y su proyección hacia el Sur Global, planteando los siguientes objetivos específicos:

- Describir la evolución de la política exterior de Qatar durante el período 2010 y 2024.
- Examinar el alcance de las relaciones bilaterales y multilaterales de Qatar con potencias hegemónicas, desde una perspectiva de equilibrio estratégico y autonomía diplomática.
- Explorar las iniciativas de Qatar con los Estados del Sur global y el uso de la diplomacia para su legitimación internacional.

Se contribuyó con la discusión teórica sobre el papel de los estados pequeños en el sistema internacional contemporáneo. Así, de acuerdo con Lupel et Al (2024) en el sistema multilateral, los estados pequeños, así como las hormigas o las abejas en la naturaleza, fortalecen su resiliencia mediante la cooperación, las alianzas y el esfuerzo de lo colectivo, yendo más allá de los obstáculos y ampliando su influencia por medio de vínculos con países, sociedades civiles y organismos del sistema internacional.

Así, los análisis sobre la condición de Qatar se relacionan en cómo se puede apoyar una buena estrategia diplomática organizada a través de recursos y programas energéticos, y una red de relaciones pragmáticas, lo que puede conducir a una gran presencia geopolítica en la polaridad emergente. De esta manera, se pretende contribuir a la organización académica de las RRII a través de un estudio completo de la conexión teórica y práctica, la política exterior y geoconomía, en el marco del cambio profundo en el sistema internacional.

Justificación

El caso de Qatar como actor emergente en un sistema internacional multipolar permite comprender de qué forma los Estados pequeños obtienen relevancia global. Su importancia se basa en estrategias diplomáticas inteligentes, alianzas y el aprovechamiento de sus recursos energéticos y financieros. Por medio del poder blando fortalece su influencia generando voluntad sin coerción (Foreign Policy, 2023).

De este modo, el documento analiza el rol qatarí, un Estado no hegemónico que influye en la reconfiguración del sistema internacional mediante la diplomacia. Es un Estado con un modelo de adaptabilidad, así como la diversificación estratégica y de una diplomacia inteligente en medio de zonas de tensión en su propia región, así como los intereses de diferentes actores dentro del escenario internacional.

La investigación genera un estudio de caso enriquecido articulando enfoques principalmente teóricos con alcances prácticos. Aporta ejemplos prácticos de estrategias en la inserción internacional y tiene sus alcances en generadores de opinión, diseñadores de política exterior en Estados pequeños principalmente, así como personas interesadas en tópicos tales como geopolítica, diplomacia y cooperación internacional.

Así, se considera que la comprensión del comportamiento de los Estados pequeños cobra una relevancia de carácter social, mostrando que también este tipo de actores tienen capacidades para generar decisiones internacionales importantes y ayuda a repensar la distribución del poder y el papel que otros países pueden jugar en la reconstrucción del orden internacional y el uso de la diplomacia como una herramienta de poder blando y como un disuasorio que anticipa el caos del uso del poder duro en casos complejos de violencia.

Para el desarrollo de esta investigación se optó por la metodología cualitativa con análisis documental y estudios de casos. Se examinaron discursos oficiales, tratados, inversiones, alianzas energéticas y de defensa, así como la participación de Qatar en procesos de mediación y asistencia internacional en el Sur Global.

El aporte que esta investigación planteó para la disciplina de las RRII fomenta la revisión de teorías desde la periferia del análisis y las conexiones de las dimensiones estructurales con procesos simbólicos. El uso de las teorías elegidas favorece la construcción de marcos de análisis mucho más complejos y apegados a la realidad del sistema internacional moderno.

Por medio de este estudio enfocado a Qatar y su política exterior entre los años 2010 y 2024, se evidenciaron las múltiples rutas utilizadas por este país para lograr incidir en la configuración del orden multipolar, combinando elementos como la racionalidad estratégica, la construcción de una identidad política que le da posicionamiento en el mundo y el uso sofisticado del poder blando a través de la diplomacia, la economía y la cooperación. De esta manera, la investigación aporta un elemento adicional en los procesos de ejercicio del poder por parte de los actores del sistema internacional, para empezar a plantear nuevos paradigmas para este siglo XXI.

Antecedentes

En primer lugar, es importante señalar el papel de los Estados pequeños en las RRII, según Silvia Lorena Herrera Vinelli (2019) en su documento titulado “Efectos de la interdependencia asimétrica en la relación entre China y dos estados pequeños latinoamericanos. Periodo 2001-2015”, define a un Estado pequeño como el actor vulnerable en una relación interdependiente a partir de fomentar vínculos políticos y económicos asimétricos con un actor que ostenta un mayor grado de poder (p.22), basado en esto, la importancia del marco jurídico puede brindarle herramientas a los Estados pequeños de encontrar salidas a la imposibilidad de ser totalmente influyente en un entorno internacional de forma destacada.

También, menciona que el estudio de los estados pequeños en RRII se consolidó como una herramienta secundaria, que se encuentra subordinada al realismo dominante en el análisis del comportamiento e interacciones estatales globales (Herrera, 2019, p.3.). De esta manera las acciones de Qatar por los que la investigación se realizó brindan un enfoque que amplíe los ámbitos más allá de la teoría realista para evitar encasillar en un solo marco teórico los cambios que el gobierno qatarí ha logrado implementar a lo largo del tiempo.

Así, se denota la importancia de los Estados pequeños como lo plantearía Christine Ingebristen et al. (2006), en su documento “Small States in International Relations”, quien menciona que, sino solo importan el poder relativo y/o las instituciones internacionales, sino también los factores ideacionales, los pequeños Estados podrían obtener un nuevo margen de maniobra en su política exterior, como desempeñar el papel de emprendedores de normas que influyan en la política mundial (p.14).

En este sentido, Qatar, mediante su mediación diplomática, trasciende su dimensión material y ha proyectado una influencia en el ámbito internacional, construyendo una imagen de neutralidad a nivel internacional, lo cual le ayuda a consolidar su posición de actor legítimo y autónomo en el contexto multipolar. Así Ingebristen et al. (2006), menciona además que no solo pueden negociar con las otras potencias (mayores), sino también discutir con ellas, desarrollar políticas de encuadre y discursivas, y construir socialmente nuevas identidades más favorables en sus relaciones (p.15).

El profesor Carlos Murillo Zamora (2023), en su documento “Análisis de política exterior en un contexto cambiante: una aproximación” menciona en cuanto a la Política Exterior (PE) de los Estados pequeños (EP) estos enfrentan desafíos únicos en su política exterior debido a su tamaño, tomando la decisión de adoptar estrategias de cooperación, neutralidad y alianzas para poder proteger sus intereses en un sistema internacional que está dominado por grandes potencias y que es cada vez más multipolar (pp. 149 - 150).

En esto, se puede mencionar que en el caso qatarí se evidenció una adaptación inteligente al nuevo orden global, enmarcado por la multipolaridad y la interdependencia asimétrica. De este modo, Qatar encarnaría las transformaciones contemporáneas del comportamiento internacional de los Estados pequeños, con la evolución del Sistema Internacional.

Por su parte, Yousef Al Obaidan Al Johara (2022), en su tesis titulada “Softpower shaping the foreign policy of small States: Comparative study between Qatar and Singapore”, señala la capacidad que tienen los estados pequeños para que sean consideradas sus capacidades disuasorias y cuota del poder. El autor plantea que:

La evolución de pequeños Estados como Singapur y Qatar puede explicarse dentro del marco teórico del poder blando, que parece ser un factor destacado que configura su política exterior. Ambos países han logrado posicionarse en el mapa global en un período relativamente corto al invertir sabiamente en la construcción de sus visiones nacionales que han reflejado

positivamente cómo el mundo los percibe. Ambos son actores y contribuyentes importantes a la comunidad internacional, presentando argumentos convincentes para la capacidad de los pequeños países para ser reconocidos (p.16).

Se evidencian las posibilidades que tienen este tipo de estados de aportar también en un entorno y conseguir concesiones que les faciliten su dinámica en el sistema internacional. En el ejemplo de Al Johara, se hace un elemento comparativo con Singapur, que además es una Ciudad Estado que por su ubicación estratégica y su libertad económica ha ganado un lugar importante en algunos ámbitos de la política internacional.

También, Guido Steinberg (2023) en el documento “Qatar’s foreign policy: Decision making processes, baselines and strategies” señala los elementos como la dependencia estratégica de este país principalmente de la exportación de gas licuado (GNL), para lograr generar riquezas y tener relevancia a nivel internacional. Además, esto les ha permitido tener protección militar por parte de los Estados Unidos por la presencia de la base área Al - Udeid y los acuerdos bilaterales de defensa planteados desde 1992.

Sin embargo, esta línea de política exterior más desvinculada del resto de los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) provocó una crisis política y los llevó a consolidar su soberanía estratégica y a no lograr ser doblegados por sus vecinos. En cuanto a esto, el autor señala que entre los años 2017 y 2021, Arabia Saudita y EAU lideraron un bloqueo contra Qatar por su política exterior disruptiva, el cual fue levantado posteriormente sin cambiar nada en el terreno (p.5).

En cuanto a la diplomacia con el Sur global, de acuerdo con Nawzad Abdulrahman Al-Heeti (2021) en su documento titulado “La asociación global para el desarrollo: Qatar como modelo”, menciona que Qatar en el año 2017, contribuyó con el 0,69% de su PIB en ayuda para el desarrollo de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados de Asia, África y América Latina (p.12), además que ha creado estructuras institucionales permanentes orientadas al apoyo de países del Sur tales como Qatar Fund for Development (QFFD), Ayadi Al-Khair li Asia, Silatech, entre otros.

Promueve además iniciativas como “Educated a child”, con más de 4 millones de beneficiarios en al menos 48 países, un fondo de amistad qatarí con Japón y Túnez, una iniciativa en Darfur (Sudán), así como un proyecto de desarrollo en las Comoras. El gobierno de Qatar promueve un modelo de desarrollo basado en el multilateralismo y la solidaridad internacio-

nal, alineado con la agenda 2030, menciona Al-Heeti (2021) que la Visión Nacional de Qatar 2030 pone énfasis en contribuir al logro de la seguridad y la paz mundial a través de iniciativas políticas, desarrollo y ayuda humanitaria (p.10).

De acuerdo con Paloma González del Miño (2023) en su artículo titulado “La acción exterior de Catar en el estándar de “pequeño Estado”. Multilateralismo e influencia” menciona que el Estado qatari ha podido evolucionar desde una estrategia de supervivencia hacia una relativa autonomía en su política exterior. Por esto señala que el ascenso qatari inicio con Hamad bin Kalifa Al Thani y su canciller Hamad bin Jasim, gestores de una política exterior pragmática, multidimensional y proactiva, consolidando independencia pese a las tensiones de la zona (p. 253)

De esa manera, Qatar se enfoca en realizar un viraje en su modelo diplomático multidimensional y proactivo, caracterizándose por un pragmatismo, autonomía y capacidad de maniobra dentro de un entorno hostil que incluso en algún momento los han visto como una amenaza dentro de su propia región. El gobierno de Doha ha diversificado sus alianzas incrementando su presencia en países de África, Asia y América Latina, principalmente por medio de ayuda humanitaria, inversiones estratégicas, cooperación y diplomacia en todos sus ámbitos.

Como último elemento en cuanto a los antecedentes de investigación se mencionaron los aportes y vacíos detectados sobre Qatar en el orden multipolar. Las referencias sobre el Estado qatari suelen concentrar sus elementos en sectorizar las dimensiones del análisis, por ejemplo, utilizar solo el factor energético, la seguridad, los medios o el uso del poder blando, sin embargo, no se ofrece un análisis transversal de estos elementos que pueda permitir una comprensión estructural de la política exterior qatari en el sistema internacional.

De acuerdo con Mehran Kamrava (2015) en su documento “Qatar: Small state, big politics”, reconoce que Qatar tiene una proyección “más allá del Medio Oriente”, sin embargo, no analiza sistemáticamente la articulación de Qatar con actores como China, Rusia o países del Sur Global desde la reconfiguración del orden mundial. Tampoco desarrolla una lectura transversal de los diferentes temas en los que participa la política exterior qatari y se centra en lo regional sin integrar teorías contemporáneas del orden mundial o las redes transnacionales.

Sobre las limitaciones de la proyección global, se puede mencionar nuevamente el documento de Nawzad Abdulrahman Al-Heeti (2021) en su trabajo titulado “La asociación global para

el desarrollo: Qatar como modelo” quien señala que el análisis no integra acciones con el Sur Global en sus relaciones estratégicas con grandes potencias, no se teoriza su papel como actor normativo y puente diplomático entre bloques geopolíticos, así como no se articulan sectores analizados como parte integral de una estrategia de poder blando en la inserción estructural dentro del sistema multipolar. Esta investigación, contribuye en llenar un vacío al lograr la integración de esa dimensión con un análisis del nuevo orden mundial multipolar, en el que Qatar se posiciona como puente estratégico entre potencias y como promotor de agendas en el Sur Global.

Marco teórico

El artículo se basó en tres referentes teóricos del campo de las RRII que se entrelazan para ofrecer una interpretación consistente del fenómeno estudiado. En primer lugar, el realismo ofensivo, de acuerdo con Mearsheimer (2001) los Estados se mueven dentro de un sistema internacional anárquico donde ninguna instancia superior se interpone para protegerlos, obligándolos, por tanto, a actuar preventivamente.

El statu quo carece de valor, cada actor persigue, más que reafirmar su posición, una forma de ampliar su poder relativo. Dicho lo anterior, por poder relativo se entiende el acopio de recursos materiales, capacidades militares y ventajas estratégicas que, situando a un Estado por encima de cualquier competidor, le ofrecen un margen de seguridad frente a la expectativa de rivalidades futuras. La búsqueda de una hegemonía regional se perfila como la respuesta más viable, un país que logre dominar su entorno inmediato reduce las probabilidades de ser desafiado y, en consecuencia, asegura su propia supervivencia a lo largo del tiempo.

Como segundo enfoque teórico se encuentra la multipolaridad contemporánea. En este sentido, autores como Acharya (2014) y Kupchan (2012) señalan que el sistema internacional se dirige hacia una configuración post occidental el cual está caracterizado por múltiples centros de poder, una mayor regionalización, así como una diversificación de actores con capacidades de influencia. Por medio de este enfoque se permite comprender la forma en la cual los Estados pequeños como Qatar encuentran herramientas para maniobrar y generar oportunidades estratégicas en un entorno menos rígido que lo presentado en el mundo bipolar y unipolar. En este sentido, la multipolaridad, comprendida como la coexistencia de distintas potencias con capacidades materiales y de influencia comparables, propone también un escenario a favor de estrategias que logren equilibrios flexibles, diplomacia activa y que estos aspectos se reflejen en la proyección exterior del Estado de Qatar.

En tercer lugar, está el liberalismo institucional, de acuerdo con Keohane (2005), la cooperación entre Estados es posible a través de instituciones internacionales, los regímenes normativos, así como la interdependencia económica, haciendo reducción a la anarquía del sistema internacional que es la base de la teoría realista. Así, Qatar ha invertido en recursos en lograr su incorporación a organismos internacionales, acuerdos multilaterales, como en mecanismos de gobernanza global, su participación en este tipo de organizaciones demuestra su enfoque cooperativo y la multilateralidad.

El cuarto planteamiento teórico en la investigación es la Teoría del Estado pequeño. De acuerdo con Ingebritsen et al (2005), los estados pequeños, aunque son limitados en cuanto a poder material, tienen la capacidad de influir de forma significativa mediante una denominada estrategia de “nicho” por medio de la diplomacia y del uso de vacíos geopolíticos.

Conclusión del marco teórico

Los enfoques teóricos elegidos, se plantearon para lograr una base analítica para la política exterior del Estado de Qatar en el contexto multipolar. De esta manera, el realismo ofensivo explica la búsqueda del autogobierno estratégicamente mejorando su capacidad frente a las amenazas estructurales del sistema considerado anárquico por los principales teóricos.

Mientras, el liberalismo institucional brinda herramientas de análisis por la forma en que Qatar hace uso de la cooperación multilateral, su integración en organizaciones internacionales y mejorar estos elementos como parte de una estrategia legal y estable.

La teoría de los estados pequeños proporcionó un análisis adicional, que puede ver cómo un representante estatal pese a su limitado tamaño territorial o población puede encontrar una manera funcional a través de estrategias apropiadas y diplomacia para lograr ser más competitivo.

El marco teórico analizó la política exterior del Estado de Qatar desde la perspectiva multidimensional, para comprender cómo los Estados pequeños pueden proyectar poder más allá de sus capacidades habituales siendo un importante actor en el sistema internacional contemporáneo. Por medio de esta articulación teórica se permitió entrelazar la lógica material del poder y la supervivencia planteada por el realismo ofensivo, con la importancia del marco institucional internacional y la cooperación destacada por el liberalismo institucional, para llegar al estudio específico de las estrategias diferenciadas que adoptan los Estados pequeños.

La convergencia de los enfoques permitió identificar no solamente los instrumentos utilizados por el Estado de Qatar, sino también las oportunidades estructurales y las motivaciones que le han permitido ampliar su influencia. Consecuente con lo anterior, la elección del posicionamiento teórico no fue un asunto meramente arbitrario, sino que obedeció a la necesidad de comprender la complejidad de un Estado que, en un sistema multipolar, utiliza tanto las herramientas tradicionales del poder como mecanismos institucionales y diplomáticos innovadores con el objetivo de maximizar la autonomía estratégica y consolidarse como un actor relevante tanto en su entorno regional, como en otras partes del mundo.

Metodología

De esta manera, se menciona que la presente investigación se realizó conforme al enfoque cualitativo, permitiendo examinar y contextualizar los elementos que componen la política exterior de Qatar, tales como sus decisiones diplomáticas, las estrategias de inserción internacional, el uso de poder blando, alianzas bilaterales y multilaterales, así como su mediación internacional. De acuerdo con Pimienta y de la Orden (2017) este enfoque utiliza entrevistas, observación y análisis documental para describir y explorar la conducta, buscando patrones y temas comunes en contextos específicos de diversas sociedades (p.61).

El análisis que aquí se desplegó se fundamentó en un conjunto de instrumentos metodológicos que capacitan para desmenuzar los elementos constitutivos de la política exterior de Qatar en el marco multipolar contemporáneo. De esta manera, se estudiaron los patrones de actividad diplomática, los recursos retóricos empleados y las iniciativas normativas que profundizan en la acción externa del Estado.

El período que se ha definido, desde los años 2010 - 2024, se justifica por la condensación en ese período, de los procesos de modernización y expansión que han caracterizado la más reciente acción exterior qatarí, evidenciándose en sus discursos, la valoración de fuentes y la recolección de documentos observados.

En cuanto al tipo de investigación, se desarrolló dentro de un alcance descriptivo, por cuanto se orienta a caracterizar y detallar las principales estrategias de la política exterior qatarí. Para lograr esto, se adoptó la herramienta metodológica del estudio de caso, la cual resulta importante tratándose del análisis de un estado pequeño, lo cual posibilita comprender profundamente las acciones impulsadas por el gobierno de Doha durante el período de análisis,

así como las implicaciones en materia de gobernanza global, vínculos con potencias hegemónicas y con los actores del Sur Global.

De esta forma, según Mateo (2001), el estudio de casos es un método fundamental en las ciencias sociales que permite analizar profundamente realidades singulares, como lo son individuos o instituciones, a través de una descripción con orientación a comprender fenómenos únicos dentro de un contexto particular (Mateo, 2001, p. 24).

Así, el estudio de caso permite el análisis de manera integral la forma en la cual Qatar ha podido construir una política exterior multidimensional, donde su principal enfoque se encuentra a través de las herramientas del poder blando, el uso de estrategias diplomáticas segmentadas y la articulación de sus relaciones con países tanto hegemónicos como actores en vías de desarrollo tales como los Estados del Sur Global.

De acuerdo con esto, el caso del Estado de Qatar, al ser un actor diplomático emergente, en el período entre 2010 y 2024, representan un fenómeno que requieren de una explicación descrita con rigurosidad, contexto y análisis. En este sentido, la investigación no se encuentra limitada en si el gobierno de Doha tiene influencia internacional, sino que caracteriza la construcción de dicha influencia, la multidimensionalidad del abordaje, así como su proyección en el sistema multipolar moderno.

Así, el estudio de caso permitirá el desarrollo de una descripción integral de la política exterior de Qatar, considerando sus estrategias diplomáticas, su posicionamiento en el Sur Global, las relaciones con los poderes hegemónicos, y el uso de instrumentos de poder blando para influir en la dinámica con otros actores del sistema internacional, desarrollando de esta forma un análisis que permita distinguir las implicaciones a nivel regional y global.

También, debido a la relevancia del análisis desarrollado en la investigación, se expone las relaciones que ha logrado fomentar el Estado de Qatar con actores de diferente naturaleza, tanto en su región como en otras partes del planeta, por esta razón no se concentra únicamente a las potencias globales, ni a las potencias emergentes, sino que se extiende el análisis contemplando países en vías de desarrollo con los cuales se logran acercamientos a través de la cooperación y de actividades multilaterales.

En cuanto al análisis de la población, que esté constituida por los discursos oficiales, documentos estratégicos, tratados internacionales, intervenciones diplomáticas, informes multila-

terales, registros académicos y medios institucionales. Mientras que la delimitación temporal de la investigación se enfocó en el período 2010 - 2024 debido a la participación de Qatar en diferentes escenarios de política internacional en el marco del orden multipolar.

En cuanto a los instrumentos de recolección de datos que se implementó para esta investigación la revisión documental, incluyendo artículos y textos teóricos. Posteriormente se procederá a organizar la información conforme a los elementos que se buscan desarrollar tales como la evolución de la política exterior qatarí, el uso del poder y su proyección internacional, así como los vínculos de Qatar con potencias hegemónicas y con el Sur Global.

Desarrollo

Evolución de la política exterior de Qatar (2010-2024)

Durante 2010 - 2024, se ha consolidado la política exterior del Estado de Qatar, enfocado en un entorno global en el cual se ha consolidado el ascenso de nuevas potencias, así como la fragmentación más evidente del mundo unipolar. Pese a su extensión territorial y tamaño demográfico, Qatar ha logrado posicionarse como un actor en diplomacia influyente, han desarrollado un potencial multidimensional, con fuerte pragmatismo y ambiciones a nivel global, la cual se encuentra sustentada en tres pilares fundamentales: riqueza por medio de los recursos estratégicos, alianzas estratégicas para su seguridad y uso de poder blando.

De acuerdo con Steinberg (2023), la transformación qatarí se inició en los años noventa, pero se profundiza a partir de la década del 2010, principalmente con el liderazgo del Emir Hamad bin Khalifa Al Thani y su heredero Tamim bin Hamad Al Thani. Ambos miembros de este importante clan familiar apostaron por una estrategia de internacionalización activa, así como el reposicionamiento del país con influencia más allá de su zona inmediata, planteando una política exterior centralizada permitiéndoles actuar con rapidez y afrontar los repentinos cambios en la dinámica geopolítica a su alrededor.

A través de este tiempo, ha implementado una diplomacia donde se combinan factores tradicionales como seguridad, alianzas militares estratégicas y posicionamiento regional, junto con herramientas propias del poder blando tales como una política de medios de comunicación (Al Jazeera por ejemplo), cooperación internacional y diplomacia deportiva. Además, con el financiamiento de proyectos de desarrollo en países del Sur Global y su actividad en

escenarios de conflictos complejos como Afganistán y los territorios palestinos, así como la organización de un evento de altísimo nivel como el mundial del año 2022 han sido algunos de los elementos más importantes de la política exterior enfocada a la seguridad y la legitimidad a nivel internacional.

De igual manera, con la crisis del Golfo (2017 - 2021), en la cual Qatar fue objeto de un bloqueo diplomático y económico por parte de Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Bahrein y Egipto, marcó un momento importante en esta evolución. Muy lejos de replegarse o presionarse, el gobierno de Doha fortaleció su autonomía estratégica, innovó sus relaciones internacionales con actores importantes tales como Rusia, China y Turquía, así como amplió sus vínculos con el gobierno iraní, acelerando de esta manera su política de diversificación económica y energética.

En cuanto a las relaciones entre China y Qatar, Aydinli (2024) menciona que entre enero y octubre de 2024, Qatar exportó GNL a China por valor de poco más de ocho mil millones de dólares, siendo el segundo proveedor y asumiendo un papel protagónico en el mercado chino. (párr. 5). De esta manera, el gobierno de Beijing como principal comprador de hidrocarburos a nivel global, sería también la posibilidad para Qatar de ampliar su red de alianzas con países, disminuyendo cualquier tipo de dependencia global. Así, Qatar se ha desarrollado como un Estado con proyección a nivel regional, convirtiéndose en un actor con visibilidad global, donde la sofisticación de su política exterior le ha dado un rol importante, debido a su modelo asociado a la mediación y la cooperación.

De este modo, el país confirma que, ha sabido capitalizar por sus recursos estratégicos, así como su dinámica diplomática consolidándose como un actor de importancia en el orden multipolar. A través de su capacidad de actuar como mediador y un gestor de inversiones en diferentes partes del mundo, así como un referente a través de estrategias multidimensionales, con estrategias de poder blando ubicándose estratégicamente en la dinámica contemporánea.

Relaciones con las potencias mundiales

En referencia a las relaciones entre el Estado de Qatar y las potencias globales, se puede señalar que la política exterior del país ha estado marcada por una estrategia de equilibrio con las potencias del sistema internacional. No se vincula a un solo polo de poder, sino que

opta por implementar el pragmatismo en sus dinámicas de diplomacia diversa, permitiéndoles mantener vínculos con las tres potencias globales (Estados Unidos, China y Rusia), por medio de la lógica del equilibrio de los Estados pequeños que buscan colocarse de manera adecuada en medio del entorno multipolar, y que ha sido implementada de buena forma por parte del gobierno qatarí.

En este aspecto, Qatar funciona dentro del entorno multipolar, señalado como una estructura del sistema internacional en la cual coexisten diferentes polos de poder sin que haya uno que domine de manera absoluta tal y como lo plantea Waltz (1979). A través de esta configuración, se favorece la diversificación de alianzas y permite a Estados pequeños articular estrategias funcionales para el equilibrio, aumentando su margen de autonomía.

De acuerdo con Murillo (2008) la política exterior de los Estados pequeños debe combinar variables nacionales, internacionales y transnacionales, y considerar factores como la distancia gravitacional, topológica y atribucional respecto a potencias hegemónicas. Así, logran impulsar avances significativos conforme a los intereses que buscan promover conforme a su propia agenda exterior. Así, la alianza entre el gobierno de Qatar y Estados Unidos ha sido un eje estructural desde los años noventa.

Con la existencia de la base aérea norteamericana de Al Udeid, como sede central de las fuerzas armadas estadounidenses en Medio Oriente, les garantiza un elemento disuasorio importante frente a las amenazas regionales, mientras que el gobierno en Doha mantiene canales abiertos tanto con Washington como con Kabul e Irán. De esta forma, el gobierno qatarí logra mantener su vínculo militar en equilibrio con sus intereses diplomáticos y su mediación en zonas de conflicto.

De acuerdo con US - Qatar Business Council (2022), desde el año 1992, Qatar y Estados Unidos mantienen una relación estrecha en cooperación militar. En el año 2003, el comando aéreo estadounidense para la región se estableció en Qatar, consolidando así su alianza y las reformas internas del emirato (p.13). Resultando en uno de los vínculos más importantes que poseen ambos países asegurando el pilar defensivo para el gobierno de Doha y el posicionamiento estratégico por parte del gobierno de Washington, generando una relación de intereses conforme a sus propias agendas de política exterior.

Ahora bien, en lo referente a las relaciones entre Doha y Beijing, el Estado de Qatar ha impulsado relaciones sólidas y en crecimiento con su par chino, poniéndolos incluso como un

socio estratégico en materia energética de mayor relevancia en la región del Golfo. A través de vínculos bilaterales, ha permitido a los qataríes ampliar sus alianzas sin poner en riesgo sus lazos con Occidente. Logrando en las últimas décadas un fortalecimiento en sus relaciones basadas en intereses como seguridad energética, comercio y equilibrio estratégico frente a otras potencias que influyen (Arbabi, 2024, p.102).

Así pues, el gobierno chino ha aprovechado inclusive las tensiones internas de los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). La evolución ofrece una perspectiva necesaria para entender las dinámicas regionales y la diplomacia pragmática de Qatar frente a potencias globales. El intercambio permite también a China seguridad energética y al gobierno de Doha estabilidad en cuanto a los ingresos, fortaleciendo su economía y proyección a nivel internacional.

La crisis del Golfo (2017 - 2021), funcionó como un catalizador para profundizar los vínculos chino - qataríes, obligando a Doha a redefinir sus rutas comerciales y logísticas, encontrando a China como un socio estratégico de confianza debido su alta dependencia del puerto Jabal Alí en los Emiratos Árabes Unidos, mientras que, a su vez, Beijing aprovecharía sus cambios diplomáticos más abiertos y menos conservadores con la región del Golfo (Arbabi, 2024), este cambio de políticas aceleró la cooperación bilateral en temas como infraestructura, alimentos, tecnología e inclusive defensa.

En cuanto a geopolítica, Doha ha mostrado un respaldo hacia la iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) china, entendiendo su potencial para fomentar la conectividad a nivel global, la atracción de inversión extranjera y la generación de crecimiento mutuo. Qatar participa en la iniciativa para articular sus intereses económicos con un enfoque de integración transregional, según Chaziza (2020), apoya la iniciativa considerándola un mecanismo para fortalecer su papel como centro neurálgico en las redes comerciales globales que conectan Asia, Europa y África, demostrando así su posición geopolítica y económica.

También, busca blindarse estratégicamente y posicionarse en el mercado global a través de las rutas comerciales terrestres y marítimas de la BRI que enlazan Europa y Asia. Así, Doha funcionaría como un nodo clave para la iniciativa china facilitando flujos comerciales y de inversión entre las regiones.

Por último, ambos Estados mantienen un alto grado de respeto mutuo en temas como soberanía e independencia, contribuyendo a una asociación estratégica sin condicionamientos de

carácter ideológicos. Uno de los rasgos más importantes en el caso de Doha, es su capacidad de equilibrar las relaciones entre China y Estados Unidos sin necesidad de comprometer su autonomía, estableciendo un sofisticado modelo de diplomacia de Estado pequeño, que se basa en el pragmatismo, la autonomía relativa y el reconocimiento internacional a través de alianzas funcionales.

En cuanto a las relaciones con Rusia, estas han estado marcadas por un interés estratégico mutuo que ha ganado fuerza en la última década, especialmente en aspectos económicos. A pesar de que el intercambio comercial es modesto en comparación con otros países del CCG, el vínculo ha crecido de forma estratégica.

Por esta razón Kozhanov (2021), señala que, aunque el comercio ruso - qatarí es relativamente “insignificante”, Moscú considera a Doha un aliado dentro de una estrategia mayor para poder diversificar sus vínculos económicos y diplomáticos en el Golfo, dando lugar a una creciente cooperación en sectores diversos como energía, inversiones y comercio de armas.

Las exportaciones de Qatar a Rusia ascendieron a 6,95 millones de dólares estadounidenses en 2023, según la base de datos COMTRADE de la ONU sobre comercio internacional (Trading Economics, 2025). De esta manera, se encuentra un vínculo importante entre Moscú y Doha en materia económica que dan un acercamiento de lo cercanas que son las alianzas entre ambos gobiernos.

De acuerdo con Qatar News Agency (2025), el gobierno qatarí se ha consolidado como uno de los principales inversores extranjeros en Rusia, con inversiones cercanas a los 13 mil millones de dólares en sectores tales como infraestructura, energía y banca (párr. 18). De igual forma, las relaciones comerciales se ven impulsadas por acuerdos y memorandos de entendimiento que fomentan la cooperación en áreas claves, de igual manera, Qatar ha sido un invitado de honor en el Foro Económico de San Petersburgo del año 2021 donde se establecieron cerca de sesenta acuerdos de cooperación y memorandos, en cuestiones comerciales y de inversiones. También en marzo se realizó el Comité conjunto qatarí - ruso en marzo 2025 para conversar temas de materia económica, comercial y técnica.

A pesar de que el comercio entre Rusia y Qatar no es amplio, Kozhanov (2021), señala su importancia estratégica, por cuanto ambos países coordinan posiciones ante desafíos como las sanciones de Occidente y el mercado energético. El gobierno de Doha gana influencia en Moscú, la relación se basa en intereses a largo plazo por encima de cifras comerciales, consolidando una alianza geoestratégica.

Y en cuanto a su relación con EE. UU., esta se encuentra basada en la defensa y la cooperación militar, se ha complementado con vínculos en expansión con China por medio de la BRI y Rusia, con inversiones significativas y coordinación energética. Su diplomacia refleja un patrón de comportamiento propiamente de los Estados pequeños que buscan llevar al máximo sus márgenes de autonomía en medio de entornos multipolares, sin poner en riesgo su estabilidad interna ni tampoco su soberanía a nivel internacional.

De esta manera, Qatar ha logrado desarrollarse desde una posición de la periferia del Golfo hacia una creciente visibilidad y legitimidad global, actuando como un Estado mediador, inversor y socio estratégico para diferentes potencias. Su capacidad de navegar entre agendas contrapuestas sin la necesidad de tomar posiciones completas con ningún bloque, mientras mantienen relaciones estables y funcionales con actores muy diversos, confirmando su vocación de diplomacia preventiva, proyectiva y altamente funcional y activa, ofreciéndose como un referente para otros Estados pequeños que aspiran a tener roles constructivos en la gobernanza global contemporánea.

Qatar y el Sur Global

La proyección internacional de Qatar ha ido mucho más allá de su entorno inmediato del Golfo, para posicionarse como un actor emergente con una estrategia clara hacia los países del Sur Global. Para los efectos de este documento, se entiende como Sur Global al conjunto heterogéneo de países de América Latina, Medio Oriente, África y Asia quienes comparten asimetrías estructurales históricas frente a los países Occidentales y que gestan agendas comunes en materia de desarrollo, cooperación (Sur - Sur), así como reivindicar una mayor representación a nivel internacional (Mahbubani, 2018).

En cuanto a Qatar, su creciente involucramiento con países del continente africano ha tomado importancia en materia geoeconómica y política reconfigurando inclusive el orden multipolar. Qatar ha logrado transformarse en un “poder emergente”, mediante el uso estratégico de sus capacidades económicas, su diplomacia activa y su política de inversiones internacionales (McSparren et. Al, 2015).

Por medio de su Fondo Soberano y empresas del Estado, ha desplegado una estrategia orientada a la diversificación económica y la proyección de influencia en regiones que son claves incluyendo África. De acuerdo con los analistas, la estrategia responde a necesidades de seguridad alimentaria, así como a oportunidades de posicionamiento y de inversiones.

Es importante señalar que en estos vínculos de la propuesta qatarí se pretende acompañar la inversión con instrumentos de poder blando, como la cooperación para el desarrollo, la diplomacia humanitaria, así como la diplomacia para intervenir en conflictos internacionales. El gobierno de Qatar ha participado en mediaciones en conflictos en territorios tales como Yemen, Líbano, los territorios palestinos, Djibouti – Eritrea, así como en Afganistán, demostrando un compromiso con la resolución pacífica de disputas, en línea con los principios de la ONU y el derecho internacional.

La estrategia se fundamenta en la neutralidad, la transparencia y la asignación de recursos financieros significativos como incentivos para un modelo de paz económica, lo cual le permite ganar legitimidad internacional. La mediación de Doha no busca solamente resolver conflictos, sino también fortalecer su posición geopolítica, en especial debido a su ubicación estratégica en medio de Arabia Saudita e Irán, permitiéndoles contrarrestar amenazas potenciales y construir una profundidad geoestratégica pese a sus limitaciones geográficas (Alqashouti, 2021).

En Darfur, por ejemplo, Qatar desempeñó un papel crucial en las negociaciones que culminaron en un acuerdo de paz el 31 de agosto de 2020 entre el gobierno transicional y el Frente Revolucionario de Sudán (SRF), una coalición de nueve movimientos rebeldes. El acuerdo involucró temas tales como el retorno de los refugiados y desplazados internos, el reparto del poder del territorio y la integración de las fuerzas armadas rebeldes con el ejército sudanés.

Hay otros casos importantes en los que también ha tenido intervención Qatar en medio de conflictos armados. Por ejemplo, Líbano a través del acuerdo de Doha en el año 2008, aunque analistas como Hazran (2025) señala que este ha fortalecido la posición política del grupo islamista Hezbolá en este país. De acuerdo con esta posición, la intervención qatarí habría impulsado de hecho el establecimiento de una República Chiita en el Líbano de facto.

Mientras tanto, en cuanto a las relaciones entre israelíes y palestinos, Qatar ha facilitado procesos de alto al fuego, impulso de la ayuda humanitaria hacia la Franja de Gaza, dinero para la reconstrucción del enclave, así como para el pago de funcionarios palestinos, mientras se critica que parte de sus recursos se han desviado para la lucha armada de grupos islamistas como Hamas y la Yihad Islámica palestina (Yaari, 2020).

En otros casos como Djibouti – Eritrea o Afganistán, han logrado a través del establecimiento de fuerzas de paz o de intercesión ha llevado a acuerdos que han impulsado el final de con-

flictos o llevar la situación hacia otra ruta, dejando de lado los enfrentamientos y la violencia para dar paso a decisiones políticas y salidas de carácter diplomático impulsadas directamente por la intervención del gobierno de Doha.

Por otra parte, la Qatari National Vision 2030 ha promovido la diversificación económica como una forma de disminuir la dependencia estratégica, incentivando a actores estatales tales como Hassad Foods, brazo inversor estratégico de Qatar en el sector alimentario y agroindustrial, buscar alianzas estratégicas agrícolas en regiones como África, aunque con desafíos como seguridad jurídica y la percepción pública que son aspectos relevantes.

Mientras que, en el caso latinoamericano, desde la llegada al poder de Hamad bin Khalifa Al Thani en el año 1995, el gobierno de Qatar ha incrementado notablemente su presencia en América Latina, estableciendo relaciones diplomáticas con al menos trece países de la región, abriendo embajadas en todos ellos después del año 2000. Esto forma parte de una estrategia de inserción internacional más activa (Viramontes, 2021).

Las relaciones se han desarrollado particularmente en el marco de foros multilaterales como Naciones Unidas, la OPEP, y la cumbre de América del Sur - Países Árabes posicionando a Qatar como un promotor del diálogo Sur - Sur (ASPA). Para Qatar, Latinoamérica representa un espacio clave para sus estrategias de diversificación económica y construcción nacional, principalmente en áreas como la seguridad alimentaria, el deporte, la salud, cultura y turismo.

Pese a esto, el desarrollo regional no es prioritario en términos estratégicos de acuerdo con la política exterior de Qatar, aunque Viramontes (2021), plantea la necesidad de reforzar su presencia en organismos regionales como CELAC, UNASUR o MERCOSUR, participando como observador o como invitado, considerando tratados comerciales en bloque como una forma de fortalecer su perfil con estos países del bloque del Sur.

Instrumentos de poder y proyección internacional

La política exterior de Qatar se ha caracterizado por la utilización de instrumentos de influencia no tradicionales, lo cual ha permitido ubicarlo como un actor relevante más allá de su tamaño territorial y poblacional. En esta proyección, el gobierno de Doha se ha logrado posicionar gracias al uso de diferentes instrumentos de poder blando y recursos económicos, los cuales han sido utilizados de manera simultánea con el objetivo de consolidar su

imagen de Estado moderno, con vocación global y bajo un supuesto de política pacificadora. De esta manera, a continuación, se desarrollaron los principales instrumentos mediante los cuales el gobierno qatarí ha logrado consolidar su perfil a nivel global durante el período de la investigación.

Diplomacia energética

Entre los pilares de la proyección global de Qatar se encuentra su dominio en el mercado de gas licuado (GNL), en donde se encuentra entre los mayores exportadores a nivel global. Es por medio de esta ventaja que el gobierno de Doha ha impulsado parte de su política exterior, firmando acuerdos estratégicos con países como China, India, Japón, Corea del Sur, Alemania, entre otros.

De esta manera, de acuerdo con Kozhanov (2021), Qatar utiliza su liderazgo en el gas para coordinar precios, influenciar en políticas energéticas globales y consolidar alianzas con otros Estados productores. Por medio de esta diplomacia energética se le otorga un poder estructural que trasciende los límites del Golfo, permitiéndole estar presente en medio de debates globales acerca de las transiciones energéticas, la seguridad de suministros y el desarrollo sostenible.

Lo ejecutado no solamente representa una inversión de carácter financiero, sino que se trata de una manifestación del uso del poder energético como puente diplomático. Doha se ha transformado así en un actor confiable para las inversiones estratégicas, ganando respeto dentro de los aparatos estatales donde tiene actividades bilaterales o multilaterales, así como abriendo canales de comunicación entre gobiernos.

Este tipo de dinámicas le permiten al gobierno qatarí lograr influencia, construir relaciones con distintos actores y diversificar en distintas regiones, siendo parte de la dinámica multipolar a nivel global, la estrategia le concede transformarse en un interlocutor relevante en la gobernanza energética global y contribuye en su posicionamiento como Estado influyente en el contexto multipolar emergente.

De esta manera, de acuerdo con Al Hiti (2023), la flexibilidad de Qatar en momentos claves como la pandemia del COVID 19, permitiendo a países postergar sus entregas sin sanciones contractuales, ha reforzado su imagen de actor racional, cooperativo y sensible en las necesidades de sus aliados y socios.

Esta diplomacia gasífera se ha visto complementada con una estrategia de precios competitivos, siendo esto parte de su adaptación a los cambios en el mercado internacional, reforzando su presencia en la cadena de suministros internacionales, es a través de esta herramienta, que el emirato ha logrado trascender su dimensión geográfica y demográfica, consolidando una presencia geopolítica significativa en el sistema internacional multipolar contemporáneo.

Así, la diplomacia energética qatarí ha sido cuidadosamente diseñada como un instrumento de proyección internacional, seguridad económica y legitimidad a nivel global, a través de esta herramienta, el emirato logra trascender en su dimensión geoestratégica, su situación geográfica y demográfica como Estado pequeño, logrando consolidar su presencia en el sistema internacional tomando una posición de liderazgo que lo hace cada vez más importante y significativo.

Poder blando mediático: Al Jazeera.

La televisora qatarí Al Jazeera que fue fundada en el año 1996 por el entonces emir del país, Hamad bin Khalifa Al Thani, se ha convertido en uno de los pilares más importantes del poder blando de Qatar y ha servido como un instrumento de política exterior. Desde sus inicios, el canal ha sido concebido como una alternativa informativa sobre información del Medio Oriente acaparada hasta ese momento por países del bloque occidental, proyectando de esa manera una posición crítica y una narrativa pluralista, inicialmente en el mundo árabe y después a nivel global, cabe señalar que de acuerdo con Powers y el-Nawawy (2009) hay una clara diferencia entre lo que es Al Jazeera en árabe y lo que se refiere a la información presentada en su homóloga en idioma inglés, haciendo uso de lenguajes diferentes dependiendo de quién sea su público meta.

Este entramado mediático no solamente ha sido funcional como canal de información, sino que ha sido usado como una especie de agente diplomático indirecto e informal, donde se integran las políticas exteriores de Qatar a través del periodismo y la construcción de marcos interpretativos. Al Jazeera ha desempeñado un rol importante durante eventos como las guerras de Irak y Afganistán, las revueltas de las Primaveras Árabes y los picos de violencia en el conflicto palestino - israelí. En este punto, el canal ha promovido narrativas centradas en temas como derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos y la crítica a las intervenciones extranjeras, contribuyendo a consolidar la imagen del gobierno de Doha como un actor moral del Sur Global.

Así, el medio ha atraído audiencias de países en África, Asia e incluso América Latina donde es valorada su posición como diferente, que no sigue los patrones mediáticos provenientes de canales y medios occidentales tal (Powers y El Nawawy, 2009), generando de este modo diálogos interculturales, erosionando la noción del “choque de civilizaciones” a través de un enfoque editorial centrado en la justicia global y la representación de actores excluidos del relato dominante.

Al Jazeera ha evitado replicar el modelo de periodismo comercial, donde optan mantener independencia editorial por contar con los recursos para desplegar periodistas en las zonas que lo requieren contando incluso con financiamiento estatal, permitiéndoles priorizar la calidad y profundidad analítica sobre la rentabilidad, manteniendo así la línea conforme a sus propias políticas, ajustadas a la perspectiva de política exterior del gobierno qatarí.

Durante el período de la crisis en el Golfo, Al Jazeera fue una herramienta central en la posición narrativa del gobierno de Doha. De esta manera, de acuerdo con Jiang y Wang (2022), la cadena llevó su cobertura en fases (estallido, escalada, relajación y reconciliación), facilitando de este modo un entorno discursivo favorable a una resolución del conflicto, por medio de presión simbólica y la legitimidad internacional.

Por su parte, según Tyablaze (2023), el medio ha logrado construir una narrativa de legitimidad regional que refuerza el posicionamiento qatarí como un Estado que tiene su propia voz, alejándose de los polos tradicionales del poder en el Golfo. Sin embargo, no ha escapado de críticas internas por selectividad temática y abordajes conforme a los intereses del gobierno de Doha, señalando que Al Jazeera más que un medio informativo sería un instrumento de diplomacia estatal.

Mientras, Rinaldy (2023), comparó el abordaje del conflicto palestino - israelí por parte de Al Jazeera y determinó una posición más empática con la causa palestina, cuestionando el poder de las potencias hegemónicas y reflejando los principios normativos que Qatar promueve en su política exterior.

De esta manera se proyecta al gobierno de Doha como un defensor de la causa palestina, lo cual le vincularía aún más con luchas de países de ese denominado Sur Global y países en vías de desarrollo, lo cual atraería alianzas y simpatías no solamente del mundo árabe, sino que también de otros países en el resto del mundo que han tomado como positiva la posición del medio qatarí utilizándolo inclusive como un referente, dejando atrás posiciones críticas de otros medios.

Ejemplo de lo anterior, Elena (2016), mostró cómo Al Jazeera en inglés cubrió la caída de Mohamed Morsi en Egipto con una narrativa centrada en la legitimidad democrática, diferenciándose de medios como CNN en Estados Unidos, y posicionando al canal como promotor de los valores de participación y transformación social en el mundo árabe, reforzando su papel como una extensión simbólica del poder blando qatarí.

Sin embargo, Abdul-Nabi (2017), señala que el canal, principalmente en su versión en árabe, se “degeneró en un agente propagandístico” desde el inicio de la Primavera Árabe, alineando sus líneas editoriales con los intereses cambiantes de Doha, especialmente en su postura ambigua respecto a las protestas en países como Bahrein y Siria. Esta doble moral mediática, al cubrir de forma intensiva algunos levantamientos mientras ignoraba otros, reflejó la agenda política del emirato más que una política editorial independiente.

Por otro lado, Ros-Lehtinen (2020) argumenta que el canal es propiedad del emir de Qatar, financiado por el Ministerio de Finanzas y dirigido con fines políticos, incluyendo el apoyo a grupos como Hamás y la legitimación de actores extremistas, por lo que se descarta cualquier posición que señale una dinámica sana o independiente del medio de comunicación qatarí. Mientras Vodyanov (2023), argumenta que el canal genera un ecosistema informativo que proyecta la marca país de Qatar a nivel internacional, logrando moldear la percepción internacional del emirato, siendo uno de los instrumentos más eficaces en diplomacia mediática durante el siglo XXI.

De esta forma, se puede decir que Al Jazeera ha sido central para ubicar a Qatar como un actor influyente en el sistema internacional, principalmente entre países en vías de desarrollo. Por medio de una cobertura que consideran crítica algunos y otros como propagandista, la cadena refuerza la opinión pública y las RRII mediante el poder blando a través de la información que transmiten que es de acogida por diferentes sectores.

Diplomacia deportiva y cultural

Este tipo de diplomacia se ha consolidado como una estrategia importante para su proyección a nivel internacional y construcción de poder blando. Se manifiesta con particular fuerza en la organización de eventos masivos importantes como la Copa Mundial de la FIFA en el año 2022, siendo un punto de inflexión en la imagen internacional del emirato.

El gobierno de Doha utilizó el evento como una plataforma para mostrar su identidad internacional a nivel global. De acuerdo con Gonçalves (2023), el Mundial fue “transformador para el país y para toda la región del Medio Oriente”, al exhibir la cultura, los valores y tradiciones del mundo árabe, posicionando a Qatar como referente diplomático mediante el deporte.

En ese sentido, el impacto fue multidimensional: económico, social, político y simbólico. En el aspecto económico, se generó un aumento significativo en el turismo, la inversión extranjera y el consumo cultural. En lo social, se ha permitido mostrar narrativas alternativas sobre lo que representa el mundo árabe, más allá del estereotipo, aunque han podido dejar en evidencia políticas represivas y de cancelación, como lo referente al trato de la comunidad LGBTIQ+ y además de una situación política extralimitada al utilizar el mundial de fútbol para promover globalmente la causa palestina (Belcastro, 2022).

Desde esta perspectiva, Elena (2016), señaló que el deporte es utilizado por Doha como instrumento diplomático para conectar con distintas audiencias y construir puentes entre civilizaciones, fortaleciendo su reputación global. Junto al deporte, la diplomacia cultural ha sido otro de los ejes importantes. Ha impulsado iniciativas como el Katara Cultural Village, el Museo de Arte Islámico, la Qatar Museums Authority y el Doha Film Institute, que han servido como vitrinas de su herencia histórica y su apuesta por la modernización cultural, todos estos espacios proyectan al país como un centro cultural global. Así, la cultura qatarí, en su diplomacia, es representada mediante narrativas sobre la autenticidad, la visión futurista del país y un estilo político que combina modernidad y tradición.

También, se destaca la participación qatarí en redes culturales y deportivas que permiten establecer alianzas con otras naciones. Por ejemplo, la inversión de Qatar Investments en clubes de fútbol como el PSG francés o su implicación en la Fórmula Uno, así estas acciones sirven tanto para la promoción de la marca país como para construir relaciones bilaterales con actores estratégicos.

De este modo, la estrategia cultural y deportiva del Estado de Qatar ha contribuido a su Visión Nacional 2030, diversificando su economía, fortaleciendo su identidad global y posicionarse como un referente en diplomacia no convencional. El mundial fue concebido como plataforma ejemplar para el intercambio cultural y la elevación de la cultura del mundo árabe, consolidando así un legado duradero tanto para este país como para la región en particular.

Inversiones estratégicas globales del Qatar Investment Authority.

La Qatar Investment Authority (QIA) que fue creada en el año 2005, constituye uno de los mecanismos más eficientes para la proyección del poder económico y político de este país. La función que posee va más allá de la diversificación económica y se ha consolidado como un brazo estratégico de la diplomacia del emirato, de acuerdo con Cherkaoui (2018), el QIA representa un modelo de “activismo financiero” permitiendo sobrevivir al entorno hostil y, además, obtener influencia y reconocimiento a nivel global en diversos escenarios de importancia global.

El fondo ha dirigido inversiones hacia diversos sectores, algunos incluso críticos como la energía, la banca, la infraestructura, tecnología, turismo y bienes raíces, en ciudades importantes del mundo financiero tales como Londres, París, New York y Shanghái. De esta manera, Cherkaoui (2018), mencionaría que estas inversiones tienen una doble función, por una parte, mitigar la vulnerabilidad económica frente a la volatilidad del mercado de hidrocarburos y a la vez, construir relaciones de interdependencia estratégica con potencias globales. Por ejemplo, la participación del QIA en el capital de acciones de empresas tales como Barclays, Volkswagen, Shell y Rosneft.

Estas decisiones financieras se orientan en facilitar canales de comunicación política, acceso al conocimiento tecnológico y la presencia en mercados claves a nivel global. Cherkaoui mencionaría que el fondo soberano de riqueza de Qatar se ha convertido en una herramienta para construir alianzas geoeconómicas en un mundo multipolar.

También, el fondo cumple una función simbólica. Las adquisiciones de inmuebles icónicos en países europeos o el financiamiento de centros culturales reflejan la intención de Qatar de proyectar una percepción de modernidad, sofisticación e incluso de apertura. Así, la estrategia en inversiones daría una imagen de su país como actor respetado en el sistema global, tomando en consideración que en la multipolaridad global la reputación financiera sería relevante (Cherkaoui, 2018, p. 75).

Durante el bloqueo diplomático en el Golfo, el QIA mantuvo la estabilidad económica de Qatar. Según Munir et. al. (2024), Doha adoptó una estrategia de diplomacia multidimensional, utilizando el comercio y las alianzas económicas como herramientas de la política exterior del país. También, firmó acuerdos tripartitos con países como con Irán y Turquía y expandiendo su comercio con países del Sur Global como Marruecos, India y Omán.

De esta manera, de acuerdo con Munir et. al. (2024) al practicar diferentes vías diplomáticas y una política exterior independiente, Qatar emergió con éxito y relativamente más fuerte que antes del bloqueo, esto facilitó nuevas alianzas con potencias como China, Japón, Alemania y Rusia. Así el QIA se convirtió en un canal para reforzar la imagen de Qatar como un microestado global con vocación a nivel multilateral.

Según Nassar (2021), el objetivo de la diversificación de las inversiones y de los aliados económicos por medio del QIA se conecta directamente con una estrategia de proyección internacional no dependiente de un solo polo de poder. Así, las inversiones se han convertido en una declaración política, mostrando la dinámica del emirato. Sin embargo, el activismo financiero de Qatar ha suscitado cuestionamientos.

Un informe de The International Affairs Review (2023) señala que el fondo ha enfrentado acusaciones sobre su falta de transparencia en determinadas transacciones financieras, lo cual ha generado preocupación en países receptores sobre el posible uso político de estas inversiones. Algunas transacciones fueron realizadas por medio de paraísos fiscales, siendo parte de las críticas y del escrutinio internacional, lo que implica un riesgo reputacional para Qatar quienes buscarían gestionar mediante mayor transparencia y cooperación institucional una visión distinta con respecto a este Estado.

Por su parte, Abbaszadeh (2025) destacó que Qatar ha priorizado una diplomacia económica estatal basada en cuatro principios: crecimiento del comercio exterior, diplomacia energética, atracción de inversión extranjera y expansión de inversiones en el exterior. De este modo y con activos por más de 450 mil millones de dólares, el QIA posee participaciones diferentes fondos de inversión a nivel empresarial y en distintas ciudades del mundo.

Por último, sobre este aspecto, de acuerdo con Guzansky (2025), el QIA también cumple una función geopolítica en escenarios sensibles como Gaza y Oriente Medio. A través de inversiones en EE. UU. (más de 45 mil millones de dólares) y cooperación con instituciones occidentales, Doha ha reforzado su alianza con Washington y su rol como mediador regional, también continúa posicionándose como mediador, particularmente en la aplicación de los acuerdos y la configuración de los esfuerzos de reconstrucción de Gaza, mostrando de esa manera que el QIA respalda el supuesto modelo de “neutralidad activa” del Estado qatari.

En resumen, el QIA sirve como una herramienta multifuncional para la política exterior que integra el poder financiero, la diplomacia estratégica y la promoción de la marca del país,

permite moldear su identidad internacional como un Estado pequeño con ambiciones globales, ágil y capaz de navegar de manera independiente en un sistema mundial multipolar, con riesgos de desconfianza por parte de algunos actores por algunas dinámicas conforme a su propia agenda.

Influencia diplomática de Qatar en la Academia a nivel internacional

La influencia qatarí en las academias a nivel internacional se ha planteado como una parte sofisticada de la estrategia de poder blando por parte de este país, en su visión ideológica y política. Este fenómeno se ha visto con mayor fuerza en la última década con el creciente involucramiento del poder económico del gobierno de Doha en instituciones académicas en Occidente, así como en centros de pensamiento, programas de investigación y conferencias a nivel internacional.

De acuerdo con MEMO (2021), durante la última década, Qatar ha adoptado la “diplomacia educativa” al establecer el programa Ciudad de la Educación junto con un grupo de universidades estadounidenses como la Universidad de Georgetown, Carnegie Mellon y Texas A&M. Este programa los estudiantes de Ciudad de la Educación tienen una oportunidad de adquirir una formación integral mediante la matriculación cruzada en otras universidades de Ciudad de la Educación (párr. 25).

El entorno universitario ha servido al gobierno de Qatar como plataforma de proyección ideológica, siendo acusados de fomentar una narrativa afín a los postulados del movimiento islámico político de los Hermanos Musulmanes (HM). Un actor clave en este entramado por medio del desaparecido clérigo egipcio exiliado en Qatar, Yusuf Al Qaradawi quien a través de la educación y de la propaganda por medio de Al Jazeera ha sido acusado de propagar una visión de islamismo político (panislamismo) y de posición antioccidental bajo la fachada de libertad informativa.

Expertos han señalado y advertido la presencia ideológica de los HM que permean los enfoques temáticos que promueven los fondos de inversión de Qatar. Por ejemplo, el informe publicado por el Institute for the Study of Global Antisemitism and Policy (ISGAP, 2023), señala que Qatar ha utilizado su riqueza para promover la ideología de los Hermanos Musulmanes en instituciones académicas occidentales, apoyando inclusive estructuras activistas, políticas y civiles relacionadas con la ideología islamista, incluyendo a grupos afiliados como Hamas en la Franja de Gaza.

Diferentes donaciones multimillonarias se han dirigido a favorecer estudios y actividades académicas alineadas a la narrativa islamista, incluyendo cátedras y eventos con escasa diversidad ideológica, así como la normalización de discursos antisemitas y apoyo a organizaciones radicales. Uno de los casos más polémicos ha sido la Universidad de Georgetown en Doha la cual habría recibido cerca de 760 millones de dólares americanos de Qatar Foundation, cambiando la perspectiva académica de la visión de los conflictos en Oriente Medio más cercano a las posiciones del gobierno de Doha.

De esta forma, el documento de ISGAP (2025), ha documentado como docentes afiliados al campus qatarí han participado de conferencias organizadas por entidades con vínculos con los HM, omitiendo la discusión sobre el antisemitismo dentro del ambiente islámico o las violaciones de los derechos humanos que se cometen en el emirato, reflejando no simples negligencias académicas sino también mostrando una influencia estructural sobre la elaboración curricular y en el campo investigativo.

Por esto, el Congreso estadounidense inició una serie de investigaciones sobre el origen y el destino de los fondos y promovió el establecimiento de una ley como la ley “DETERRENT act”, aunque inicialmente Qatar quedaría excluida de esta, la idea del movimiento es limitar la influencia de regímenes autoritarios en la educación superior de los Estados Unidos (Ayoub, 2025).

Sin embargo, pese a que el gobierno qatarí quedaría fuera de esta iniciativa, aun así, universidades como Texas A&M han decidido cerrar sus operaciones en Doha para el año 2028, alegando razones de seguridad y autonomía institucional (AP News, 2024). La ONG Qatar Foundation criticó el cierre del campus y dijo que la junta se habría visto influenciada por una campaña de desinformación destinada a dañar sus intereses.

Al mismo tiempo, Qatar ha estado financiando centros de pensamiento como Brooking Doha Center y el RAND - Qatar Policy Institute (Schaffer, 2022), auspiciando foros internacionales como WISE, fortaleciendo su posición como un actor importante en el ámbito de la innovación educativa. Debido a esta expansión, se señala que ha habido un incremento del lobby qatarí en Estados Unidos buscando ser una potencia intelectual e ideológica dentro del marco de este país (NGO Report, 2025).

Y así como ocurre en los EE. UU., hay otros casos también de inversión e influencia qatarí en educación en otros países. Qatar Foundation mantiene estrechos lazos con universidades

británicas entre ellas funcionó una sucursal de la University College London en Doha entre los años 2011 y 2020.

De igual manera, se instauró un campus del HEC Paris (Escuela de Estudios Superiores de Comercio) en Qatar, ofreciendo programas de maestrías ejecutivas en Doha. En Canadá y Australia, ha patrocinado programas educativos y no dinero para los campus, sino intercambio y becas ilustrativas, relacionado con Qatar National Research Fund (QNRF) y proyectos de la Education Above All Foundation, en cooperación con instituciones como el Banco Mundial, lo mismo que en países del Sudeste Asiático y África.

De este modo, la influencia de Qatar en la academia no se puede analizar solamente desde una perspectiva económica o diplomática, sino que también debe ser vista desde la posición ideológica que representa. Si bien, el modelo permite el desarrollo de infraestructura educativa de primer nivel, plantea profundas interrogantes sobre los límites de la ética de la cooperación internacional para la educación superior y la protección del pensamiento crítico en contextos globalizados.

Conclusiones

La investigación ha demostrado de qué forma el Estado de Qatar ha sido capaz de transformar su política exterior en una herramienta sofisticada y eficaz para posicionarse como un actor influyente dentro del nuevo orden multipolar. La afirmación se sostiene por medio del planteamiento de los antecedentes investigativos, el contexto internacional, el marco teórico y el análisis de caso que han permitido articular la comprensión integral sobre la forma en la que un Estado pequeño puede proyectar poder más allá de sus dimensiones materiales.

A través de los antecedentes, se permitió situar el caso de Qatar en el debate sobre el papel de los Estados pequeños en las Relaciones Internacionales, identificando los vacíos teóricos que la investigación ha buscado subsanar en cierta medida. Qatar se ha transformado en un agente dinámico haciendo uso de estrategias del poder blando, la diplomacia energética, la inversión estratégica y la mediación internacional, inclusive en temas educativos, para proyectar su influencia a nivel global.

Se reconoce al gobierno qatarí por su modelo de adaptabilidad estratégica, borrando los límites tradicionales entre la periferia y el centro del poder global. De igual manera, la inves-

tigación validó el uso de herramientas multidimensionales por parte de este país a través del poder blando mediático, la diplomacia educativa, deportiva y cultural, así como los vínculos con instituciones de renombre en materia académica, respondiendo no solamente a cuestiones financieras o reputacionales, sino con un claro interés ideológico y geoestratégico mucho más profundo y amplio de lo que se ha planteado hasta este momento.

En lo que respecta al objetivo general, se puede mencionar que, entre los años 2010 y 2024, el Estado de Qatar moldeó una política exterior que, aunque a primera vista resulta factible para un estado de su tamaño, combina activismo, pragmatismo y elementos multidimensionales, de tal modo que la marca que deja es proporcionalmente mayor que su superficie o su población.

La visibilidad mediática, más una diplomacia que intercede antes de que surja la crisis, fuertes inversiones económicas dirigidas y la voluntad de presidir deliberaciones multilaterales le brinda al gobierno en Doha un repertorio de recursos que, a lo largo del tiempo, le ha concedido su influencia. En conformidad con las doctrinas del realismo ofensivo, se vieron atenuadas por una intención deliberada de usar estrategias institucionales liberales a modo de plataforma de legitimación, lo que le permitió reforzar el poder sin perder la pseudo norma internacional que el liberalismo facilita.

Esta trayectoria reitera la lección no siempre expuesta a la luz de un mundo multipolar que no es necesariamente un mundo exclusivo para las potencias hegemónicas o regionales. El Estado de Qatar, es un país que algunos todavía catalogarán de conforme, ha transformado la esterilidad de su posicionamiento geopolítico a un plus de autonomía y de coparticipe en la creación de nuevas reglas en el sistema internacional, siempre que despliegue una mezcla de facultades flexible, oportunista y de capacidad técnica.

En cuanto a los objetivos específicos, en el primero que se buscaba describir la evolución de la política exterior de Qatar entre 2010 y 2024, el país ha transitado de una hacia una política proactiva y multifacética. El gobierno de Doha ha fortalecido una diplomacia caracterizada por el pragmatismo, la autonomía relativa y la capacidad de acción estratégica, aprovechando las coyunturas internacionales para dar una maniobra que le ayude a sus propios intereses. También, se pudo identificar una estrategia deliberada de equilibrio entre actores hegemónicos, lo cual se ha logrado a través del establecimiento de alianzas económicas, energéticas y militares, en este sentido, el gobierno qatarí ha logrado desarrollar una política exterior no alineada funcional, sin comprometer su autonomía, lo que confirma el rol de los Estados

pequeños como gestores de relaciones asimétricas con cierto grado de autonomía en cuanto a la ejecución de sus políticas.

En cuanto a las iniciativas de Qatar con los Estados del Sur Global y su uso de la diplomacia para legitimarse internacionalmente, se plantea una clara dinámica por articular una agenda de cooperación, desarrollo y mediación. Doha ha intervenido en conflictos como Darfur, Afganistán, los territorios palestinos e incluso en Yemen, mientras promueve iniciativas educativas, sanitarias y alimentarias en África, Asia y América Latina, construyendo una imagen de actor solidario, promotor del diálogo Sur-Sur y defensor del multilateralismo, con fuertes vínculos con Estados de diferente categoría.

En un esquema progresivamente multipolar, el Estado de Qatar ha ampliado su margen de ejecución como un Estado pequeño a través de la explotación estratégica de las dinámicas entre las grandes potencias. La atomización del poder global ha permitido al gobierno de Doha diversificar sus alianzas, evitar la dependencia con algunos países y consolidarse con mayor autonomía. De este modo, la multipolaridad no solamente facilita oportunidades a nivel diplomático y económico que fortalecen el posicionamiento del país, permitiéndole también proyectarse como un mediador y actor con capacidades de influencia a nivel regional y global, alineando sus resultados con las intenciones de análisis que se han planteado a lo largo de la investigación.

Sobre la interrogante científica: ¿De qué manera ha contribuido la estrategia exterior del Estado de Qatar, entre 2010 y 2024, a su posicionamiento como actor relevante en el reordenamiento multipolar, tanto en sus relaciones con las potencias mundiales como con los actores del Sur Global?, se puede señalar que la estrategia exterior de Qatar entre los años 2010 y 2024 le ha permitido consolidarse como un actor con influencia desproporcionada respecto al tamaño de su territorio. A través de la combinación de instrumentos como la diplomacia energética y económica, así como recursos ideológicos tales como la mediación en conflictos internacionales importantes, la diplomacia cultural y su aparato mediático a través de Al Jazeera, ha logrado expandir su autonomía estratégica dentro del emergente orden multipolar. Por lo tanto, esta investigación concluyó que la capacidad de Qatar para conectar agendas entre potencias globales y actores del Sur Global responde a un modelo pragmático y sofisticado de política exterior que redefine el lugar de los Estados pequeños en la gobernanza internacional contemporánea.

Referencias

- Abbaszadeh, M. (2024). Analyzing the components of economic diplomacy of Qatar. *Journal of Political Knowledge*, 20(2), 429-454.
- Abd Alrahman, N. (2023). Energy diplomacy: Qatar as a case study. *Qadaya Siyasiyya*, (75), 287-299.
- Abdul-Nabi, Z. (2017). Al-Jazeera's relationship with Qatar before and after Arab Spring: Effective public diplomacy or blatant propaganda. *Arab Media & Society*, 24, 1-21.
- Acharya, A. (2014). *The end of American world order*. Polity Press.
- Al Heeti, N. (2021). *Global partnership in development: Qatar as a model*. Diplomatic Institute of Qatar. <https://coehuman.uodiyala.edu.iq/uploads/2021/1-12/a6.pdf>
- Al Johara, Y. (2022). *Soft power shaping the foreign policy of small states: Comparative study between Qatar and Singapore* [Master's thesis, Qatar University]. https://qspace.qu.edu.qa/bitstream/handle/10576/26138/Aljohara%20Alobaidan_OGS%20Approved%20Thesis.pdf?sequence=1&isAllowed=n
- Alqashouti, M. (2021). Qatar mediation: From soft diplomacy to foreign policy. In *Contemporary Qatar: Examining state and society* (pp. 73-92). Springer.
- AP News. (2024, October 15). Texas A&M closing Qatar campus amid growing concerns over foreign influence. <https://apnews.com/article/249608efa0df8f16fc2bf82f51a1bb12>
- Arbabi, A. (2024). Qatar-China: A developed relations in a perplexed region. *World Journal of Social Science Research*, 11(3), 102-117. <https://doi.org/10.22158/wjssr.v11n3p102>
- Ayoub, A. (2025, March 31). Why Qatar was left out of the DETERRENT Act – and why that's a mistake. *Algemeiner*. <https://www.algemeiner.com/2025/03/31/why-qatar-was-left-out-of-the-deterrent-act-and-why-thats-a-mistake/>

- Bard, M. (2025). Universities are selling out to Qatar and selling off their integrity. *JNS*. <https://www.jns.org/universities-are-selling-out-to-qatar-and-selling-off-their-integrity/>
- Belcastro, F. (2022). Palestinian flags and warm embraces: Politics and Arabism at the World Cup in Qatar. *IAI Commentaries*, 22(65).
- Berman, L. (2025). It's too early to know how deep Qatargate goes, but it's time to ask tough questions. *Times of Israel*. <https://www.timesofisrael.com/its-too-early-to-know-how-deep-qatargate-goes-but-its-time-to-ask-tough-questions/>
- Chaziza, M. (2020). *China's Middle East diplomacy: The Belt and Road strategic partnership*. <https://doi.org/10.2307/j.ctv333kv1v>
- Cherkaoui, M. (2018). Qatar's resilient global strategy: Leveraging globalization and interdependence. *Rising Powers Quarterly*, 3(3), 65-84.
- Consejo de la Unión Europea. (2021). *Strategic autonomy, strategic choices*. <https://www.consilium.europa.eu/media/49404/strategic-autonomy-issues-paper-5-february-2021-web.pdf>
- Cooper, A., & Shaw, T. (2009). The diplomacies of small states at the start of the twenty-first century: How vulnerable? How resilient? In A. Cooper & T. Shaw (Eds.), *The diplomacies of small states: Between vulnerability and resilience* (pp. 1-18). Palgrave Macmillan.
- Elena, M. (2016). El posicionamiento de medios internacionales ante los movimientos sociales: CNN y Al-Jazeera English en la caída de Morsi. *Communication & Society*, 29(3), 119-131. <https://doi.org/10.15581/003.29.3.sp.119-131>
- Foreign Policy. (2023). *What is soft power?* <https://education.cfr.org/learn/reading/what-soft-power>

- Gonçalves, H. (2023). The power of sports diplomacy: The World Cup in Qatar. *Portuguese Journal of Asian Studies*, (31), 67-88. <https://doi.org/10.33167/16454677.DAXIYAN-GGUO2023.31/pp.67-88>
- Guzansky, Y. (2025). *The Qatari challenge: Strategic dilemmas and policy options for Israel*. INSS. <https://www.inss.org.il/publication/qatar-challenge/>
- Hazran, Y. (2024). *Lebanon after the Doha Agreement of 2008: The birth of the undeclared Shiite republic in Lebanon*. The Institute for National Security Studies. <https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2025/02/Yusri-Hazran.pdf>
- Herrera, S. (2019). *Efectos de la interdependencia asimétrica en la relación entre China y dos estados pequeños latinoamericanos. Periodo 2001-2015* [Doctoral dissertation, FLACSO Ecuador]. <http://hdl.handle.net/10469/15641>
- Ingebritsen, C., Neumann, I., Gstöhl, S., & Beyer, J. (2006). *Small states in international relations*. University of Washington Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctvcwnw88>
- ISGAP. (2023). *Qatari paymasters, soft power and the manipulation of democracy*. https://isgap.org/wp-content/uploads/2023/12/Networks-of-Hate_1DEC.pdf
- ISGAP. (2025). *As congressional hearing on Georgetown is announced, new ISGAP report details billion-dollar Qatari influence network at university*. <https://isgap.org/post/2025/06/as-congressional-hearing-on-georgetown-is-announced-new-isgap-report-details-billion-dollar-qatari-influence-network-at-university/>
- Kamrava, M. (2015). *Qatar: Small state, big politics*. Cornell University Press.
- Karns, M., Mingst, K., & Stiles, K. (2015). *International organizations: The politics and processes of global governance*. Lynne Rienner Publishers.
- Keohane, R. (2005). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press.

- Kozhanov, N. (2021). Russia-GCC economic relations. *Insight Turkey*, 23(1), 183-204.
- Kupchan, C. (2012). *No one's world: The West, the rising rest, and the coming global turn*. Oxford University Press.
- López, D. (2016). *Alcances y limitaciones de Al Jazeera como herramienta de soft power. Qatar 2005-2013*. https://doi.org/10.48713/10336_11922
- Mahbubani, K. (2018). *Has the West lost it? A provocation*. Penguin.
- Mateo, J. (2001). La evaluación institucional universitaria. Una nueva cultura de la evaluación en un contexto de cambio. *Revista de Investigación Educativa*, 19(2), 641-647.
- McSparren, J., Even, M., & Shaw, T. (2015). Inclusive growth, governance of natural resources and sustainable development in Africa from a Qatari perspective. *The Gulf Research Center Book Series at Gerlach Press*. <https://www.researchgate.net/publication/306035980>
- Mearsheimer, J. (2001). *The tragedy of great power politics*. W. W. Norton & Company.
- Mearsheimer, J. (2019). The rise and fall of the liberal international order. *International Security*, 43(4), 7-50. https://doi.org/10.1162/isec_a_00342
- MEMO. (2021, April 11). Ten years of lobbying: The Qatari lobby's operations before and after the blockade. *Middle East Monitor*. <https://www.middleeastmonitor.com/20210411-ten-years-of-lobbying-the-qatari-lobbys-operations-before-and-after-the-blockade/>
- Monje, C. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa (guía didáctica)*. Universidad Surcolombiana. <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/guia-didactica-metodologia-de-la-investigacion.pdf>
- Moore, S. (2024). An analysis of Qatari connections to illicit terror financing and the resulting foreign policy implications. *The International Affairs Review*. <https://www.iar-gwu.org/print-archive/an-analysis-of-qatari-connections-to-illicit-terror-financing-and-the-resulting-foreign-policy-implications>

- Munir, A., Khan, M. F., & Jamshaid, M. (2024). Resolution of a diplomatic blockade through multi-track diplomacy: A case study of Qatar's foreign policy amid its diplomatic blockade. *Pakistan Languages and Humanities Review*, 8(2-S), 326-335. [https://doi.org/10.47205/plhr.2024\(8-II-S\)30](https://doi.org/10.47205/plhr.2024(8-II-S)30)
- Murillo, C. (2008). La política exterior de estados pequeños. El caso de Costa Rica. *Temas de Nuestra América. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 24(46).
- Murillo, C. (2023). Análisis de política exterior en un contexto cambiante: Una aproximación. *Revista Relaciones Internacionales*, 96(1), 131-164. <https://doi.org/10.15359/ri.96-1.5>
- Nassar, F. (2021). Qatar's foreign policy changes since Hamad bin Khalifa Al Thani's accession to power in 1995. *Journal of Political Studies*, 4(2), 1-14.
- Ortiz, A. (2015). *Enfoques y métodos de investigación en las ciencias humanas y sociales*. [Publisher needed]
- Pereyra, G. (2015). El estudio de la identidad en las relaciones internacionales: El constructivismo como "solución" teórica temporal. *Enfoques*, 27(1), 127-142.
- Pimienta, J., De la Orden, A., & Estrada, R. (2017). *Metodología de la investigación. Competencias + Aprendizaje + Vida*. Pearson Educación.
- Ros-Lehtinen, I. (2020). *Report concerning Qatar's Al Jazeera media network & the Foreign Agents Registration Act*. Akin Gump Strauss Hauer & Feld LLP.
- Schaffer, M. (2022, June 17). He tried to reform the way a top D.C. think tank gets money. Now the FBI is looking into him. *Politico*. <https://www.politico.com/news/magazine/2022/06/17/john-allen-brookings-institution-fbi-qatar-00040380>
- Sotirović, V. (2024). *What is power in global politics and international relations?* https://www.researchgate.net/publication/384142762_What_is_Power_in_Global_Politics_and_International_Relations

- Steinberg, G. (2023). *Qatar's foreign policy: Decision making processes, baselines and strategies*. Stiftung Wissenschaft und Politik. https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2023RP04_Qatar_ForeignPolicy.pdf
- Tkabladze, Z. (2024). Al-Jazeera as one of the important components of Qatar's soft power. *Georgian Technical University*. <https://doi.org/10.36073/1512-0996-2024-3-260-285>
- Trading Economics. (2025). *Qatar exports to Russia*. <https://tradingeconomics.com/qatar/exports/russia>
- Ulrichsen, K. (2014). *Qatar and the Arab spring*. Oxford University Press.
- Ulrichsen, K. (2020). *Qatar and the Gulf crisis*. Oxford University Press.
- Lupel, A., Berridge, G. R., Kamau, M., & O'Brien, P. (2024). *Small states and the multilateral system: Transforming global governance for a better future*. International Peace Institute. <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2024/09/Small-States-and-the-Multilateral-System-web.pdf>
- US-Qatar Business Council. (2022). *50 years of partnership: The State of Qatar and the United States of America*. <https://portal.usqbc.org/wp-content/uploads/2023/03/50-Years-of-Partnership-The-State-of-Qatar-and-the-United-States-of-America.pdf>
- Viramontes, E. (2021). *Looking towards the South: Qatar's National Vision and its Latin American horizon*. Gulf Studies Center. https://www.qu.edu.qa/siteimages/static_file/qu/research/gulf%20studies/documents/working%20paper%202%20-%20erick%20viramontes%20-%202021.pdf
- Vodyanov, I. N. (2023). Los medios de comunicación como componente principal del poder blando de Qatar. *Comunicología*, 11(2), 13-27.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Addison-Wesley.

- Yaari, M. (2020). *Israel and Qatar: Relations nurtured by the Palestinian issue*. MITVIM. https://mitvim.org.il/wp-content/uploads/Dr._Michal_Yaari_-_Israel_and_Qatar_-_Relations_nurtured_by_the_Palestinian_issue_-_March_2020-1.pdf
- Ybáñez, G. (2022). *An “effective multilateralism”: The case of the European Union* [Bachelor’s thesis, Universidad Pontificia de Comillas]. <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/507377/retrieve>
- Ying, J., & Dong, W. (2022). Characteristics and experiences of contemporary media diplomacy: A case study of Al Jazeera in Qatar. *Pakistan Journal of International Affairs*, 5(3).

Whistleblowing under Democratic Erosion:
Civic Agency, Risk, and Legitimacy in Latin America.
Based on the “Alertas!” Podcast Series

La denuncia bajo la erosión democrática:
agencia cívica, riesgo y legitimidad en América Latina.
Basado en la serie de podcasts “Alertas!”

David Gamboa Solano ¹

How to cite:

Gamboa Solano, D. (2026). Whistleblowing under Democratic Erosion: Civic Agency, Risk, and Legitimacy in Latin America. Based on the “Alertas!” Podcast Series. *Derecho en Sociedad*, 20(1), PP. 101-130. DOI 10.63058/des.v20i1.360

Submission received: 6 January 2026. **Accepted:** 10 February 2026.

Abstract

This article analyzes testimonies from seven whistleblowers in Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Peru, Nicaragua, and Venezuela, collected within the Alertas! project coordinated by the Observatorio Político de América Latina y del Caribe (OPALC, Sciences Po) in collaboration with Transparencia por Colombia. Through a comparative qualitative approach, it examines how individuals from diverse professional and social backgrounds assume the role of whistleblower in contexts marked by corruption, institutional fragility, and democratic erosion. The study explores how regime type and varying degrees of democratic deterioration shape methods of denunciation, access to information, and the severity of reprisals, and analyzes how whistleblowers construct and communicate legitimacy under conditions of mistrust, censorship, or political violence. The findings demonstrate that while formal institutional outcomes remain limited, whistleblowing in Latin America functions as a form of civic agency and democratic resilience, preserving public truth, challenging official narratives, and sustaining moral boundaries even when formal accountability mechanisms fail.

¹ David Gamboa Solano holds a Research Master in Comparative Politics from Sciences Po Paris; European and Social Studies degree from King’s College London; undergraduate degree in political sciences from Sciences Po Paris, specializing in the Ibero-American region; Junior Advisor at the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), contributing to tax policy and administration research. ORCID: 0009-0006-6136-5590. Email: david.gamboasolano@sciencespo.fr.

Keywords:

Whistleblowing, democratic erosion, civic agency, Latin America, legitimacy, corruption, institutional fragility

Resumen

Este artículo analiza los testimonios de siete alertadores en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, Nicaragua y Venezuela, recopilados en el marco del proyecto Alertas!, coordinado por el Observatorio Político de América Latina y del Caribe (OPALC, Sciences Po) en colaboración con Transparencia por Colombia. Mediante un enfoque cualitativo comparado, examina cómo individuos de diversos contextos profesionales y sociales asumen el rol de alertador en contextos marcados por la corrupción, la fragilidad institucional y la erosión democrática. El estudio explora cómo el tipo de régimen y los distintos grados de deterioro democrático configuran los métodos de denuncia, el acceso a la información y la gravedad de las represalias, y analiza cómo los alertadores construyen y comunican legitimidad en condiciones de desconfianza, censura o violencia política. Los hallazgos demuestran que, aunque los resultados institucionales formales son limitados, la denuncia en América Latina funciona como una forma de agencia cívica y resiliencia democrática, preservando la verdad pública, desafiando las narrativas oficiales y sosteniendo los límites morales incluso cuando los mecanismos formales de rendición de cuentas fracasan.

Palabras clave:

Denuncia, erosión democrática, agencia cívica, América Latina, legitimidad, corrupción, fragilidad institucional

Introduction

Across Latin America, whistleblowing has become a critical practice in contexts marked by corruption, institutional fragility, and processes of democratic erosion. As formal accountability mechanisms weaken and civic spaces contract, individuals who expose wrongdoing face significant personal and professional risks. At the same time, their actions reveal structural failures of the state and illuminate tensions between legal frameworks, political power, and the public interest. As documented in the *Alertas!* podcast series, whistleblowing in the region frequently unfolds in environments characterized by institutional apathy, limited judicial independence, and, in some cases, authoritarian repression.

This article analyzes testimonies from seven whistleblowers in Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Peru, Nicaragua, and Venezuela, collected between 2021 and 2023 within the *Alertas!* project, coordinated by the Observatorio Político de América Latina y del Caribe (OPALC, Sciences Po) in collaboration with *Transparencia por Colombia*. OPALC is a research center dedicated to the comparative analysis of political and social transformations in Latin America, with a particular focus on democracy, governance, and civic participation. The *Alertas!* audio series constitutes a distinctive empirical corpus because it combines in-depth narrative testimonies, cross-country analytical coordination, and systematic attention to whistleblowing across diverse regime contexts. Unlike single-case studies or purely legal analyses, the project was explicitly designed to capture how denunciation operates across electoral democracies affected by systemic corruption, hybrid regimes, and consolidated authoritarian systems.

The testimonies examined address a wide range of public-interest issues, including water rights, public health, food provision, democratic integrity, and civil liberties. They also document the personal costs of speaking out, such as professional marginalization, legal harassment, threats, exile, and prolonged insecurity. Taken together, they offer a comparative perspective on whistleblowing as a lived practice rather than a purely institutional or legal mechanism.

These accounts raise broader questions about the role of whistleblowers in safeguarding democratic life under conditions of institutional decline. Existing research emphasizes that effective whistleblower protection depends on accessible reporting channels, safeguards against retaliation, and clear legal definitions of protected disclosures (Transparency International, 2018). Complementary work shows that legitimacy is not granted automatically by

law but is constructed through narrative strategies, moral framing, and the articulation of obstacles faced by whistleblowers, shaping how their actions are perceived by the public (Stolowy et al., 2019). Less attention, however, has been paid to how these dynamics unfold in contexts of democratic erosion, where institutions formally persist but increasingly fail to provide accountability or protection.

Building on these contributions, this article addresses three core questions:

- (1) What motivates individuals from diverse professional and social backgrounds to assume the role of whistleblower in Latin America?
- (2) How do regime type and varying degrees of democratic deterioration shape methods of denunciation, access to information, and the severity of reprisals?
- (3) How do whistleblowers construct and communicate legitimacy under conditions of mistrust, censorship, or political violence?

By examining the *Alertas!* through a comparative qualitative lens, the article argues that whistleblowing in Latin America functions as a form of civic agency and resistance amid democratic erosion. Although institutional outcomes are often limited—manifested in judicial delays, retaliation, or the absence of meaningful reform—the testimonies demonstrate that denunciation can nonetheless generate symbolic effects, sustain public debate, and assert moral boundaries. When formal institutions fail to ensure accountability, whistleblowers help preserve public truth and reaffirm democratic norms, even in contexts where those norms are under sustained pressure.

Conceptual Framework: Whistleblowing, Legitimacy, and Democratic Erosion

Whistleblowing is commonly understood as the disclosure of information concerning illegal, corrupt, fraudulent, or dangerous activities that threaten the public interest, communicated to actors capable of taking corrective action (Transparency International, 2018). In Latin America, however, this definition requires contextual qualification.

The prevailing notion of *denuncia* carries a dual legal and cultural meaning: it refers both to the formal act of submitting a complaint to competent authorities and to a broader civic practice of exposing wrongdoing beyond official channels, including through the media, civil society organizations, or transnational advocacy networks. This duality is analytically

significant because many whistleblowers in the region operate in environments where institutional channels are ineffective, compromised, or actively hostile to scrutiny.

International best-practice standards emphasize the importance of clear definitions of protected disclosures, accessible and confidential reporting mechanisms, and robust legal safeguards against retaliation. Yet these standards remain unevenly implemented across Latin America. As Transparency International (2018) argues, effective whistleblowing legislation should avoid restrictive or exhaustive lists of protected acts and instead adopt broad formulations encompassing threats or harm to the public interest, while protecting disclosures made in good faith. The testimonies collected in *Alertas!* illustrate the gap between these normative standards and lived experience. In several cases, whistleblowers encounter punitive lawsuits, administrative sanctions, professional exclusion, or criminal proceedings, underscoring the fragility of legal protections and the persistence of retaliatory practices even in formally democratic contexts.

Whistleblower Legitimacy and Self-Narration

Legitimacy in whistleblowing is not determined solely by legal status or institutional recognition; it is also constructed through discourse. Drawing on the work of Stolowy, Gendron, Moll, and Paugam (2019), this article approaches whistleblowing as a narrative process through which individuals seek to make their actions intelligible and morally acceptable to diverse audiences. Their analysis identifies recurrent narrative components that structure whistleblowers' self-presentation and contribute to the construction of legitimacy.

Four such components recur across cases. First, trigger events mark the moment when an individual transitions from an ordinary professional role to that of a whistleblower, often following direct exposure to wrongdoing. Second, moral framing situates the act of denunciation within a broader ethical register, emphasizing commitments to the public good, justice, or human dignity. Third, constraining barriers—including institutional obstruction, social isolation, legal uncertainty, and psychological strain—highlight the adversarial conditions under which whistleblowing takes place. Finally, post-disclosure trajectories allow whistleblowers to reinterpret their experiences as meaningful contributions to public ethics, despite the personal and professional costs incurred.

These narrative patterns are consistently observable in the Alertas! corpus. Across democratic, hybrid, and authoritarian settings, whistleblowers frequently articulate their actions in terms of moral necessity—often encapsulated in expressions such as “no puedo quedarme callado”. At the same time, they recount experiences of fear, threats, and loss, revealing the emotional and material consequences of speaking out. Through this combination, their narratives serve a dual function: they provide self-justification in contexts where institutional protection is absent or unreliable, and they contribute to the broader cultural framing of whistleblowing as a civic act rather than a purely procedural or bureaucratic intervention.

Whistleblowing under Democratic Erosion

Whistleblowing is closely shaped by the political environments in which it occurs. In this article, *democratic erosion* is understood as a process of gradual weakening of democratic institutions and norms, including constraints on executive power, judicial independence, media freedom, and civic participation, without necessarily implying a full regime breakdown. This notion draws on the broader literature on democratic backsliding, which emphasizes incremental institutional decay rather than abrupt authoritarian rupture.

The cross-analysis of the Alertas! podcast corpus shows how such erosion affects both the feasibility of reporting wrongdoing and the consequences of doing so. Declining institutional independence, increasing political polarization and violence, and deteriorating public trust create conditions in which corruption and human rights violations can proliferate, while simultaneously raising the personal, legal, and professional risks faced by those who expose them (Launay Gama, 2024).

To capture these dynamics comparatively, the article employs a simplified typology of regimes—democratic, hybrid or illiberal, and authoritarian—as an analytical heuristic rather than a definitive or normative classification. This categorization does not seek to override existing indices but to highlight meaningful differences in the functioning of accountability mechanisms and civic space. For instance, international measures such as the *Democracy Index* classify Chile, Brazil, and Colombia as “flawed democracies,” Costa Rica as a “full democracy,” and Peru as a “hybrid regime.” While these distinctions are important, the analysis here focuses less on formal regime scores and more on how institutional practices shape whistleblowing opportunities and risks in practice.

In democratic but institutionally fragile systems such as Chile, Costa Rica, Colombia, and Peru, whistleblowers operate within formally democratic frameworks that nonetheless exhibit weak enforcement capacity, politicized judicial processes, and limited protection against retaliation. These contexts are characterized by what can be described as *low-intensity democratic obstruction*: rather than overt repression, whistleblowers encounter defamation lawsuits, administrative sanctions, professional marginalization, and prolonged institutional inertia that collectively undermine accountability without openly suspending democratic norms.

Hybrid or illiberal democratic contexts present a different configuration. Brazil during Jair Bolsonaro's presidency is treated as a distinct case because this period was marked by heightened executive confrontation with scientific institutions, public health authorities, and the media, particularly during the COVID-19 pandemic. The politicization of health policy, systematic attacks on academic expertise, and the strategic use of disinformation significantly narrowed civic space. In this setting, whistleblowing—especially when grounded in scientific or technical evidence—became a direct challenge to executive narratives, exposing whistleblowers to reputational attacks, online harassment, and informal forms of administrative retaliation rather than primarily judicial sanctions.

In fully authoritarian regimes such as Nicaragua and Venezuela, the conditions for whistleblowing are qualitatively different. Courts, police forces, and oversight bodies no longer function as potential channels for accountability; rather, they operate as instruments of repression. As documented in the Nicaragua-Venezuela testimonies, denunciation shifts almost entirely to covert practices: encrypted communication, anonymous documentation, coded language, and reliance on transnational networks. International NGOs, foreign media outlets, and multilateral organizations become the principal arenas in which wrongdoing can be made visible, not because they guarantee redress, but because domestic avenues are effectively closed.

Taken together, these political contexts illustrate that whistleblowing in Latin America functions simultaneously as an indicator and a counterforce of democratic decline. Its persistence signals institutional fragility and erosion, yet its practice also demonstrates ongoing civic agency under adverse conditions. Even where repression, fear, or impunity prevail, whistleblowing remains a form of political action that challenges silence, preserves public truth, and sustains the possibility of democratic accountability.

Methodology

This study adopts a qualitative, comparative research design based on the analysis of seven whistleblower testimonies drawn from the *Alertas!* podcast project. The choice of *Alertas!* as the primary empirical source is deliberate. Unlike journalistic investigations or single-case reports, *Alertas!* was conceived as a research-based audio project explicitly designed to document, contextualize, and comparatively analyze whistleblowing experiences across Latin America. Its format combines in-depth testimonies with structured interview protocols and cross-cutting analytical synthesis, making it particularly well suited for examining whistleblowing as a narrative, moral, and political practice rather than solely as a legal or organizational procedure.

The project was developed by the Observatorio Político de América Latina y el Caribe (OPALC) at Sciences Po, in collaboration with regional civil society partners, including *Transparencia por Colombia*. OPALC is an academic research center specializing in political institutions, democratic change, and governance in Latin America, and its involvement ensured that the production of the podcast was embedded in a broader comparative and analytical research agenda rather than a purely media-oriented initiative.

Research Design

The article relies on interpretive qualitative analysis, focusing on how individuals make sense of their actions, environments, and moral choices when engaging in whistleblowing. This approach is particularly appropriate given that whistleblowing cannot be fully understood through legal definitions or institutional frameworks alone. It is also an identity process, a communicative act, and a form of civic engagement shaped by political structures, power relations, and ethical reasoning.

A multi-case comparative strategy is employed to identify both cross-national patterns and regime-specific dynamics. The seven cases were selected from the broader *Alertas!* corpus to capture variation across regime types—democratic, hybrid, and authoritarian—while maintaining comparability in terms of the nature of the wrongdoing exposed and the public-interest stakes involved. The aim is not statistical representativeness but analytical depth, allowing for the examination of how similar civic practices unfold under different institutional and political constraints.

Given the author's involvement in the broader research collective that produced *Alertas!*, particular attention was paid to analytical rigor and reflexivity. To mitigate risks of narrative bias or advocacy-driven interpretation, the analysis draws not only on the published podcast episodes but also on systematically prepared scripts, interview guides, and internal analytical notes produced collaboratively by the research team. These materials were subjected to cross-case comparison and thematic coding, ensuring consistency between individual testimonies and the comparative claims advanced in the article.

Data Sources and Corpus

The empirical corpus consists of three main components produced between 2021 and 2023: (1) full podcast scripts derived from recorded interviews; (2) detailed episode sequencers that document narrative structure, contextual framing, and editorial choices; and (3) a cross-cutting analytical document prepared by the research team to synthesize patterns across cases. This analytical document does not introduce new empirical data but systematizes recurring themes, institutional contexts, and outcomes observed across the testimonies. Its purpose is to support comparative interpretation by identifying shared dimensions—such as types of wrongdoing, forms of retaliation, and strategies of visibility—across otherwise heterogeneous national contexts.

The seven interviewees come from diverse professional backgrounds, including academia, the military, agronomy, public administration, local politics, civil society organizations, and legal practice. Their testimonies address a wide range of public-interest issues, such as environmental justice and water rights, public procurement and food supply, corruption in local governance, human rights violations, and state responses to the COVID-19 pandemic. This diversity strengthens the comparative scope of the analysis while reinforcing the article's central claim that whistleblowing in Latin America is not confined to a specific sector but constitutes a broader form of civic agency under conditions of democratic strain.

Analytical Strategy

The analysis follows a three-stage qualitative strategy designed to combine thematic, narrative, and contextual comparison while remaining closely grounded in the empirical material. First, a thematic coding process identifies core dimensions that recur across all seven testi-

monies. These dimensions include: the nature of the wrongdoing exposed (such as corruption, human rights violations, environmental injustice, or public health mismanagement); the methods of alerting employed (including internal institutional channels, media exposure, digital anonymity, and international advocacy); the barriers encountered (judicial retaliation, workplace harassment, censorship, surveillance, or exile); and the outcomes and effects of denunciation (ranging from formal legal responses and institutional inertia to broader symbolic or discursive effects). This initial coding draws on both the cross-cutting analytical document produced by the research team and a systematic, line-by-line reading of the podcast scripts, ensuring consistency between individual narratives and comparative claims.

Second, the analysis applies a narrative approach inspired by Stolowy et al. (2019), focusing on how whistleblowers construct legitimacy through storytelling. Attention is given to how interviewees narrate trigger events, articulate moral reasoning, describe obstacles and retaliation, and reinterpret their trajectories after disclosure. This narrative lens enables interpretive comparison across cases and highlights how expressions of civic responsibility, moral duty, and public interest are shaped by different political and institutional contexts.

Third, a contextual comparison examines how regime configurations—democratic, hybrid or illiberal, and authoritarian—condition the feasibility, visibility, and risks of whistleblowing. This stage does not treat regime categories as rigid classifications but as analytical tools for understanding variation in institutional responses and civic space. The Nicaragua and Venezuela cases are particularly important for capturing whistleblowing under fully repressive conditions, while cases from Chile, Peru, Costa Rica, and Colombia illustrate how denunciation unfolds within formally democratic systems marked by institutional weakness and politicized accountability.

Together, these three analytical layers allow the article to link individual experiences to broader structural conditions. By combining thematic patterns, narrative constructions, and regime-specific contexts, the analysis captures both the constraints imposed by democratic erosion and the agency exercised by whistleblowers as civic actors operating within—and against—those constraints.

Democratic but Institutionally Fragile Systems: Chile, Colombia, Costa Rica, and Peru

This section forms part of the empirical analysis and examines whistleblowing in countries that retain formal democratic institutions but exhibit structural weaknesses that constrain

accountability. In these contexts, whistleblowers are generally able to access information and articulate denunciations publicly, yet they encounter significant institutional obstacles once wrongdoing is exposed. Based on the transversal analysis of the *Alertas!* corpus, the most recurrent constraints include institutional indifference, judicial inefficiency, and limited procedural independence (Launay Gama, 2024).

In Colombia, the case of a military officer who exposed corruption in food procurement illustrates these dynamics. Despite presenting documented evidence of irregularities, the whistleblower faced internal hostility and retaliatory pressure rather than institutional support. Investigations into the reported misconduct were prolonged and remained inconclusive, ultimately leading to his resignation and forced exile. The case reflects how hierarchical institutions and weak oversight mechanisms can neutralize denunciations without resorting to overt repression.

In Costa Rica, often cited as one of the region's most stable democracies, a civil servant revealed attempts to manipulate cooperative structures for private financial gain. Although the disclosure followed formal procedures, it resulted in sustained workplace harassment and professional isolation. Here, the absence of decisive institutional response did not take the form of legal persecution but of bureaucratic inertia, which gradually undermined the whistleblower's capacity to continue his professional activity. This case illustrates how informal retaliation and administrative passivity can discourage whistleblowing even in high-performing democracies.

The Peruvian case involves a former local councillor who uncovered the existence of a "phantom cadastre" for which public funds had been disbursed without the work being carried out. His denunciation exposed weaknesses in municipal governance and procurement oversight, but it also triggered defamation lawsuits and legal intimidation. This pattern points to the politicization of judicial instruments as a means of deterring denunciation, particularly at the local level, where clientelistic networks are deeply entrenched.

In Chile, environmental whistleblower Rodrigo Mundaca publicly exposed the illegal extraction and concentration of water resources in the Petorca region. While Chile's legal framework formally allows for denunciation and public debate, Mundaca's actions resulted in repeated judicial summons, criminal defamation proceedings, threats, and physical aggression. His experience underscores a central paradox of whistleblowing in democratic settings: greater freedom of expression increases visibility, yet it also enables powerful eco-

conomic and political actors to mobilize legal and institutional resources to suppress or discredit whistleblowers.

Taken together, these cases reveal a pattern of low-intensity democratic obstruction. Rather than relying on direct repression, institutions constrain whistleblowing through a combination of weak protections, bureaucratic resistance, procedural delays, and the strategic use of legal mechanisms. These dynamics limit the effectiveness of denunciation while preserving the formal appearance of democratic accountability.

Hybrid and Illiberal Democracies: Brazil under Bolsonaro

Brazil during Jair Bolsonaro's presidency is treated here as a hybrid or illiberal democratic case because this period combined the persistence of formal democratic institutions with a systematic weakening of checks on executive power, scientific autonomy, and public accountability. This classification is not intended as a permanent characterization of the Brazilian regime but as a time-specific analytical distinction, reflecting a conjuncture marked by intense polarization, executive hostility toward oversight institutions, and the politicization of expertise—particularly during the COVID-19 pandemic.

The whistleblowing case examined in the *Alertas!* project centers on the exposure of federal policies that contributed to the mismanagement of the public health crisis. The whistleblower, a university professor specializing in public health and international law, documented how governmental strategies actively discouraged preventive measures and promoted widespread contagion under the rhetoric of “herd immunity.” Grounded in systematic academic research, her work directly challenged official narratives and reframed policy choices as deliberate political decisions with measurable human costs.

According to the transversal analysis, the response to this denunciation did not primarily take the form of formal judicial retaliation. Instead, the whistleblower faced censorship attempts, sustained online harassment, and coordinated smear campaigns aimed at discrediting both her professional credibility and the scientific basis of her claims. These reactions reflect a broader environment in which academic freedom, institutional autonomy, and the authority of public health agencies were increasingly contested.

Compared to the cases situated in democratic but institutionally fragile systems, the Brazilian case illustrates a distinct pattern of retaliation. Rather than relying mainly on courts or

administrative sanctions, repression operated through informational control, reputational damage, and ideological delegitimization. These mechanisms are characteristic of illiberal contexts in which democratic procedures formally persist, but dissenting voices—especially those grounded in technical or scientific expertise—are undermined through symbolic and discursive means. In this sense, whistleblowing in Brazil during this period functioned not only as an act of accountability but also as a direct challenge to an executive project that sought to redefine the boundaries of legitimate knowledge and public responsibility.

Authoritarian Regimes: Nicaragua and Venezuela

The testimonies from Nicaragua and Venezuela illustrate the most restrictive end of the spectrum, where whistleblowing unfolds under consolidated authoritarian rule. In these contexts, denunciation is not merely discouraged or obstructed but actively criminalized, making public exposure of wrongdoing an exceptionally high-risk activity. The Nicaragua-Venezuela material within the *Alertas!* corpus provides detailed insight into how whistleblowing operates when institutional accountability mechanisms have been effectively dismantled.

In Nicaragua, following the violent repression of the 2018 protests, the space for dissent contracted sharply. Whistleblowing became inseparable from personal risk, as activists described pervasive surveillance, the presence of armed civilian paramilitary groups, and the criminalization of even symbolic acts of dissent, such as displaying the national flag. Universities and NGOs were dissolved by decree, and detention centers such as El Chipote functioned less as judicial institutions than as instruments of political punishment. Under these conditions, whistleblowing no longer takes the form of formal complaints or public denunciations. Instead, it relies on covert practices: encrypted communication, anonymous testimony, remote documentation, and coordination with exile networks and international human rights organizations.

In Venezuela, a similar erosion of civic space has eliminated domestic channels for reporting abuses. Widespread violations of civil liberties—including arbitrary detention, systematic harassment of journalists, and the closure of independent media outlets—have rendered local institutions ineffective as avenues for protection or redress. As one whistleblower notes in the *Alertas!* testimony, denunciation only acquires potential impact once information reaches international bodies such as the Inter-American Commission on Human Rights or the

International Criminal Court. Domestic institutions, including the judiciary and the National Electoral Council, are widely perceived as incapable of acting independently or safeguarding whistleblowers.

Across both cases, whistleblowers operate in an environment devoid of institutional accountability. Visibility depends almost entirely on foreign media, transnational NGOs, and multilateral organizations—not because these channels ensure concrete outcomes, but because they represent the only remaining arenas in which abuses can be documented and recognized. Retaliation takes particularly severe forms, including forced displacement, digital surveillance and targeting, reputational attacks, and the constant threat of imprisonment. In these settings, whistleblowing is best understood as a covert practice of survival and documentation, oriented toward preserving evidence and collective memory rather than expecting immediate institutional change.

Case Studies: Alerts, Trajectories, and Motives

The seven testimonies collected for Alertas! reveal a heterogeneous set of whistleblowing experiences shaped by professional background, moral commitment, and political context. Rather than presenting each case in isolation, this section groups the material into three thematic clusters based on the nature of the wrongdoing exposed: (1) corruption and the defense of public goods, (2) human rights violations under authoritarian regimes, and (3) failures in public health governance. This analytical organization facilitates comparative interpretation by highlighting shared logics of action and constraint across different institutional environments.

Corruption and the Defense of Public Goods

Four cases—Colombia, Costa Rica, Peru, and Chile—illustrate how whistleblowing emerges within democratic contexts marked by persistent corruption and institutional weakness. Although these settings differ in terms of political stability and legal frameworks, whistleblowers consistently frame their actions as efforts to protect collective goods and public resources, drawing on civic and moral language rather than personal grievance.

Colombia: Military Procurement and Institutional Indifference

The Colombian case centers on a high-ranking army officer who exposed irregularities in food procurement for his battalion. According to the transversal analysis, discrepancies between official accounts and actual deliveries revealed the systematic diversion of resources intended to meet soldiers' basic needs (Launay Gama, 2024).

Rather than triggering effective internal investigation, the denunciation generated hostility within the military hierarchy. Weak procedural independence and limited civilian oversight contributed to investigations that were prolonged and ultimately inconclusive. The whistleblower's position became untenable, resulting in his resignation and subsequent exile. This case illustrates how, even in democratic contexts, retaliation often takes the form of professional marginalization and forced displacement rather than overt judicial repression, thereby neutralizing denunciation while preserving the appearance of institutional legality.

Costa Rica: Abuse of Cooperative Structures

In Costa Rica—frequently cited as one of Latin America's most stable and highly rated democracies—the whistleblower exposed attempts to manipulate cooperative institutions for private financial gain. Although the denunciation followed formal investigative procedures and relied on documented evidence, it resulted in sustained internal harassment, professional isolation, and reputational attacks. As highlighted in the transversal analysis, this case reflects a recurrent pattern in democratic settings: institutional passivity and bureaucratic retaliation often replace overt repression, gradually discouraging whistleblowing without triggering formal sanctions (Launay Gama, 2024).

The whistleblower framed his actions in explicitly moral terms, emphasizing a duty to reveal the truth and to protect institutions central to Costa Rican civic identity. His testimony underscores a key paradox identified by the reviewers: even where democratic legitimacy and rule-of-law indicators are strong, internal accountability mechanisms may remain fragile. In this sense, Costa Rica illustrates how high institutional credibility can coexist with informal practices that deter internal dissent and limit the effectiveness of whistleblowing.

Peru: The “Phantom Cadastre” and Local Governance Failures

The Peruvian case concerns a former local councillor who revealed that municipal authorities had authorized payments for a cadastral project that was never carried out. His investigation exposed both administrative negligence and the deliberate misuse of public funds, pointing to systemic weaknesses in local governance and procurement oversight. As documented in the transversal analysis, the denunciation was met with defamation lawsuits, legal intimidation, and persistent threats, contributing to a profound loss of trust in judicial institutions.

This trajectory closely reflects the narrative dynamics identified by Stolowy et al. (2019). The whistleblower describes a clear trigger moment—direct exposure to wrongdoing—followed by moral reasoning grounded in civic responsibility and a commitment to public transparency. Despite the personal risks involved, he pursued disclosure as a matter of ethical obligation. The case demonstrates how whistleblowing at the local level is particularly vulnerable to structural resistance, shaped by political clientelism, weak judicial independence, and the instrumentalization of legal procedures to silence critics.

Chile: Water Theft, Environmental Injustice, and Political Transformation

The Chilean case, documented in detail in the Chile episode sequence, offers a particularly illustrative example of how whistleblowing can evolve into sustained political engagement. Agronomist Rodrigo Mundaca exposed the illegal extraction and concentration of water resources in the Petorca region, where large-scale avocado monoculture had depleted aquifers and left local communities without reliable access to drinking water.

In April 2012, during a nationally televised interview on CNN Chile, Mundaca publicly identified political and business elites involved in water theft. This act of denunciation triggered extensive retaliation, including twenty-four judicial summons over a two-year period, a criminal conviction for defamation, physical assaults, death threats, and a prolonged campaign of harassment. These responses illustrate how, even in contexts where freedom of expression is formally protected, powerful economic and political actors can mobilize legal and coercive resources to suppress whistleblowing.

At the same time, this case provides one of the clearest empirical foundations for claims about the symbolic and political effects of whistleblowing. International NGOs, including

Amnesty International, mobilized transnational advocacy, while coverage by global media outlets reframed the Petorca conflict as emblematic of the broader consequences of Chile's privatized water regime. Over time, Mundaca's sustained activism contributed to public debate on environmental justice and water rights, culminating in his election as the first democratically elected Governor of Valparaíso.

This trajectory demonstrates that, under certain conditions, whistleblowing can transcend exposure and evolve into political transformation. Rather than guaranteeing institutional redress, denunciation reshaped public discourse, generated collective mobilization, and opened pathways for institutional renewal—illustrating both the risks and the democratic potential of whistleblowing in societies facing legitimacy crises.

Human Rights Violations in Authoritarian Contexts

Two cases—Nicaragua and Venezuela—illustrate whistleblowing under consolidated authoritarian rule, where conventional accountability mechanisms have been dismantled and denunciation entails severe personal risk. In these contexts, whistleblowing is no longer oriented toward institutional correction but toward documentation, survival, and international visibility. The testimonies preserved in the Nicaragua-Venezuela sequence provide rare empirical insight into how information is gathered, transmitted, and protected when domestic civic space has effectively collapsed.

Nicaragua: Repression, Surveillance, and Covert Documentation

Following the violent repression of the 2018 protests, Nicaragua's authoritarian regime eliminated all meaningful domestic channels for reporting human rights violations. The whistleblower known as Estrella describes an environment in which public criticism leads directly to detention in facilities such as El Chipote, universities and NGOs are dissolved by executive decree, and armed civilian groups exercise constant neighbourhood-level surveillance. Even symbolic acts—such as displaying the national flag or speaking openly in public—are treated as grounds for arrest.

Under these conditions, whistleblowing takes the form of covert documentation. Estrella's work consists of collecting testimonies from victims of torture, persecution, and arbitrary

detention through encrypted communication, remote interviews, and anonymous networks. In-person meetings are avoided due to the risk of surveillance and immediate reprisal. As she explains, “solo llevar la bandera [...] ya sabes que te va a llevar la policía al Chipote,” underscoring the degree to which dissent has been criminalized.

Her trajectory includes forced displacement, sustained digital threats, and being declared *persona non grata*. Yet she frames her activity as a necessary contribution to future accountability. Rather than expecting immediate institutional outcomes, her documentation work is explicitly oriented toward preserving evidence and enabling future judicial or historical reckoning. In this sense, whistleblowing functions as an act of memory-making under repression, anchoring claims about symbolic impact in concrete practices of archiving and testimony preservation.

Venezuela: Information Control and Transnational Advocacy

In Venezuela, whistleblowing is similarly constrained by an authoritarian system characterized by the breakdown of the rule of law, systematic violations of civil liberties, and the politicization of security and judicial institutions. The whistleblower Silvia, a lawyer, emphasizes that domestic bodies such as the judiciary and the National Electoral Council are incapable of addressing human rights complaints or protecting those who raise them. As a result, denunciation is strategically directed outward.

According to her testimony, whistleblowing becomes effective only when information reaches international actors such as the Inter-American Commission on Human Rights or the International Criminal Court. Domestic visibility offers little protection and may instead increase personal risk. Silvia describes a fragmented political landscape marked by opaque military power structures, internal conflicts within the ruling coalition, and the recurrent political disqualification of opposition figures. Information gathering is further constrained by pervasive surveillance, censorship, and the near-total absence of independent media.

Her narrative is cautious and highly strategic, shaped by the constant fear of identification. Anonymity is not merely a protective measure but a precondition for any form of denunciation. Here, whistleblowing operates as a transnational practice, aimed at activating external accountability mechanisms and sustaining international attention in the absence of domestic remedies.

Taken together, the Nicaragua and Venezuela cases reveal a form of whistleblowing fundamentally distinct from that observed in democratic or hybrid regimes. It is not a procedural act embedded in institutional channels but a covert practice centered on survival, evidence preservation, and international signaling. These cases provide concrete empirical grounding for claims about symbolic power and collective memory: whistleblowing sustains alternative records of abuse, enables transnational advocacy, and preserves the possibility of future justice even when immediate institutional change is unattainable.

Public Health Governance and State Responsibility: The Case of Brazil

The Brazilian case focuses on the exposure of federal public health policies during the COVID-19 pandemic and illustrates how whistleblowing can emerge at the intersection of scientific expertise, political ideology, and state responsibility. The whistleblower, Deisy Ventura, a university professor specializing in public health and international law, contributed to documenting governmental strategies that actively encouraged viral spread under the rhetoric of “herd immunity.” Her work highlights how whistleblowing in public health contexts relies on the translation of technical and scientific evidence into public accountability claims.

As synthesized in the transversal analysis, Ventura’s research demonstrated that the federal government not only failed to implement preventive measures but also deliberately obstructed public health interventions, contributing to excess mortality. Rather than remaining confined to academic debate, these findings challenged official narratives and reframed pandemic governance as a matter of political choice rather than unavoidable mismanagement.

The reaction to this denunciation did not primarily involve criminal prosecution or formal legal sanctions. Instead, Ventura was subjected to intense online harassment, coordinated smear campaigns, attempts at censorship on digital platforms, and constraints on academic communication. These forms of retaliation exemplify a pattern of symbolic repression aimed at undermining credibility and isolating dissenting expertise rather than silencing it through judicial means.

Unlike whistleblowers operating in fully authoritarian regimes, Ventura acted within a hybrid democratic context in which information circulation remained possible but increasingly contested. Her case demonstrates how public health crises can create new spaces for whistleblowing while simultaneously intensifying political hostility toward scientific autho-

rity. In such settings, repression often takes the form of defamation, delegitimization, and intimidation, reflecting broader struggles over knowledge, expertise, and responsibility in times of crisis.

Cross-Country Comparative Analysis: Patterns and Divergences

The seven testimonies examined in the *Alertas!* project reveal both shared dynamics and significant variation in how whistleblowing unfolds across political contexts in Latin America. Despite differences in regime type, institutional capacity, and modes of repression, the cases converge around a common moral logic while diverging in the risks faced, the channels available for denunciation, and the forms of impact achieved. This section synthesizes the principal cross-national patterns emerging from the comparative analysis, drawing on the episode sequences and conceptual frameworks developed earlier.

Motivations and Moral Frameworks

Across all cases, whistleblowers consistently rely on moral language to explain and justify their actions. As highlighted in the cross-sectional analysis, individuals from Costa Rica, Chile, Peru, Colombia, Brazil, Nicaragua, and Venezuela articulate a strong sense of civic duty, moral outrage, and commitment to the public good (Launay Gama, 2024). These motivations align closely with the narrative structures identified by Stolowy et al. (2019), in which whistleblowers frame their actions through appeals to integrity, social responsibility, and an ethical refusal to normalize injustice.

Recurring motifs appear across testimonies, including the pursuit of truth (“quiero saber la verdad”), moral necessity (“no puedo quedarme callado”), collective responsibility (“nuestro trabajo contribuye a la memoria”), and public service ethics (“luchar por una mejor calidad de vida”). These expressions are not incidental rhetorical devices but central elements through which whistleblowers construct legitimacy and situate their actions within a broader civic horizon.

Regardless of regime type, wrongdoing is consistently perceived as a direct threat to fundamental rights—such as access to water, health, food, civic participation, and personal safety. Whistleblowing is therefore rarely framed as a personal grievance or individual conflict. Ins-

tead, it reflects a shared understanding of public interest and ethical citizenship, reinforcing the article's central argument that whistleblowing in Latin America functions as a form of civic agency under conditions of democratic strain.

Barriers and Risks

While motivations for whistleblowing display strong convergence across cases, the barriers encountered and the risks assumed vary markedly depending on political context. The comparative analysis shows that repression operates along a continuum, shaped by the degree to which state institutions function as mechanisms of accountability or, conversely, as instruments of coercion.

In democratic but institutionally fragile systems such as Chile, Costa Rica, Colombia, and Peru, retaliation tends to take indirect and procedural forms. The most recurrent barriers include administrative reprisals—such as workplace harassment, demotion, and professional marginalization—alongside lengthy or inconclusive investigations that effectively neutralize complaints. Whistleblowers in these contexts also face defamation lawsuits and the strategic use of criminal or civil law, as well as reputational damage that limits future employment or civic engagement. As documented in the transversal analysis, these practices reflect weak judicial independence, bureaucratic inertia, and political interference rather than overt authoritarian repression. The result is a form of low-intensity obstruction that discourages denunciation without formally suspending democratic guarantees.

In hybrid or illiberal contexts, exemplified by Brazil during the COVID-19 pandemic, repression operates through different mechanisms. Rather than relying primarily on courts or administrative sanctions, authorities and allied actors deploy orchestrated smear campaigns, ideological attacks, and disinformation. Digital harassment, social media censorship, and hostility toward scientific evidence are central tools. In this setting, whistleblowers are not necessarily criminalized, but their credibility is systematically undermined. Repression thus functions symbolically, seeking to isolate dissenting voices and erode public trust in expertise while maintaining the appearance of democratic normalcy.

In consolidated authoritarian regimes such as Nicaragua and Venezuela, risks escalate dramatically. Whistleblowers face arbitrary detention, pervasive surveillance by security forces or armed civilian groups, and the criminalization of dissent as a routine practice. The closu-

re of universities, NGOs, and independent media eliminates domestic reporting channels, while exile and the loss of civic or political rights become common consequences. Domestic courts are effectively inaccessible, leaving no legal avenue for protection or redress. The Nicaragua-Venezuela sequencier shows that under these conditions, whistleblowing depends on clandestine methods, strict anonymity, and transnational support networks to mitigate the risk of imprisonment or disappearance.

Taken together, these patterns demonstrate that although all whistleblowers confront personal and professional costs, the nature of repression varies systematically with regime type. Where institutions retain partial autonomy, retaliation tends to be procedural and indirect; where institutions are subordinated to executive power, repression becomes symbolic; and where authoritarian control is entrenched, whistleblowing transforms into a high-risk practice of survival and resistance.

Strategies for Making Wrongdoing Visible

Across all cases, whistleblowers develop strategies to bypass institutional blockages and make wrongdoing visible, but the available options vary significantly depending on political context. The comparative analysis shows that visibility is not a given outcome of denunciation; rather, it is actively constructed through tactical choices shaped by institutional openness, media freedom, and personal risk.

In democratic but institutionally fragile settings, whistleblowers typically begin by using internal channels, including administrative complaints, formal reports, and internal oversight mechanisms. The transversal analysis shows that these initial steps are often motivated by a belief in procedural legality and institutional responsibility. However, when complaints encounter indifference, conflicts of interest, or procedural stagnation, whistleblowers frequently escalate their alerts externally. Media outlets, civil society organizations, and sympathetic political actors become crucial intermediaries for transforming private grievances into public issues.

Media exposure plays a decisive role in several cases. In Chile, Rodrigo Mundaca's interview on CNN Chile brought the issue of water theft in Petorca to national attention, while subsequent international coverage by outlets such as The Guardian and Deutsche Welle reframed the conflict as a matter of environmental justice and human rights. Such visibility not only

broadened public awareness but also altered the interpretive frame through which the denunciation was understood.

In more repressive environments, strategies shift toward secrecy and technological mediation. In Nicaragua, whistleblowers rely on encrypted interviews, anonymous data collection, and secure messaging applications to document abuses without exposing sources to immediate retaliation. In Venezuela, remote documentation networks, WhatsApp, and VoIP platforms are used to circumvent censorship and surveillance, enabling information to circulate despite the near-total collapse of independent media. These practices illustrate how whistleblowing adapts to shrinking civic space by prioritizing anonymity and transnational transmission.

Under authoritarian conditions, the international arena becomes the primary space for denunciation. Inter-American human rights bodies, United Nations mechanisms, and international NGOs serve as alternative channels for visibility. Campaigns such as Amnesty International's mobilization around the Petorca case exemplify how transnational advocacy can amplify local denunciations and protect whistleblowers symbolically, even when domestic institutions remain unresponsive. While these channels do not guarantee institutional action, they allow whistleblowers to bypass censorship and signal abuses to a global audience.

Outcomes: Limited Institutional Impact, High Symbolic Power

Across the seven cases, formal institutional outcomes—such as completed investigations, judicial rulings, or sanctions—are limited, delayed, or inconclusive. The cross-case analysis indicates that most denunciations remain unresolved, with only partial or indirect effects, including the dismissal of a Costa Rican vice-minister or the initiation of a parliamentary inquiry in Brazil. These outcomes underscore the structural weakness of accountability mechanisms across diverse regime types.

By contrast, symbolic outcomes are both more visible and more durable. Whistleblower narratives contribute to public awareness, shape collective memory, and challenge official accounts of wrongdoing. In authoritarian contexts, transnational visibility disrupts state-controlled narratives and preserves alternative records of abuse. In democratic settings, symbolic recognition can translate into political empowerment, as illustrated by Rodrigo Mundaca's election as Governor of Valparaíso following years of environmental whistleblowing.

Taken together, these findings demonstrate that whistleblowing retains democratic significance even when formal accountability mechanisms fail. Beyond immediate legal results, whistleblowing sustains civic accountability, contests impunity, and safeguards public truths under conditions of institutional decline. In this sense, its value lies not only in corrective outcomes but also in its capacity to preserve moral boundaries and collective memory in contexts of democratic erosion.

Discussion: Whistleblowing as Civic Agency in Times of Democratic Crisis

The comparative analysis of the *Alertas!* testimonies demonstrates that whistleblowing in Latin America constitutes a complex form of civic action that extends well beyond formal institutional procedures. While legal frameworks and institutional configurations shape both the risks and opportunities associated with reporting wrongdoing, the core logic of whistleblowing in the region is grounded in civic agency, moral resistance, and the defense of public truth.

This section synthesizes the empirical findings along three interrelated dimensions: whistleblowing as a response to institutional failure, as a communicative and symbolic practice, and as a mechanism of democratic resilience under conditions of decline. Across all seven cases, whistleblowers act precisely because institutions fail to fulfill their public-interest mandates. This reveals a central paradox that runs throughout the analysis: institutional weakness simultaneously generates the need for whistleblowing and constrains its capacity to produce formal accountability (Launay Gama, 2024). In democracies such as Chile, Costa Rica, Colombia, and Peru, whistleblowers confront bureaucratic inertia, politicized judicial processes, and administrative retaliation. These systems retain democratic forms but lack the procedural independence and enforcement capacity required to process alerts effectively. As a result, denunciations are often triggered by institutional failure, yet their outcomes remain limited because the same institutional deficiencies undermine follow-up and sanctioning.

In hybrid and authoritarian contexts, including Brazil during the Bolsonaro presidency and the consolidated authoritarian regimes of Nicaragua and Venezuela, this dynamic becomes more explicit. In these cases, whistleblowers operate in environments where the state itself is frequently implicated in the violations being exposed. In Nicaragua and Venezuela, institutions are not merely ineffective but actively involved in repression, censorship, and surveillance. As shown in the Nicaragua-Venezuela sequence, the reliance on anonymity, exile-ba-

sed networks, and international organizations is not a strategic preference but a structural necessity arising from the impossibility of domestic reporting. Whistleblowing thus emerges as an adaptive form of civic oversight, taking shape precisely where formal oversight mechanisms have collapsed.

Beyond its institutional dimension, whistleblowing also functions as a communicative and symbolic act that reshapes public understandings of wrongdoing, power, and civic responsibility. As emphasized by Stolowy et al. (2019), legitimacy is not conferred solely through legal recognition but constructed through narrative practices that render denunciation intelligible and morally compelling to broader audiences. The *Alertas!* testimonies strongly corroborate this insight. Whistleblowers consistently employ moral language—invoking justice, dignity, collective rights, and responsibility—to situate their actions within an ethical framework that transcends technical or procedural concerns.

Through these narratives, whistleblowers seek to translate private or specialized knowledge into public truth, humanize the consequences of institutional wrongdoing, contest official narratives, and mobilize collective awareness. The symbolic dimension of whistleblowing becomes particularly salient when formal institutions fail to act. In Chile, Rodrigo Mundaca's denunciation of water theft did more than expose environmental violations; it catalyzed national and international debates on water rights and ultimately facilitated his transition from activist to elected governor. This trajectory illustrates how symbolic recognition can, under specific conditions, generate political empowerment.

In authoritarian settings, symbolic action takes different but equally consequential forms. In Nicaragua and Venezuela, where courts and independent media are closed to critical voices, whistleblowers rely on documentation, encrypted communication, and transnational advocacy to preserve evidence and sustain visibility. These practices do not immediately correct abuses, but they disrupt state-controlled narratives and maintain alternative records of truth. In doing so, whistleblowing establishes moral boundaries and preserves collective memory in contexts where democratic accountability is otherwise suspended.

Taken together, the findings show that whistleblowing in Latin America operates as a form of civic agency under democratic strain. Its significance lies not only in its limited capacity to trigger institutional reform but also in its ability to articulate ethical limits, sustain public truth, and resist normalization of abuse in times of democratic crisis.

Whistleblowing as Democratic Resilience

One of the most significant insights emerging from the comparative analysis is that whistleblowing functions as a form of democratic resilience. Even when institutional outcomes are limited and retaliation is severe, whistleblowers help sustain the normative foundations of democracy—transparency, accountability, equality before the law, and public deliberation. Their actions preserve democratic principles at moments when formal institutions fail to embody them.

The transversal analysis shows that whistleblowers persist despite isolation, threats, and prolonged uncertainty (Launay Gama, 2024). This persistence reflects a refusal to normalize corruption, repression, or the mismanagement of public resources. When official channels are blocked or co-opted, continued denunciation becomes a form of resistance that maintains the possibility of future accountability, even in the absence of immediate institutional response.

Three dimensions of democratic resilience stand out across the cases. First, whistleblowers contribute to the maintenance of civic norms. By publicly identifying wrongdoing and insisting on ethical standards, they remind societies of the values democratic institutions are meant to uphold. In contexts where institutions betray these values, whistleblowing keeps normative expectations alive and contestable rather than allowing them to erode silently.

Second, whistleblowers participate in the creation of counter-publics. Through engagement with media, civil society, and transnational advocacy networks, they generate alternative communicative spaces in which suppressed information can circulate. This function is particularly crucial under authoritarian regimes, where state control over media and public discourse leaves little room for dissent. Counter-publics enable the survival of critical debate and sustain social awareness of abuses that would otherwise remain hidden.

Third, whistleblowing can catalyze political transformation. While most whistleblowers do not seek political office, their actions can reshape political agendas and alter power relations. Rodrigo Mundaca's trajectory—from environmental whistleblower to democratically elected Governor of Valparaíso—illustrates how sustained civic denunciation can, under specific conditions, translate into institutional renewal and political leadership.

These forms of resilience do not negate the profound personal costs borne by whistleblowers, including exile, unemployment, legal persecution, and persistent insecurity. No-

netheless, they demonstrate that democratic action does not disappear under conditions of decline. Instead, it is reconfigured through practices of exposure, narration, and resistance. Whistleblowing thus emerges not as naïve idealism but as a pragmatic and, at times, heroic assertion of civic duty in contexts where institutional accountability has been weakened or deliberately undermined.

Conclusion

The testimonies analyzed in this article demonstrate that whistleblowing in Latin America constitutes an essential yet high-risk form of civic engagement. Across democratic, hybrid, and authoritarian regimes, individuals who expose abuses of power confront institutional apathy, bureaucratic obstruction, political hostility, or direct repression. While their experiences differ—ranging from criminal defamation proceedings in Chile to clandestine documentation in Nicaragua and Venezuela—their motivations converge around a shared moral commitment to defending the public interest, protecting fundamental rights, and resisting the normalization of injustice.

The *Alertas!* project brings into sharp relief a central contradiction of whistleblowing in the region: denunciations are triggered by institutional failure, yet that same failure frequently obstructs meaningful accountability. In democracies weakened by corruption and politicized justice, whistleblowers face administrative retaliation, procedural delays, and legal harassment. In hybrid regimes marked by ideological polarization and contested state authority, they encounter disinformation, reputational attacks, and symbolic delegitimization. In consolidated authoritarian systems, the act of reporting becomes a covert form of defiance against state violence, sustained only through anonymity, exile-based networks, and transnational support.

Despite these constraints, whistleblowing emerges as a form of democratic resilience. Even when institutional outcomes remain limited, whistleblowers preserve public truth, challenge official narratives, and reaffirm ethical standards that democratic governance presupposes. Their trajectories show that the defense of rights and public goods is not exclusively an institutional responsibility but also a civic one, exercised by individuals who establish moral limits when state structures fail to do so.

This analysis underscores the need for stronger legal protections, independent oversight mechanisms, and greater public recognition of whistleblowers' contributions. At the same time, it suggests that the democratic value of whistleblowing cannot be assessed solely through formal outcomes such as prosecutions or policy reforms. Its deeper significance lies in sustaining transparency, accountability, and human dignity under conditions of democratic erosion. As Latin America continues to confront corruption, institutional fragility, and authoritarian resurgence, whistleblowers will remain indispensable actors in defending the fragile yet resilient promise of democracy.

References

- Alertas! (2022-2024). *Alertas!: Serie de podcasts sobre alertadores en America Latina* [Audio podcast series]. OPALC-Sciences Po; Transparencia por Colombia.
- Alfaro, J. (2021). Costa Rica es todavia un ambiente hostil para “whistleblowers” de delitos en empresas. *El Financiero*.
- Alleyne, P., Weekes-Marshall, D., & Arthur, R. (2013). Exploring factors influencing whistleblowing intentions among accountants in Barbados. *Journal of Eastern Caribbean Studies*.
- Amado, G., & Vinagre Brasil, H. (1991). Organizational behaviors and cultural context: The Brazilian “Jeitinho.” *International Studies of Management & Organization*, 21(3).
- Apaza, C. R., & Chang, Y. (2014). What makes whistleblowing effective: Whistleblowing in Peru and South Korea. *Public Integrity*, 16(2), 121-145.
- Banisar, D. (2011). Whistleblowing: International standards and developments. In A. Santiso & E. Lopez-Arellano (Eds.), *Corruption and transparency: Debating the frontiers between state, market and society*. World Bank-Institute for Social Research.

- Behrens, A. (2015). The impact of culture on the efficacy and fairness of whistleblowing: A contrast between Brazil and the United States. *Thunderbird International Business Review*, 57(1), 31-50.
- Cailleba, P. (2018). Quel risque pour le lanceur d'alerte? L'accusation de deloyaute. *Recherches en Sciences de Gestion*, 125, 235-255.
- Chateauraynaud, F. (2020). *Alertes et lanceurs d'alerte*. Presses Universitaires de France.
- Chateauraynaud, F., Torny, D., & Gilbert, C. (2013). *Les sombres precurseurs: Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*. Editions de l'EHESS.
- Congreso de la Republica del Peru. (2003). *Ley n.o 27806 de Transparencia y Acceso a la Informacion Publica*.
- Congreso de Colombia. (1997). *Ley 418 de 1997: "Por la cual se consagran unos instrumentos para la busqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones"*.
- Damian Reynoza, H. J. (2019). *El perfil del colaborador eficaz en los casos emblematicos de crimen organizado en el distrito judicial de Tumbes* [Undergraduate thesis, Universidad Nacional de Tumbes].
- Fajardo, B. D. A. G., & Cardoso, R. L. (2014). Does the occasion justify the denunciation? A multilevel approach for Brazilian accountants. *Brazilian Business Review*, 11(3), 1-25.
- G20. (2019). *G20 High-Level Principles for the Effective Protection of Whistleblowers*.
- Givati, Y. (2016). A theory of whistleblower rewards. *The Journal of Legal Studies*, 45(1), 1-37.
- Hartmann, F. (2014). *Lanceurs d'alerte. Les mauvaises consciences de nos democraties. Don Quichotte*.
- LatamLeaks. (n.d.). *LatamLeaks: Plataforma regional para promover la alerta en America Latina*.

- Mondragon Dominguez, G. L. (2019). *El colaborador eficaz y la desarticulacion de las organizaciones criminales, en la ciudad de Jaen* [Undergraduate thesis, Universidad Particular de Chiclayo].
- Organizacion de los Estados Americanos. (2013). *Model law to facilitate and encourage the reporting of acts of corruption and to protect whistleblowers and witnesses*.
- Proyecto sobre Organizacion, Desarrollo, Educacion e Investigacion. (2010). *Proyecto PODER: Organizacion regional de la sociedad civil para la transparencia corporativa en America Latina*.
- Sampaio, D. B. D., & Sobral, F. (2013). Speak now or forever hold your peace?: An essay on whistleblowing and its interfaces with the Brazilian culture. *Brazilian Administration Review*, 10(3), 327-346.
- Schehr, S. (2008). L'alerte comme forme de deviance: Les lanceurs d'alerte entre denoncia-tion et trahison. *Deviance et Societe*, 32(2), 149-170.
- Sousa, R. G., Vasconcelos, A. F., Antunes, G. A., & da Silva, J. D. G. (2013). Accounting fraud and whistleblowing: An empirical research on the influence of the delator's percep-tion of accounting. *Revista Universo Contabil*, 9(4), 28-44.
- Stolowy, H., Gendron, Y., Moll, J., & Paugam, L. (2019). Building the legitimacy of whistle-blowers: A multi-case discourse analysis. *Contemporary Accounting Research*, 36(1), 7-49.
- Transparency International. (2018). *A best practice guide for whistleblowing legislation*.
- Vandekerckhove, W., & Tsahuridu, E. E. (2010). Risky rescues and the duty to blow the whistle. *Journal of Business Ethics*, 97(3), 365-380.

El personalismo de Juan Pablo II como inspiración para la enseñanza de la bioética en Cuba

The personalism of John Paul II as an inspiration for the teaching of bioethics in Cuba

Yoandy Izquierdo Toledo ¹

Como citar:

Izquierdo Toledo, Y. (2026). El personalismo de Juan Pablo II como inspiración para la enseñanza de la bioética en Cuba. *Derecho en Sociedad*, 20(1), PP. 131-160.
DOI 10.63058/des.v20i1.354

Fecha de ingreso: 17 de noviembre de 2025. **Fecha de aprobación:** 15 de febrero de 2026.

Resumen

Cuba atraviesa una crisis de valores y virtudes que provoca un daño antropológico y una disfunción social perceptible y creciente. El sistema educativo cubano, durante más de cinco décadas, se ha basado en una filosofía materialista, dialéctica, de inspiración marxista-leninista, lo que ha producido un tipo de ética que no coincide con la esencia de la eticidad del pensamiento cubano. La investigación científica, que no está exenta de sufrir estos efectos, requiere, en el actual cambio de época, una llamada a la eticidad desde la raíz, a la formación fundamentada en el respeto a la dignidad humana. La bioética ha sido una disciplina olvidada de la síntesis curricular de la enseñanza universitaria, reducida a unos pocos temas generales, y en ocasiones en modalidad opcional, en las Universidades de Ciencias Médicas cubanas. Esta investigación cualitativa propone encontrar en el pensamiento de san Juan Pablo II los fundamentos ontológicos, gnoseológicos y antropológicos de la ética que permitan articular un corpus teórico como base para la enseñanza de la bioética en el sector biosanitario cubano. Además, propone la armonía entre ciencia y filosofía, desde una razón abierta al diálogo con la fe y al servicio de la persona, a través de la aplicación de textos y concepciones de la fe católica que sustentan los procedimientos científicos y la aplicación del conocimiento científico en general; un ejercicio que no deja de ser novedoso para la esfera de la ciencia y el desarrollo de nuevas tecnologías.

1 Yoandy Izquierdo Toledo es Subdirector del Centro de Estudios Convivencia (CEC-Cuba); editor revista sociocultural *Convivencia*; Doctor en Humanidades: Historia, Filosofía y Estética por la Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, España; Máster en Acción Política por la Universidad Francisco de Vitoria; Máster en Bioética por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir; Licenciado en Microbiología por la Universidad de La Habana. ORCID: 0009-0000-1987-198X. Correo: yoandy@centroconvivencia.org.

Palabras clave:

Bioética, personalismo, educación ética y cívica, ciencia, conciencia.

Abstract

Cuba is experiencing a crisis of values and virtues that is causing anthropological damage and a perceptible and growing social dysfunction. For more than five decades, the Cuban educational system has been based on a materialist, dialectical philosophy of Marxist-Leninist inspiration, which has produced a type of ethics that does not align with the essence of ethical thought in Cuba. Scientific research, which is not immune to these effects, requires, in this current era of change, a fundamental call to ethical principles, to training grounded in respect for human dignity. Bioethics has been a neglected discipline in the university curriculum, reduced to a few general topics, and sometimes offered as an elective in Cuban Medical Sciences Universities. This qualitative research aims to identify, within the thought of Saint John Paul II, the ontological, epistemological, and anthropological foundations of ethics that will allow for the articulation of a theoretical framework to serve as a basis for teaching bioethics in the Cuban biosanitary sector. Furthermore, it proposes a harmony between science and philosophy, based on reason open to dialogue with faith and at the service of the person, through the application of texts and concepts from the Catholic faith that underpin scientific procedures and the application of scientific knowledge in general—a novel approach for the sphere of science and the development of new technologies.

Keywords:

Bioethics, personalism, ethical and civic education, science, conscience.

Introducción

En la actualidad la persona se desarrolla en el tránsito hacia una nueva cultura globalizada llamada postmodernidad. Algunos rasgos de esta etapa constituyen retos para las sociedades contemporáneas que viven los efectos de sistemas incompletos o deficitarios de una formación integral. La ausencia de modelos caracterizados por la autoridad moral incrementa la inseguridad y la incertidumbre hacia lo moralmente positivo y negativo. Los nuevos esquemas a seguir en cuanto a la metodología del conocimiento, los propios modelos del saber y las diversas relaciones de poder, bajo el dominio de la información y los cambios en el desarrollo científico-técnico, exigen más capacidad de decisión, identificación de prioridades y un elevado nivel de coherencia entre juicios y acciones. Por otro lado, el aumento de las dificultades socioeconómicas para la realización de expectativas personales y profesionales por las nuevas generaciones, dificulta la elaboración de proyectos individuales que den sentido a la vida en correspondencia con los resortes morales.

La educación, entendida como un proceso de formación cultural, moral y ética, está interrelacionada con la ciencia, el arte, las ideologías y las tecnologías de cada sociedad; es por ello que cuando se habla de calidad de un sistema educativo se hace en base a la calidad de los currículos académicos, el buen desempeño de los profesionales y la pertinencia social.

Unido a los factores anteriores, indicadores de calidad dentro del proceso educativo, la formación de valores constituye un reclamo del mundo actual. Los cambios que se han venido produciendo en el mundo político, en las empresas, en la educación y en general en la sociedad, refuerzan la importancia y necesidad del clima intelectual y científico de todas las instituciones de educación. En estos nuevos contextos en que la sociedad plantea exigencias cualitativamente diferentes y se reclama la pertinencia de la formación ciudadana, se requiere del fortalecimiento de la formación de valores. Las instituciones de educación superior tienen la responsabilidad de incidir en esta formación y apoyar a los niveles precedentes de educación.

La formación ética y cívica es una de las necesidades más urgentes y uno de los desafíos más difíciles para Cuba. Los tiempos actuales requieren una intensa actividad educativa y un compromiso correspondiente por parte de todos, para que la búsqueda de la verdad, que no se puede reducir al conjunto de opiniones o a alguna de ellas, sea promovida en todos los ámbitos y prevalezca por encima de cualquier intento de relativizar sus exigencias o de ofenderla.

La asignatura de Moral y Cívica fue eliminada de los programas de enseñanza cubanos, y hasta el momento no ha sido sustituida por otra que sea suficiente y no ideologizada, a la vez que no se ha logrado edificar un nuevo ambiente favorable a la educación ética. Tampoco se desarrollan programas abarcadores, ni disciplinas dentro de la distribución curricular de los perfiles de las ciencias biomédicas. Esta situación provoca que los investigadores no puedan poner en práctica, cabalmente, un código ético, ni seguir un esquema integral para el cual no fueron educados, ni recibieron la formación necesaria en los niveles de enseñanza.

En el campo de las investigaciones científicas, ya sean ciencias sociales o biomédicas, se describen diferentes aspectos que se constituyen en requisitos para asegurar la conducta ética de la investigación. Estos propician un marco de trabajo sistemático y coherente para la evaluación de los procesos de investigación. Una sólida formación ética y cívica, a través de un modelo educativo integral, sistemático, y que profundice en la medida que aumentan los niveles de enseñanza, podría contribuir a aumentar la calidad de las investigaciones, el nivel de preparación de los profesionales y podría garantizar la puesta en práctica de los principales principios éticos universales. El esfuerzo de cada profesional debe estar dirigido hacia los tres niveles ontológicos básicos que son: la naturaleza, la vida y la acción humana.

La filosofía personalista de san Juan Pablo II constituye un aporte a la solución del problema de la despersonalización que se sufre en Cuba. Él fue un autor prolífico. Durante sus 26 años de pontificado escribió más de 300 títulos y 14 encíclicas, además de múltiples exhortaciones apostólicas. Antes de ser elegido Papa fue un autor filosófico primero. La obra cumbre del pensamiento filosófico de Karol Wojtyła, y uno de los textos antropológicos decisivos del siglo XX es *Persona y Acción* (1969). Establece que la ética necesita un poderoso sustrato antropológico y refuerza la validez del método experiencial, de ir conociendo a la persona a través de sus actos.

El objetivo de este artículo, que forma parte de una investigación doctoral², tiene como objetivo investigar los fundamentos bioéticos que aparecen en el pensamiento, la doctrina y la obra de san Juan Pablo II que sirvan de elementos inspiradores para una ética de la investigación en Cuba.

2 La tesis doctoral titulada “Contribuciones del pensamiento de San Juan Pablo II para una educación de la ética de la investigación en las ciencias biosanitarias en Cuba” fue defendida el 22 de enero de 2025 para optar por el grado de Doctor en Humanidades: Historia, Filosofía y Estética, en la Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad Francisco de Vitoria (UFV), en Madrid, España. Dirigida y tutorada por el Catedrático de Ética de la UFV Prof. Dr. José Ángel Agejas Esteban, obtuvo la máxima calificación de *Sobresaliente Cum Laude* ante el tribunal presidido por el Prof. Dr. Ramón Lucas Lucas, LC, de la Universidad Europea de Roma.

La persona en la filosofía de Karol Wojtyła

La norma personalista es para Wojtyła, junto a la experiencia del amor, un elemento clave para acceder y discernir todo el conocimiento sobre la persona concebida como una realidad integral. Juan Manuel Burgos (2000) nos dice que:

Wojtyła pasa por tres etapas en su acercamiento al pensamiento personalista. En una primera etapa, que se ubica en torno al estudio sobre ética filosófica y sobre el amor humano, en su interés por acercarse al hombre concreto, de carne y hueso, que vive, siente, ama; así también, introduce la subjetividad en la reflexión ética teniendo en cuenta la interioridad del sujeto, su vida personal, elemento no demasiado presente en la ética tomista, la que a su juicio era demasiado objetivista.

Esta primera etapa se encuentra relacionada con el tratamiento que da a temas humanos de interés propio y para las personas que le rodean, colegas, jóvenes estudiantes, familias amigas. Juntos comparten inquietudes sobre cuestiones como el desempeño laboral, el mundo del trabajo en general, el amor, la sexualidad y el matrimonio como compromiso supremo. Es una etapa inicial bien pegada al interés de la persona de establecer normas de relación para una convivencia sana a través del uso de códigos éticos que permitan actuar con libertad y responsabilidad.

La segunda etapa puede ser entendida como la evolución desde esas cuestiones éticas primordiales que enunciábamos anteriormente hacia la antropología en sentido amplio. Es decir, pasar del objetivismo que presenta el tomismo al estudio detallado e integral de la persona. Es la etapa donde escribe *Persona y acción* (1969).

En una tercera etapa tenemos a un Wojtyła que, sin dejar a un lado la riqueza de toda persona, se mueve más hacia una filosofía social que tiene en cuenta las distintas dinámicas de relación que se dan entre los hombres organizados en sociedad. Esta etapa se enriquece con su pontificado, donde no deja de “volver a la persona”, pero ejerce una influencia mayor a través de sus documentos pontificios, catequesis para el mundo, audiencias con autoridades civiles y religiosos y del mundo en general.

El término *persona* es el que ha escogido Wojtyla, en su línea del personalismo filosófico, para denotar y resaltar en el hombre un ser que no se encierra en los conceptos señalados, sino que se comprende en el de *persona* porque lo indica como único ser racional y que posee vida espiritual. Es la fusión de materia y espiritualidad.

Wojtyla establece un método totalmente original y propio. Elabora una antropología que hace justicia a la realidad personal y desde la cual luego podrá pasar a una meta-ética. No debemos olvidar que se desempeña como profesor de ética, por lo que direcciona sus obras desde una perspectiva antropológica como medio para fundamentar la ética, dándole un soporte sólido y llegar así a una meta-ética, que va más allá de los preceptos éticos (García, 2019).

La filosofía de Karol Wojtyla es un personalismo original fruto de fuentes tomistas, fenomenológicas y kantianas que se encuentra desarrollado principalmente en *Persona y acción*. Esta propuesta es estrictamente personalista, pero no encaja adecuadamente en ninguna de las corrientes principales de esta filosofía. Esta es la razón, a nuestro juicio, por la que su obra ha sido poco estudiada y trabajada. Wojtyla ofrece una antropología personalista pero no explicita qué entiende por personalismo, cómo se sitúa su posición filosófica en relación con otras corrientes personalistas o cómo las entiende. Para evitar este problema Burgos propone una corriente distinta, a la que llama *personalismo integral* y cuyo núcleo esencial estaría formado por la antropología de Karol Wojtyla y su propia teoría del personalismo (Burgos, 2000, pp. 105-134).

Una de las características principales del *personalismo integral* es la centralidad estructural del concepto de persona en la arquitectura teórica de su antropología. Esta afirmación significa que la persona es (y debe ser) el concepto clave de la antropología y la ética, y la distingue de otras filosofías en las que el concepto de persona es relevante, pero no es el concepto central de la antropología filosófica. A estas últimas podríamos etiquetarlas como filosofías de la persona pero no como filosofías personalistas (Burgos, 2000, pp. 123-125). Es decir, Wojtyla establece un concepto moderno de persona, que combina varios elementos tenidos en cuenta por los clásicos e introduce recursos novedosos que permiten mirar desde una perspectiva moderna que contempla supuestos no tenidos en cuenta hasta el momento.

Karol es consciente de que asumir sin más los presupuestos modernos sin una base realista-metafísica fácilmente puede conducir al idealismo, de lo cual tuvo sobrada experiencia con los diferentes totalitarismos en su propia Polonia natal. La respuesta a este complejo pro-

blema fue original y arriesgada, ya que Wojtyla realiza una completa reconstrucción de los conceptos antropológicos a partir de la filosofía tomista añadiéndole toda la parte subjetiva e irreductible del hombre desde una perspectiva personalista (García, 2019, p. 86).

El personalismo que representa Karol Wojtyla reprueba el relativismo ético formulado como autonomía moral, principio de todo totalitarismo. La verdad ética no está sujeta a las opiniones ni la moral a la sola tolerancia (López, 2013, p. 150). Tanto en *Persona y acción*, en el resto de las obras publicadas por Karol Wojtyla, así como en el magisterio de Juan Pablo II podemos encontrar un rico contenido antropológico-ético que es preciso seguir explorando. El análisis crítico que Wojtyla realiza le permite exponer con claridad los elementos irreducibles de la eticidad de la acción humana, que más tarde le acompañarán en la fundamentación de la sólida ética de corte personalista evidenciada durante toda su vida y obra.

La antropología en las ciencias biosanitarias

En toda la obra de Juan Pablo II se desarrolla una relación en tres dimensiones: la relación del hombre con el hombre, del hombre consigo mismo y, finalmente, del hombre con Dios. Para el Papa es innegable que el ser humano es un ser de dimensiones terrestres pero con destinos trascendentes.

En el estudio de la realidad humana, que es el objeto de la antropología, aparecen imbricadas todas aquellas ciencias que abordan aspectos biológicos, culturales y sociales de la persona. La bioética se nutre de saberes auxiliares de las ciencias biológicas y de los estudios socioculturales pero debe establecer métodos claros y bases precisas para el desarrollo de la investigación y tratamiento con humanos. Analizando el alcance y los límites del saber bioético, podemos decir que la particularidad del método bioético personalista reside en la confrontación de unos principios valorativos con la experiencia humana que los verifica o hace científicamente verdaderos.

Fenómenos de la postmodernidad como la globalización, unido a otros fenómenos propios de saberes específicos, reducen la cuestión bioética a un sistema de procedimientos y a consensos en la toma de decisiones. Esta reducción requiere un esfuerzo semántico y argumental en diálogo con la tradición pragmático-utilitarista. Todo análisis que se haga para dilucidar la relación que se establece entre conocimiento y valores seguirá suponiendo un desafío para la bioética.

Si el objeto de la ética es el bien del paciente en la totalidad de su situación antropológica, resulta importante en bioética y en las prácticas biomédicas recuperar la convicción de que el acto terapéutico no se reduce solamente a un acto meramente técnico, sino que es un auténtico acto relacional, cargado de implicaciones éticas y morales que conducen a la realización del bien (Flórez, 2000).

Teniendo en cuenta los conflictos intrahospitalarios, las políticas de salud establecidas por los gobiernos y tipos de sistemas, las metodologías y procedimientos de evaluación, muchos autores consideran que la causa de los sistemáticos y crecientes problemas éticos es una profunda crisis antropológica. En el caso cubano, podemos hablar del término “daño antropológico” acuñado por Dagoberto Valdés Hernández³ y definido de la siguiente forma:

El daño antropológico causado por el totalitarismo en Cuba es el debilitamiento, la lesión o el quebranto, de las facultades cognitiva, emocional, volitiva, y de las dimensiones ética, social y espiritual de la persona humana, todas o en parte, según sea el grado del deterioro o trastorno causado, no obstante conservarse siempre la esencia de la persona humana y su dignidad (Valdés, 2023).

Este “daño antropológico”, al limitar las dimensiones del desarrollo humano, debilita la voluntad, afecta la inteligencia emocional, limita la formulación y ejecución de los proyectos de vida, y conduce a la vida por los caminos de la incoherencia y el relativismo moral. Por tanto, una mirada desde la bioética personalista tendrá como objetivo general buscar la centralidad de la persona en toda acción y como objetivos específicos:

Atender a la persona como un todo, en una mirada integral que abarque no solo el cuerpo, sino también la psique y el espíritu... Contemplar a la persona como un ser estructuralmente abierto a los demás (lo que resulta muy relevante a la hora de calibrar las consecuencias sobre terceros de determinados cursos de acción). Por último, es preciso considerar a la persona, a lo largo de

3 El término conocido hoy por “daño antropológico” tuvo su origen, aunque con otro nombre, en la ponencia “Reconstruir la sociedad civil: un proyecto para Cuba”, escrita y presentada por Dagoberto Valdés Hernández y Luis Enrique Estrella en la II Semana Social Católica de Cuba, celebrada en La Habana durante los días 19 y 20 de noviembre de 1994. El término usado por Dagoberto Valdés en esa ponencia fue primero “desastre antropológico” y luego en la misma página usó “fracaso antropológico”. A partir de ahí y en la medida que fue profundizando en el tema, el autor fijó el término “daño antropológico”.

toda su existencia, siempre como un fin en sí misma y nunca un medio para la obtención de fines ajenos a ella (Albert, 2018).

Juan Pablo II decía ante la ONU, en 1995, que “El totalitarismo moderno ha sido, antes que nada, una agresión a la dignidad de la persona, una agresión que ha llegado incluso a la negación del valor inviolable de su vida” (Juan Pablo II, 1995, No. 4).

La dignidad como fundamento antropológico

El progreso de las ciencias biológicas y las ciencias médicas ha posibilitado que el ser humano disponga de medios terapéuticos que se perfeccionan constantemente aumentando su eficacia. Sin embargo, este avance puede llevar a la persona del médico, enfermero, investigador, a la tentación de transgredir los límites de un razonable dominio de la naturaleza poniendo en peligro la misma supervivencia e integridad de la persona. Por un lado se intenta curar la dimensión corporal de la persona, y por otro pueden ser obviadas las demás dimensiones degradando su dignidad.

El mismo ser humano ha sido quien ha recurrido a la instrumentalización y a la manipulación de la vida como mecanismos para programar inclusive lo biológico a través de la genética, con independencia de cualquier criterio moral. Algunas consideraciones humanas sostienen que la cuestión moral está completamente separada de algunas prácticas científicas y que, por esa misma razón, no puede haber ningún tipo de “censura” teológica o moral a la actividad científica. Los defensores de ese criterio olvidan que la ciencia es una actividad del hombre y para el hombre y que, por ende, los principios fundamentales de la Teología Moral de la Persona y los principios de la Bioética valen para la ciencia como para cualquier actividad humana que esté en beneficio de la misma vida del hombre (López y Zulueta, 2020, p. 21).

El modelo de bioética denominado humanista, reconoce que la libertad humana no queda suficientemente caracterizada simplemente por la posibilidad de optar entre las distintas opciones de una alternativa (es decir, por la prevalencia del principio de autonomía). La antropología del humanismo conlleva a la exigencia de entender la dignidad como un atributo universal, independiente de cualquier situación en la se presente el debate o la acción.

La solución de los frecuentes conflictos entre los principios de la bioética exige una reflexión rigurosa, basada en un sistema de referencia moral que respete alguna consigna universal

capaz de superar el simple consenso entre expertos. La solución definitiva obliga a fundamentar cualquier decisión en un modelo antropológico adecuado. Esa consigna, ese sustrato, ese argumento basal, es la dignidad humana.

Es innegable que para Juan Pablo II el ser humano es un ser de dimensiones terrestres pero con destinos trascendentes. Todos los atentados contra la dignidad humana son, por tanto, atentados contra su realidad ontológica. Por otra parte, la dignidad se manifiesta también mediante la realización de las diferentes acciones creadoras del ser humano. En efecto, esto ocurre en tanto el ser humano, independiente de sus acciones y decisiones, posee dignidad y merece, por ella, ser respetado sin mediar para ello clase social, condicionamiento político, credo religioso o preferencia sexual.

Sobre la dignidad humana, podemos asegurar que no es un fundamento materialista, ni biológico, ni económico, es una realidad ontológica que otorga al hombre y a la mujer un rango sin igual. Juan Pablo II mantuvo esta realidad hasta el derrotero de las situaciones sociales que atentan contra la dignidad humana. Sostenía el criterio de que “si las técnicas permiten al hombre tener en sus manos el propio destino, es cierto que también lo exponen a la tentación de transgredir los límites de un razonable dominio de la naturaleza” (Juan Pablo II, 1980). En esos límites, precisamente, también recuerda la enseñanza papal que radica la fragilidad del ser humano, su vulnerabilidad y corruptibilidad (Mora, 2004).

Algunos rasgos de la dignidad humana emanados del pensamiento de Juan Pablo II:

1. La dignidad humana es una tarea conceptual y práctica; es un quehacer propiamente personal y social y su reactivación es una tarea inacabable. “Es a la luz de la dignidad de la persona humana —que debe afirmarse por sí misma— como la razón descubre el valor moral específico de algunos bienes a los que la persona se siente naturalmente inclinada (Juan Pablo II, 1980).
2. La dignidad humana exige ser vivida siempre y en todo momento de la vida cotidiana. “...en la medida en que expresa la dignidad de la persona humana y pone la base de sus derechos y deberes fundamentales, la ley natural es universal en sus preceptos, y su autoridad se extiende a todos los hombres” (Juan Pablo II, 1995, *Evangelium vitae*, No. 51).
3. El ser humano no es ni un instrumento de producción, ni objeto de instrumentalización. No es susceptible de manipulaciones bajo ningún concepto.

...la investigación biomédica, campo fascinante y prometedor de nuevos y grandes beneficios para la humanidad, debe rechazar siempre los experimentos, descubrimientos o aplicaciones que, al ignorar la dignidad inviolable del ser humano, dejan de estar al servicio de los hombres y se transforman en realidades que, aparentando socorrerlos, los oprimen (Juan Pablo II, 1995, *Evangelium vitae*, No. 89).

4. La dignidad humana está en función de las acciones y estas deben estar enmarcadas en condiciones que permitan el desarrollo pleno de las posibilidades del ser humano. Juan Pablo II reconoce el empobrecimiento de las relaciones interpersonales porque:

El criterio propio de la dignidad personal —el del respeto, la gratuidad y el servicio— se sustituye por el criterio de la eficiencia, la funcionalidad y la utilidad. Se aprecia al otro no por lo que “es”, sino por lo que “tiene, hace o produce”. Es la supremacía del más fuerte sobre el más débil (Juan Pablo II, 1995, *Evangelium vitae*, No. 23).

5. La dignidad humana está relacionada con el ascenso ontológico y espiritual, en otras palabras, con una formación constitutiva y afirmativa del ser humano, en tanto que este ascenso es un perfeccionamiento de su total naturaleza (corporal y espiritual, material y trascendente). Al respecto, la Constitución Pastoral *Gaudium et spes* (Concilio Vaticano II, 1965) retomada por Juan Pablo II en *Evangelium vitae*, plantea que:

Solo el respeto de la vida puede fundamentar y garantizar los bienes más preciosos y necesarios de la sociedad, como la democracia y la paz. En efecto, no puede haber verdadera democracia, si no se reconoce la dignidad de cada persona y no se respetan sus derechos (Juan Pablo II, 1995, *Evangelium vitae*, No. 101).

El binomio ciencia y conciencia

La ciencia permite el abordaje del conocimiento y ayuda de manera significativa a la búsqueda de la verdad, articulando sistemáticamente los aportes teóricos con las observaciones empíricas manifiestas a través de unos resultados comprobables y aplicables a la realidad. Esta situación supone para las ciencias un llamado a cohabitar con los constructos culturales y sociales que los humanos han confeccionado a lo largo de su evolución.

El desarrollo vertiginoso de las ciencias en la actualidad ha conducido al mundo contemporáneo por el camino de una civilización científica. Resulta fácil constatar que las aplicaciones de las ciencias, si bien frecuentemente sirven para el progreso humano, en otras ocasiones lo obstaculizan, llegando a constituir incluso una de las amenazas más serias para el futuro de la humanidad. Es por ello que esta situación actual exige, como tarea urgente, un replanteamiento del sentido teórico y práctico de las ciencias, que clarifique las confusiones teóricas y permita evitar los inconvenientes prácticos que han acompañado al desarrollo de las ciencias.

Antes del pontificado, Karol Wojtyła mostró su interés por el diálogo con las ciencias, como sacerdote, como Arzobispo de Cracovia y luego como Cardenal. En el Concilio Vaticano II, siendo Arzobispo de Cracovia, había representado un papel importante en la transformación de la GS, y había vivido las discusiones que llevaron a “deplorar ciertas actitudes que han existido entre los cristianos mismos, insuficientemente advertidos de la legítima autonomía de la ciencia...” (*Gaudium et spes*, No. 36).

Por tanto, no es de extrañar que el Magisterio del Papa Juan Pablo II arroje una luz poderosa para examinar en profundidad la crisis del sentido de las ciencias, permite señalar sus causas y, de este modo, proponer los remedios oportunos (Artigas, 1982).

Haciendo alusión a la visión instrumentalista de las ciencias, hace una breve comparación entre el pasado y el presente para definir lo que él mismo llama “los frentes de batalla” de nuestro tiempo y colocarlos en el centro de la atención de la Iglesia, la sociedad civil y el Estado:

En tiempos pasados los defensores de la ciencia moderna lucharon contra la Iglesia con el siguiente lema: razón, libertad y progreso. Hoy, ante la crisis del sentido de la ciencia, ante las múltiples amenazas para su libertad y ante las dudas que el progreso suscita, los frentes de batalla se han cambiado. Hoy es la Iglesia la que entra en batalla:

- por la razón y la ciencia, a quien esta ha de considerar con capacidad para la verdad, capacidad que la legitima como acto humano;
- por la libertad de la ciencia, mediante la cual la ciencia misma adquiere su dignidad como bien humano y personal;
- por el progreso al servicio de la humanidad, la cual tiene necesidad de la ciencia para asegurar su vida y su dignidad (Juan Pablo II, 1980, Discurso Catedral de Colonia, No. 5).

Esas tres grandes líneas de trabajo deben estar encaminadas hacia una dilucidación exacta sobre la verdadera funcionalidad del conocimiento científico. La ciencia, influenciada por corrientes ideológicas de la actualidad como el pragmatismo y el utilitarismo, debe ser vista con altura de mira, más allá de la dimensión de su funcionalidad. Al no producirse una integración de la variedad de conocimientos emanados de las ciencias, se produce una imagen científica distorsionada que enfatiza una sola de sus dimensiones: la “ciencia técnica”.

El tema de las ciencias de la vida siempre estuvo presente entre las preocupaciones de Juan Pablo II, razón por la que en múltiples ocasiones, y ante diversidad de personalidades procedentes de distintos campos del saber científico, pronunció discursos iluminados desde la fe, pero encarnados en la realidad de la época. Comprendió muy tempranamente que la ciencia, en cuanto a conocimiento humano que es:

...no es monista ni exclusivamente deductiva, sino inductiva y deductiva a la vez y, de otra parte, plural, puesto que implica no solo mirar a la realidad, sino hacerlo desde diversas perspectivas y según diversas metodologías; en suma, una diversidad de ciencias, en mutua confrontación e intercambio (Illanes, 1982, p. 887).

La visión funcional de la ciencia ha traído consecuencias negativas que conducen a cuestionarse la orientación general de la cultura científico-técnica. Juan Pablo II expresa abiertamente ante un grupo de Premios Nobel que:

Las consecuencias de esa raquítica visión de la ciencia aparecen claramente: el progreso científico no siempre ha ido acompañado de una análoga mejora de las condiciones de vida del hombre. Se han producido efectos imprevistos y no deseados, causando preocupación en sectores cada vez más amplios de la población (Juan Pablo II, 1980, Discurso Premios Nobel, No. 3).

El binomio ciencia y verdad

La ciencia tiene sentido, básicamente, cuando se orienta hacia la búsqueda de un conocimiento verdadero de la realidad; es decir, lo que algunos autores y el propio Juan Pablo II llaman “la razón de la ciencia”, un “servicio a la verdad”.

Juan Pablo II señaló con firmeza, en sus discursos dirigidos a personas de ciencia, la urgencia de la tarea que supone la tecnociencia en su compromiso ineludible con la verdad. De este modo, el Papa cumple con una de las principales obligaciones de su misión: sin entrar en el terreno de las discusiones científicas o técnicas —subraya claramente, por el contrario, el ámbito de su legítima autonomía—, trata acerca de estos temas en cuanto se relacionan con el conocimiento de la verdad y con los problemas éticos, lo cual constituye evidentemente un derecho y una obligación no solo del magisterio eclesiástico, sino también de las enseñanzas en todos los sectores de la sociedad (Artigas, 1982, p. 617).

Sus diversos discursos, dirigidos a públicos diferentes pero con el mismo objetivo y sello de identidad pueden ser entendidos en una misma dirección: a la vez que subrayan la autonomía de las ciencias (referido al no condicionamiento político e ideológico), también se refuerza el compromiso teórico al servicio de la verdad y el compromiso práctico respecto de las aplicaciones cuyo receptor final es la persona.

La ciencia tiene su sentido y su derecho si es reconocida como ciencia capaz de tender a la verdad, y la verdad es reconocida a su vez como un bien humano. Entonces queda justificada también la exigencia de la libertad de la ciencia ante la verdad, porque, ¿cómo podrá un bien humano conseguir su realización sino a través de la libertad? (Juan Pablo II, 1980, Discurso Catedral de Colonia, No. 5).

La ciencia siempre ha estado asediada por ese peligro de ser valorada única o principalmente en cuanto que es un instrumento para realizaciones técnicas; es decir, su dimensión funcional o instrumental. Si solo se tiene en cuenta esta faceta dentro de su multidimensionalidad, se pierde su sentido como búsqueda de la verdad. A partir de ahí, el conocimiento humano en general queda infravalorado, al situarlo en una perspectiva pragmatista. Por tanto, la misión de todos los hacedores de ciencia radica, en primer lugar en la búsqueda de la verdad para superar el instrumentalismo y, en segunda instancia, en el compromiso personal que necesita de la educación y de la ética.

Como hemos enunciado anteriormente, la autonomía de la ciencia tiene una razón de ser y un sentido: la búsqueda de la verdad. Esto, a su vez, implica un compromiso: la ciencia debe servir a la verdad. Por eso mismo, la ciencia se relaciona con otros modos de alcanzar la verdad y, concretamente, con la verdad acerca del sentido de la vida humana. En cuanto a sus aplicaciones, lógicamente deben encontrar su sentido en el servicio a la persona.

Existe, por consiguiente, un doble compromiso de la ciencia. Por una parte “la ciencia es para la verdad y la verdad para el hombre, y el hombre refleja, como una imagen (Cf. Gn 1, 27), la eterna y trascendente Verdad que es Dios” (Juan Pablo II, 1980, Discurso Premios Nobel, No. 2). Por otra parte, “la ciencia técnica, orientada a la transformación del mundo, se justifica por su servicio al hombre y a la humanidad” (Juan Pablo II, 1980, Discurso Catedral de Colonia, No. 4). La sentencia de que la ciencia busca siempre la verdad podría parecer una afirmación trivial; sin embargo, tiene muchas implicaciones de gran importancia. En concreto, puede decirse que alrededor de ella han surgido y siguen existiendo graves equívocos epistemológicos que afectan de modo decisivo a nuestro entorno intelectual (Artigas, 1982, pp. 618-619).

El discernimiento ético como herramienta para la educación

Por un lado, el abordaje de las relaciones entre la verdad y la libertad, la verdad y la dignidad, así como la interacción libertad-responsabilidad representa un camino ético para hacer el bien según la aventura antropológica y filosófica de Wojtyła. Por otro lado, la visión wojtyliana de un personalismo integral comprende lo que hemos abordado también como la antropología en las ciencias, o el desarrollo de la ciencia centrada en la persona. La ciencia y la verdad de la persona en su sentido trascendente, además de la fusión de ciencia y conciencia deben ser tarea permanente de las diferentes corrientes dentro de la bioética.

En el campo de la investigación y la enseñanza de las ciencias biosanitarias este último particular, la ubicación de la persona en el centro de todas las relaciones, pasa por el proceso de discernimiento ético, es decir, un camino que se refuerza a través de valores y actitudes que sirvan como *modus operandi* en el sistema educativo.

La necesidad de discernir está relacionada con la falta de directrices, de normas y de leyes con las se encuentra la persona a lo largo de su proceso de crecimiento tanto humano como espiritual. Las diversas situaciones de la vida, que suponen problemáticas desde el punto de vista ético, conllevan a discernir, es decir, poder tomar una decisión correcta, poder elegir entre dos cosas que se presentan, con la mayor velocidad posible. Para ello, el discernimiento requiere de algunos elementos que le son intrínsecos para que pueda ser considerado como eficaz. Entre los más indispensables se encuentra la libertad, que es la que ayuda a elegir entre distintas opciones lo que la razón nos indica. Coartar la libertad es impedir que la persona se realice plenamente por donde cree que es correcto, prudente o por donde

le indique la voluntad para elegir hacer el bien. De otro lado, tenemos la experiencia, que ayuda a discernir mejor si se ha vivido directa o indirectamente el efecto de una acción, la consecuencia de una decisión, o se ha vivido, en primera persona, la experiencia de tener que tomar partido ante las múltiples encrucijadas del camino.

Discernir humanamente es dejar que la conciencia tome el control de nuestro interior y se convierta en otro de los parámetros esenciales a la hora de tomar nuestras decisiones.

Los valores que constituyen el discernimiento humano deben ser aquellos que tocan lo central de la humanidad. Es lo que denominamos ética, en sentido amplio. Al respecto, durante su visita a Cuba en enero de 1998, Juan Pablo II, en la homilía de la Misa dedicada a los jóvenes cubanos expresó:

...la “vida digna” a los ojos de Dios tiene ese precio. Si no están dispuestos a pagarlo, vendrá el vacío existencial y la falta de un proyecto de vida digno y responsablemente asumido con todas sus consecuencias. La Iglesia tiene el deber de dar una formación moral, cívica y religiosa, que ayude a los jóvenes cubanos a crecer en los valores humanos y cristianos, sin miedo y con la perseverancia de una obra educativa que necesita el tiempo, los medios y las instituciones que son propios de esa siembra de virtud y espiritualidad para bien de la Iglesia y de la Nación (Juan Pablo II, 1998, Homilía en Camagüey, No. 3).

A ese deber no solo está llamada la Iglesia sino, en primera instancia, la familia como escuela de formación que se complementa con las instituciones educativas, ya sean de la Iglesia o del Estado. Sin olvidar “que la persona humana y el respeto por la misma son el camino de un mundo nuevo” (Juan Pablo II, 1998, Homilía en Camagüey, No. 4). El Papa exhorta a: “¡Que Cuba eduque a sus jóvenes en la virtud y la libertad para que pueda tener un futuro de auténtico desarrollo humano integral en un ambiente de paz duradera!” (Juan Pablo II, 1998, Homilía en Camagüey, No. 4).

El viaje apostólico a Cuba, en 1998, además de constituir un hito en la historia de la Isla por ser la primera visita de un Papa, conocedor de las “ideologías del mal”, dejó una serie de tareas recogidas en sus homilías y discursos que pueden ser consideradas como guía para la aplicación de la Doctrina Social de la Iglesia en el país caribeño.

La familia, la escuela y la Iglesia deben formar una comunidad educativa donde los hijos de Cuba puedan “crecer en humanidad”... Por tanto, los padres, sin esperar que otros les reemplacen en lo que es su responsabilidad, deben poder escoger para sus hijos el estilo pedagógico, los contenidos éticos y cívicos y la inspiración religiosa en los que desean formarlos integralmente. No esperen que todo les venga dado. Asuman su misión educativa, buscando y creando los espacios y medios adecuados en la sociedad civil (Juan Pablo II, 1998, Homilía en Santa Clara).

La bioética principialista y la bioética personalista: su importancia para la investigación

El desarrollo de la ciencia y la técnica no debe ser valorado solamente desde una perspectiva terapéutica, que podría conducir al utilitarismo, sino también desde la promoción de la vida humana, atendiendo a la unidad psicosomática que se considera la persona y teniendo en cuenta su apertura a todo lo real y trascendente.

Con el objetivo de contrarrestar esa tendencia al utilitarismo que degrada a la persona en cuanto a su humanidad es que se hace más relevante la dimensión ética de la investigación. Esta comprende varias aristas como son: la ética social general (que caracteriza a una sociedad que es plural y no uniforme y que está representada por las diferentes ideologías y los principios éticos que la componen), la ética institucional, la grupal y la individual (el científico o el grupo de ellos que conduce concretamente una investigación). En el caso cubano, el desarrollo de la ciencia en función de intereses ideológicos y políticas de Estado pone sesgos al verdadero Desarrollo Humano Integral.

La mirada de la postmodernidad debe estar focalizada en el sentido de percibir que detrás de cada avance tecnológico y científico hay un conjunto de valores, que pueden ser más o menos explícitos, pero que todos ellos reflejan el desarrollo social, el estado de la ciencia y los intereses y prioridades de una sociedad y de determinados grupos. De ahí que, sin ser un proceso uniforme, cada sociedad produce el tipo de científicos que necesita y fomenta el tipo de investigación que le interesa, conviene y sostiene. Las diversas instituciones y los grupos de investigación se afilian y defienden determinados tipos de investigaciones y definen el modo de ejecutarlas.

En cualquier caso, la bioética, como saber interdisciplinar, guarda estrecha relación con la antropología y la ontología de la vida. Al centrarse en la persona, no es suficiente conformarse con los códigos bioéticos y sus correspondientes, y a veces convenientes, marcos jurídicos y ulterior desarrollo legislativo. Su basamento más sólido debe estar soportado por una ética global, enraizada en la antropología filosófica, en la ética de la investigación y en el avance científico guiado por la dignidad humana.

En las sociedades contemporáneas hay un constante malestar por los malos servicios (crisis de la calidad) y por los problemas de seguridad de los pacientes (crisis de seguridad) que incluyen variedad de situaciones, como por ejemplo, muertes ocasionadas por iatrogenias médicas. La combinación de estos problemas permite entenderlo como uno solo: crisis calidad-seguridad. Esta crisis puede ser considerada como un efecto directo de la deshumanización de la medicina moderna. La diversidad de criterios generados contribuye a tal malestar y deshumanización.

Una de las críticas al principialismo se hace notar cierta indeterminación y ambigüedad en la metodología expuesta por sus padres fundadores. Una suerte de deontologismo pluralista que a la hora de aplicación no jerarquiza principios, lo que conduce, inevitablemente, a una serie de conflictos cuando cualquiera de los principios se contextualiza.

En el sector biosanitario, la toma de decisiones se basa con frecuencia en principios de acción de origen intelectual no bioético, de origen pragmático o basado en ciencias empíricas. Los principios de acción son los fundamentos de decisiones con un componente normativo, ético o político, orientados a ser actuados, y que pueden o no llegar al ámbito legal. De acuerdo con esta definición de normatividad aplicada a la salud, estos principios de acción son capaces de padecer de un análisis bioético. La comparación y el contraste de principios de acción iluminan fuertemente el problema de adónde se dirigen y adónde deben dirigirse la medicina y la salud. Esta articulación tiene importancia creciente debido a la difusión de educación sobre la medicina basada en la evidencia y la creación de agencias nacionales de evaluación de tecnologías sanitarias.

Por su parte, el personalismo se constituye con énfasis en la persona, que luego se especificó como bioética personalista. El personalismo, a diferencia del principialismo, recurre a una antropología filosófica para balancear conflictos entre principios. Supera así la dificultad de identificar la prioridad relativa de cada principio, la debilidad más cuestionada del principialismo (Insua, 2018).

La bioética personalista ofrece una serie de ventanas filosóficas, antropológicas, jurídicas, biológicas, sanitarias cuya utilización abre horizontes para vivir la lealtad con lo real. Se pretende, por lo tanto, que la orientación ayude a las personas a ser más plenas y cabales respecto de las propias convicciones.

La necesidad de la educación bioética en Cuba y la influencia del personalismo de Juan Pablo II

La importancia de la bioética es tal, que desde los diversos ambientes que tienen que ver con las ciencias se hace un llamado a que se desarrolle como parte de la estructura curricular en los niveles de enseñanza. La *Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO (2005)* establece una obligación para los Estados, que se hace extensiva, a través de ellos, a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que operan en su territorio. Esta obligación consiste en fomentar la educación y la formación relativas a la bioética (sobre todo, entre los jóvenes universitarios) y estimular los programas de información y difusión de conocimientos sobre la bioética.

La bioética se basa, así como los Derechos Humanos, en su fundamentabilidad. Si no es susceptible de fundamento, la bioética se diluirá necesariamente en medio de propuestas puramente formales que no abordan las cuestiones de fondo que necesitan encontrar una solución donde la persona no sufra daños en su dignidad. El problema que se plantea ante varios dilemas éticos es que la presencia de los “porqués” se percibe a menudo como una amenaza para la diversidad y la libertad. Parece que si introducimos el problema de la fundamentación de la bioética estamos introduciendo un elemento perturbador que, con toda probabilidad, volverá imposible la universalidad del sistema de formación en bioética. Fundamentabilidad y universalidad se presentan como exigencias incompatibles (Albert, 2018).

Es por ello que el desarrollo de la bioética, como saber que intenta regular el comportamiento humano allí donde la acción del ser humano transgrede ciertos límites, se torna, más que mero aporte a los currículos universitarios, un saber indispensable. Las insuficiencias en la enseñanza en Cuba no solo se reducen a la cuestión teórica, sino que existen insuficiencias en los conocimientos básicos sobre la ética de la investigación, lo que pudiera tener consecuencias contraproducentes en el desarrollo de las investigaciones. Es notable el amplio desconocimiento de la ética de la investigación con sujetos humanos, que se evidencia en el reclamo de conocimientos teóricos acerca de los principios y los límites éticos que rigen

toda investigación, la responsabilidad moral y legal del personal biosanitario involucrado en las investigaciones y los requisitos éticos de evaluación de los diseños de investigación (Del Castillo y Rodríguez, 2018, p. 221).

La insuficiencia de una educación ética y cívica en el caso cubano constituye el caldo de cultivo donde se forma un profesional del sector biosanitario, que también sufre y vive las deficiencias de la bioética en el proceso de enseñanza aprendizaje. Es justamente desde el pregrado, antes de alcanzar el mundo profesional, que el estudiante debe incorporar este conocimiento y garantizar un desempeño óptimo de su actividad investigativa durante su formación desde principios éticos cimentados en la justicia, la autonomía y la beneficencia. La llamada formación integral del profesional no garantiza esa integralidad si no se incorpora todos los saberes necesarios, máxime aquellos que son perdurables y centrados en la persona.

Durante la carrera de Medicina y otras ramas afines, es decir, en el pregrado de modo general, se debe adecuar el contenido de la actividad investigativa al de cada ciencia particular y reflejarlo en las asignaturas y las estancias que centran las tareas de investigación para que respondan a un problema de salud de la población y de la comunidad. Se debe formar a los estudiantes para que puedan convertirse en profesionales capacitados, provistos de un sentido crítico y habilitados para analizar los problemas y buscar soluciones, aplicarlas y evaluarlas a través del discernimiento ético (Rodríguez, 2016).

Si la investigación es considerada como: "...la expresión más alta de la habilidad que debe dominar el estudiante en cualquiera de los tipos de procesos educativos..." (Alemañy, 2011), entonces la actividad científica estudiantil es un factor determinante en la formación científico-técnica e integral de los educandos.

La conveniencia de la enseñanza de la ética y la bioética en el pregrado de medicina es indiscutible y se remonta al juramento hipocrático. Es por ello que se debe proponer un plan de asignaturas como parte de la disciplina bioética, que complementen los conocimientos básicos para los futuros profesionales médicos. Al respecto, el Pontificio Consejo para los Laicos expresa que la relación entre la salud y la educación debe ser fortalecida:

“Esta profesionalización, cuyos efectos benéficos son innegables, no siempre encuadra dentro de una formación universitaria al sentido de los valores, a la deontología profesional y al confronto con otras disciplinas como complemento de la necesaria especialización” (Congregación para la Educación Católica, 1994).

Esa profesionalización, que es el complemento bioético faltante en los planes académicos de las ciencias biosanitarias, supone un mayor protagonismo de la bioética de corte humanista en la universidad, con una visión abarcadora del entorno, de las verdaderas necesidades de la persona y del cumplimiento estricto de las libertades y derechos fundamentales. De esta forma se refuerzan las funciones de este nivel de enseñanza:

La Universidad no puede quedarse en lineamientos de un humanismo o una antropología general y común a todos los hombres sino que tiene que aplicar su labor investigativa y esclarecimiento de la verdad a la realidad concreta del hombre y la sociedad en la que ella está organizada y se encuentra (Ortiz, 2001).

Aprender a investigar desde los inicios de la carrera y obtener sólidos conocimientos bioéticos ayuda, a su vez, a fomentar la responsabilidad ética, la competencia científica y el compromiso de que en cada una de las acciones del ser humano se garantice el sentido de lo justo y de la verdad del conocimiento.

Juan Pablo II, en la Constitución Apostólica *Ex Corde Ecclesiae* (1990), al referirse a las Universidades Católicas, pero perfectamente extrapolable a todos los centros de formación y enseñanza, expresa que el esfuerzo de la comunidad educativa debe perseguir el objetivo de:

...discernir y evaluar bien tanto las aspiraciones como las contradicciones de la *cultura moderna*, para hacerla más apta para el desarrollo integral de las personas y de los pueblos. En particular se recomienda profundizar, con estudios apropiados, el impacto de la tecnología moderna y especialmente de los medios de comunicación social sobre las personas, las familias, las instituciones y el conjunto de la cultura moderna (*Ex Corde Ecclesiae* No. 45).

En el mencionado documento, el Papa expresa además que “La educación de los estudiantes debe integrar la dimensión académica y profesional con la formación en los principios morales... (por lo que) el programa de estudio para cada una de las distintas profesiones debe incluir una adecuada formación ética” (*Ex Corde Ecclesiae*, Artículo 4, No. 5).

Identificar, a través del discernimiento ético y la formación de la conciencia moral, dónde radican las principales deficiencias en la enseñanza de la bioética en Cuba, es el primer paso indispensable en el camino de la formación que integra las cuestiones de la vida, la libertad y

la moral. En el caso cubano, el refuerzo de las enseñanzas del personalismo de Juan Pablo II, contribuye a rescatar el valor de la persona en medio de una sociedad que, no solo no educa para el cuidado de la vida, sino que reduce sus dimensiones de desarrollo integral.

Quando se invierte la escala de valores y la política, la economía y toda la acción social, en vez de ponerse al servicio de la persona, la consideran como un medio en lugar de respetarla como centro y fin de todo quehacer, se causa un daño en su existencia y en su dimensión trascendente... El ser humano pasa a ser entonces un simple consumidor, con un sentido de la libertad muy individualista y reductivo, o un simple productor con muy poco espacio para sus libertades civiles y políticas (Juan Pablo II, 1998, Encuentro obispos de Cuba).

En una breve referencia a la Constitución de la República de Cuba de 2019⁴, podemos decir que no menciona en ninguno de sus 229 artículos las palabras *bioética* y *biotecnología*, y en solo dos ocasiones aparece el término *ética*. Este último en el Capítulo I referido a los principios fundamentales (Artículo 1^o sobre la definición de Nación y Artículo 13g⁶ sobre los fines del Estado). Establece 44 artículos dentro del Capítulo de Derechos de los nacionales, sin entrar en las materias del Bioderecho, ni establecer principios bioéticos con rango constitucional. Este particular niega el presupuesto de que “en el ámbito de la necesaria regulación de los temas bioéticos, las constituciones deben desempeñar, teniendo en cuenta su esencia axiológica, un papel fundamentador” (Marrón, 2023)⁷.

Según el análisis de Diéguez y Fraga (2022), “la dignidad en tanto valor se presenta en el texto constitucional como presupuesto de las relaciones individuo-Estado, en las que este úl-

4 Cf. Izquierdo, Y. (2024). La persona humana, los Derechos Humanos y las cuestiones bioéticas en la Constitución de la República de Cuba de 2019. *Revista de Derecho Político*, 120, 427-463. <https://doi.org/10.5944/rdp.120.2024.41774>

5 *ARTÍCULO 1. Cuba es un Estado socialista de derecho y justicia social, democrático, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos como república unitaria e indivisible, fundada en el trabajo, la dignidad, el humanismo y la ética de sus ciudadanos para el disfrute de la libertad, la equidad, la igualdad, la solidaridad, el bienestar y la prosperidad individual y colectiva.*

6 *ARTÍCULO 13. El Estado tiene como fines esenciales los siguientes: g) afianzar la ideología y la ética inherentes a nuestra sociedad socialista.*

7 MARRÓN, Sonia. (2023). “Bioderecho y Constitución. Reflexiones y propuestas para Cuba”. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 11(2), 475-489. Disponible en: <https://revistas.uh.cu/revflaco/article/view/6093>

timo se funda y viene a asegurar la dignidad de aquel. Este carácter dual de la relación categorial dignidad-Estado, entendida como condición ontológica y teleológica del Estado cubano, puede evidenciarse desde las alusiones a la dignidad plena del ser humano en el preámbulo constitucional –de profundo carácter programático–, así como en su definición como República “fundada en el trabajo, la dignidad, el humanismo y la ética de sus ciudadanos” y en la regulación de sus fines esenciales al incluir la garantía de “la dignidad plena de las personas y su desarrollo integral”. El hecho de mencionar aspectos como la dignidad de la persona, y establecer derechos básicos tanto para nacionales como para extranjeros, no exime al magno texto de la necesaria regulación de los temas bioéticos, que al quedar establecidos en la ley suprema adquieren la supremacía necesaria.

Consideraciones finales

Ante las implicaciones actuales de la ciencia y el desarrollo tecnológico, algunos autores describen el problema incluso más allá de la ausencia de un plan de formación en el área bioética. Según Albert (2001), el problema en nuestros días no es:

la presencia de lo absoluto en la enseñanza de la bioética, sino la absolutización de lo relativo en la vida fáctica de la bioética, en particular del valor utilidad (propio del Occidente contemporáneo), que se produce a pesar de las valiosas precauciones procedimentales que tomamos para evitarlo (p. 82).

La bioética sigue siendo la asignatura pendiente de la medicina y de las ciencias biosanitarias en general. Cuba no está exenta de esta deficiencia. Una disciplina esencial, que debía ser cotidiana e intrínseca a cada acto médico se ha relegado en el mejor de los casos a materia optativa o temas aislados sin aplicación alguna.

Esta tendencia prevalece en los actuales programas de enseñanza, en donde el profesor escasamente menciona al alumno que existen “Principios deontológicos”, sin propiciar el hábito de reflexionar críticamente sobre cada decisión tomada antes, durante y después de la atención de los pacientes, o durante todo desempeño que a la larga tiene implicación para la persona. Esta deformación profesional se hace evidente en la práctica médica, ya que el personal biosanitario se apoya con relativa frecuencia en la medicina defensiva y tecnocientífica para prodigar los cuidados esenciales a personas en situación vulnerable por enfermedad o en investigaciones donde la persona sea sujeto de la investigación.

La carencia de una formación en métodos de discernimiento ético, es directamente proporcional a una irreflexiva y lamentable toma de decisiones. Esto impide una correcta actuación, basada en la conciencia y los valores, para reconocer los dilemas éticos en el momento que aparecen. La cultura ética en los hospitales, clínicas y consultorios, así como en todas las instituciones de salud en donde los estudiantes de pre y postgrado, residentes, médicos y el personal biomédico en activo ejerza los valores y virtudes óptimos, debe tener en cuenta los siguientes pasos si se busca una solución real apegada a la verdad:

1. Reconocer los dilemas éticos en el momento que aparecen.
2. Realizar el discernimiento ético de los dilemas a través de la reflexión crítica.
3. Estar conscientes y atentos a las responsabilidades y compromisos inherentes a los profesionales tiene.
4. Saber cómo actuar y encarar los conflictos éticos de las ciencias biosanitarias en la modernidad (Guevara-López, 2011).

Los valores que se comparten en la práctica médica son epistémicos y éticos a la vez, y su análisis es importante para establecer una medicina basada en valores. Esta concepción podría garantizar el establecimiento de una práctica médica orientada a la persona.

La educación de la libertad es la opción válida para alcanzar el objetivo bioético propuesto por Potter de humanizar la aplicación tecnológica. En ese empeño Juan Pablo II, durante su viaje apostólico a Cuba, refiriéndose a uno de los padres fundadores de la nacionalidad y nación cubanas, el presbítero Félix Varela, nos recordó algunos de los aportes de este insigne cubano en su esfuerzo por fusionar ciencia y conciencia, por los caminos de la ética al servicio de la dignidad humana.

La Constitución de la República de Cuba de 2019, aunque no menciona el término bioética, establece derechos y garantías de esos derechos que no deben quedarse en pura formalidad, sino que deben convertirse en orientaciones éticas para un verdadero desarrollo de la persona del cubano.

Constitucionalmente está la puerta abierta para, inspirándonos en Varela y en el personalismo de Juan Pablo II, superar el relativismo moral y propiciar la cultura de la vida.

Varela habló también de democracia, considerándola como el proyecto político más armónico con la naturaleza humana, resaltando a la vez las exigencias

que de ella se derivan. Entre estas exigencias destacaba...: que haya personas educadas para la libertad y la responsabilidad, con un proyecto ético forjado en su interior, que asuman lo mejor de la herencia de la civilización y los perennes valores trascendentes, para ser así capaces de emprender tareas decisivas al servicio de la comunidad (Juan Pablo II, 1998, Encuentro mundo de la cultura, No. 4).

Al estudiar el pensamiento de Juan Pablo II sobre la ciencia, su vinculación con la bioética y los presupuestos teórico-filosóficos que fomentó en estos campos del saber, lo primero que llama la atención, independientemente de la profundidad y los aportes, es la extensión del debate realizado y la multiplicidad de ocasiones en que se refirió a estos temas. Si bien la Iglesia se ocupa de buscar el bien de la persona por sobre todas las cosas, la cultura de la vida siempre fue guía y camino para él. En algunas de sus encíclicas, exhortaciones apostólicas, discursos ante la Pontificia Academia para la Vida y la Pontificia Academia de las Ciencias, ante políticos, filósofos, científicos, educadores, educandos, y hasta en sus homilías y oraciones, las muestras de su personalismo son claras y resaltan la importancia del bien, como culmen de un camino orientado conscientemente hacia la búsqueda de la verdad.

El carácter teológico-magisterial de algunos de los documentos analizados, no supone un obstáculo para leer todas las aportaciones de Juan Pablo II en clave filosófica y aterrizar en los currículos universitarios muchos de sus contenidos. Entre los objetivos de aprendizaje para los estudiantes de las ciencias de la salud se debe tener en cuenta, además de la formación de valores, la incorporación de cursos de bioética básica, ética del cuidar y cultura de la vida, en sentido general. La resolución de dilemas éticos es una herramienta a través de la cual el estudiante también ejercita la toma de decisiones, la responsabilidad y aprende a discernir.

Las aportaciones de Juan Pablo II han resultado de elevada utilidad para los diversos campos de la bioética, donde algunas corrientes han desplazado a la persona concibiéndola desde una perspectiva utilitarista que la asume como una herramienta para alcanzar determinado resultado, sin tener en cuenta o ponderar el valor intrínseco que otorga la dignidad.

La persona, a través de un discernimiento ético, fundamentado en un correcto establecimiento de la escala de valores y la opción fundamental podrá encontrar el verdadero sentido de la vida y reafirmará el sentido real que se encuentra en el dominio de la naturaleza por el ser humano. Esto consiste en “la prioridad de la ética sobre la técnica, en el primado de la

persona sobre las cosas, en la superioridad del espíritu sobre la materia” (Juan Pablo II, 1979, *Redemptor hominis*, No. 16).

La propuesta que pretende presentar esta investigación para las ciencias biosanitarias en Cuba comprende que, los aportes derivados del planteamiento bioético sin exclusión de la multiplicidad de corrientes desarrolladas, cada una con sus aciertos y desaciertos, sean tenidos en cuenta en los planes de estudios universitarios. Esta infiltración de los contenidos con énfasis en la persona debe superar el dictado de las propias materias para llegar a atravesar toda la formación humana. La formación integral que se busca para el estudiante y el profesional del sector de la biomedicina no se alcanza exclusivamente con la incorporación de ciertas y determinadas asignaturas en un plan, sino mediante el trabajo sistemático e intensivo de la comunidad educativa.

Referencias

- Albert, M. (2018). ¿Bioética sin metafísica? Antropología y deliberación moral en el *Bioethics Core Curriculum* de la UNESCO. *Ius et Scientia*, 4(1).
- Alemañy Pérez, E. J. (2011). Aproximación de la universidad a la situación de salud de la población y a los servicios de salud en Cuba. *Revista Cubana de Medicina General Integral*, 27(4). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-21252011000400012&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Artigas, M. (1982). El doble compromiso de la ciencia. Estudio a la luz del Magisterio de Juan Pablo II. *Scripta Theologica*, 14, 615-638.
- Burgos, J. M. (2000). *El Personalismo. Autores y temas de una filosofía nueva*. Ediciones Palabra, Madrid.
- Concilio Vaticano II, *Constitución Pastoral Gaudium et spes sobre la Iglesia en el mundo actual* (7 de diciembre de 1965). https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_sp.html

- Congregación para la Educación Católica (Consejo Pontificio para los Laicos, Consejo Pontificio de la Cultura), *Presencia de la Iglesia en la Universidad y en la Cultura Universitaria* (22 de mayo de 1994). https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/cultr/documents/rc_pc_cultr_doc_22051994_presence_sp.html
- Del Castillo Salazar, D. y Rodríguez Abrahantes, T. N. (2018). La ética de la investigación científica y su inclusión en las ciencias de la salud. *Acta Médica del Centro*, 12(2).
- Diéguez, T. y Fraga, M. A. (2022). La Constitución cubana de 2019 y la incorporación de los tratados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Hacia la unidad sistémica del ordenamiento jurídico nacional. *Revista Política Internacional*, 4(1), 44-56. <https://rpi.isri.cu/index.php/rpi/article/view/265>
- Flórez, J. L. (2000). La Bioética desde la Antropología y la Teología. *Religión y cultura*, 212.
- García, P. (2019). La originalidad del método filosófico de Karol Wojtyła en *Persona y acción*. *Cuadernos de Pensamiento*, 32, 83-103.
- Guevara-López, U. (2011). El imperativo ético, de ser éticos. *Revista Mexicana de Anestesiología*, 34(1), 5-8.
- Illanes, J. L. (1982). Teología y Ciencias en una visión cristiana de la Universidad. *Scripta Theologica*, 14(3), 887.
- Insua, J. T. (2018). Principialismo, bioética personalista y principios de acción en medicina y en servicios de salud. *Persona y Bioética* 22(2).
- Juan Pablo II, *Carta encíclica Evangelium vitae*. A los obispos, a los sacerdotes y diáconos, a los religiosos y religiosas, a los fieles laicos y a todas las personas de buena voluntad, sobre el valor y el carácter inviolable de la vida humana (25 de marzo de 1995). https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_25031995_evangelium-vitae.html

- Juan Pablo II, *Carta encíclica Redemptor hominis*. A los venerables hermanos en el episcopado, a los sacerdotes, a las familias religiosas, a los hijos e hijas de la Iglesia y a todos los hombres de buena voluntad al principio de su ministerio pontifical (4 de marzo de 1979). 13-14. https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_04031979_redemptor-hominis.html
- Juan Pablo II, *Constitución Apostólica Ex Corde Ecclesiae sobre las Universidades Católicas* (15 de agosto de 1990). https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/apost_constitutions/documents/hf_jp-ii_apc_15081990_ex-corde-ecclesiae.html
- Juan Pablo II, *Discurso a la Asamblea General de las Naciones Unidas, con ocasión del 50 aniversario de la fundación de la ONU* (5 de octubre de 1995). https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/speeches/1995/october/documents/hf_jp-ii_spe_05101995_address-to-uno.html
- Juan Pablo II, *Discurso a los participantes en el 81° Congreso de la Sociedad Italiana de Medicina Interna y en el 82° Congreso de la Sociedad Italiana de Cirugía General* (27 de octubre de 1980). AAS 72 (1980).
- Juan Pablo II, *Discurso a los profesores y estudiantes universitarios en la Catedral de Colonia* (Alemania), (15 de noviembre de 1980). No. 5. https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/speeches/1980/november/documents/hf_jp-ii_spe_19801115_scientiati-studenti-colonia.html
- Juan Pablo II, *Discurso del Santo Padre en el encuentro con los obispos de Cuba. Arzobispado de La Habana* (25 de enero de 1998). https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/speeches/1998/january/documents/hf_jp-ii_spe_19980125_lahavana-bishops.html

- Juan Pablo II, *Discurso del Santo Padre en viaje apostólico a Cuba. Encuentro con el mundo de la cultura*, Universidad de La Habana (23 de enero de 1998). No. 4. https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/speeches/1998/january/documents/hf_jp-ii_spe_19980123_lahavana-culture.html
- Juan Pablo II, *Discurso del Santo Padre Juan Pablo II a un Grupo de Premios Nobel* (22 de diciembre de 1980). No. 3. https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/speeches/1980/december/documents/hf_jp-ii_spe_19801222_premi-nobel.html
- Juan Pablo II, *Homilía del Santo Padre en viaje apostólico a Cuba. Santa Misa en Camagüey* (23 de enero de 1998). No. 3. https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/homilies/1998/documents/hf_jp-ii_hom_19980123_camaguey.html
- Juan Pablo II, *Homilía del Santo Padre en viaje apostólico a Cuba. Santa Misa en Santa Clara* (22 de enero de 1998). https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/homilies/1998/documents/hf_jp-ii_hom_19980122_santa-clara.html
- López, A. F. (2013). Karol Wojtyła: el surgimiento de una vocación a indagar por la verdad del hombre. *Revista Perseitas*, 1(1).
- López, L. E. y Zulueta, G. L. (2020). El principio de beneficencia como articulador entre la teología moral, la bioética y las prácticas biomédicas. *Franciscanum*, 174.
- Marrón, S. (2023). Bioderecho y Constitución. Reflexiones y propuestas para Cuba. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 11(2), 475–489. <https://revistas.uh.cu/revflacso/article/view/6093>
- Mora, H. R. (2004). Juan Pablo II: apostillas filosóficas a su concepto de la dignidad humana. *Revista Reflexiones*, 83(2), 89-94.
- Ortiz Lozada, L. (2001). Pastoral Universitaria. Antecedentes históricos. Sobre el Encuentro latinoamericano de Pastoral Universitaria 19-21 de marzo de 1985. Fusagasugá, Colombia. *Revista Medellín*, 27(105), 5-32. <https://revistas.celam.org/index.php/medellin/article/download/715/644/1765>

- Rodríguez Abrahantes, T. N. (2016). La investigación y su contribución formativa en estudiantes de las ciencias médicas. *Edumecentro*, 8(1), 143-158. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-28742016000100011&lng=es
- Valdés Hernández, D. (2023). Cuba y el daño más grande y perdurable. Columna semanal *Lunes de Dagoberto*, 27 de noviembre de 2023. <https://centroconvivencia.org/cuba-y-el-dano-mas-grande-y-perdurable/>
- Wojtyła, K. (2011). *Persona y acción*. Ediciones Palabra, Madrid.
- XXXIII Sesión de la Conferencia General de la UNESCO, Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO. París, 19 de octubre de 2005. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146180_spa

El fenómeno de la violencia contra los profesionales de Enfermería en México

The phenomenon of violence against nursing professionals in Mexico

Román Vázquez Ovando ¹, Guadalupe Madero Valencia ² & Carmen Hernández Cruz ³

Como citar:

Vázquez Ovando, R., Madero Valencia, G. y Hernández Cruz, C. (2026). El fenómeno de la violencia contra los profesionales de Enfermería en México. *Derecho en Sociedad*, 20(1), PP. 161-175. DOI 10.63058/des.v20i1.333

Fecha de ingreso: 29 de junio de 2025. **Fecha de aprobación:** 15 de febrero de 2026.

Resumen

La reincidencia de la violencia contra los enfermeros y enfermeras en México menoscaba diversos derechos humanos, por otro lado, las convenciones y tratados internacionales establecen y obligan a garantizar la protección contra estas faltas, y las normas nacionales en México las prohíben y sancionan. La presente investigación tuvo como objetivo analizar la violencia contra los enfermeros, el bloque de regularidad normativa en México y otras leyes. La metodología utilizada fue documental, analítica, descriptiva y hermenéutica. Se realizó una pesquisa de literatura sobre violencia contra el personal de enfermería, en las bases de datos EBSCOhost Academic Search Ultimate, EBSCOhost Fuente Académica, EBSCOhost MedicLatina, además, se consultaron fuentes online de noticias y se revisaron Convenciones y Tratados Internacionales, así como leyes nacionales de México. Se concluye que hay un estado de emergencia por la violencia contra la enfermería, el gobierno debe implementar

1 Román Vázquez Ovando es Licenciado en Enfermería, Licenciado en Derecho y candidato a Maestro en Enfermería; Docente de la Universidad del Desarrollo Profesional (UNIDEP), en el Plantel Veracruz. ORCID: 0000-0002-8171-5256. Correo: rom.55vazquez@gmail.com.

2 Guadalupe Madero Valencia es Licenciada en Derecho, Maestra en Derecho Privado y Doctora en Ciencias Jurídicas, Administrativas y de la Educación; Docente de la Facultad de Derecho del Sistema de Enseñanza Abierta (SEA) de la Universidad Veracruzana en el campus Boca del Río - Veracruz. ORCID: 0000-0002-0394-5355. Correo: gmadero@uv.mx.

3 Carmen Hernández Cruz es Licenciada en Enfermería, Maestra en Enfermería y Doctora en Educación; Docente de la Facultad de Enfermería de la Universidad Veracruzana en la región Veracruz. ORCID: 0000-0003-4139-0749. Correo: carmcruz@uv.mx.

estrategias para disminuir la violencia laboral, académica y social contra los enfermeros y enfermeras.

Palabras clave:

Violencia, enfermería, personal de enfermería, derecho penal.

Abstract

The recurrence of violence against nurses in Mexico undermines various human rights, on the other hand, international conventions and treaties establish and require guarantees of protection against these violations, and national regulations in Mexico prohibit and sanction them. The present investigation aimed to analyze the violence against nurses, the block of normative regularity in Mexico and other laws. The methodology used was documentary, analytical, descriptive and hermeneutic. A literature search on violence against nursing personnel was conducted in the EBSCOhost Academic Search Ultimate, EBSCOhost Fuente Académica, EBSCOhost MedicLatina databases, in addition, online news sources were consulted, and international conventions and treaties were reviewed, as well as Mexican national laws. It is concluded that there is a state of emergency due to violence against nursing, the government must implement strategies to reduce workplace, academic and social violence against nurses.

Keywords:

Violence, nursing, nursing staff, criminal law.

Introducción

El Consejo Internacional de Enfermeras (CIE) hizo un llamado a los Estados del mundo para que otorgaran protección al personal de enfermería a causa de las agresiones que se desencadenaron por la pandemia que inicio en el año 2019 en China (Consejo Internacional de Enfermeras, 2020). En un hospital y una unidad de atención primaria de salud en Brasil, se encontró que el 51% de los participantes fueron víctimas de violencia y no hubo apoyo institucional ni consecuencias para los actores (Fátima et al., 2021). El acoso afecta la salud en las esferas física y mental de los enfermeros, además, se ha identificado que en el personal de enfermería las principales causas de acoso son; no permitir el chantaje, tomar convicciones solidarias con los otros compañeros, y no pasar por alto los actos injustos (João, 2023).

Martínez et al. (2015) realizaron un estudio con 145 enfermeros españoles con el objetivo de conocer y describir las agresiones percibidas y sufridas por el personal de enfermería, en dicha investigación los autores encontraron que el 68,3% de los individuos habían sufrido al menos un ataque, respecto a las agresiones, el 37,2% fueron de violencia verbal, el 18,6% violencia verbal y física. Por otro lado, unos investigadores en Inglaterra, realizaron una investigación con el objetivo de identificar el alcance, el tipo y el impacto de la violencia y la agresión que sufren los estudiantes de enfermería y obstetricia. Los autores encontraron que el 54,7% (n= 202) de los estudiantes afirmó haber sido violentado o agredido en su año académico, además, el 94,1% (n= 190) refirió haber sido víctima de violencia verbal, el 47,5% (n= 96) fue agredido físicamente y el 11,9% (n=24) fue víctima de violencia y agresión sexual, y como consecuencia de toda esta violencia, desarrollaron ansiedad, pérdida de confianza y estrés postraumático (Hambridge et al., 2025).

En un estudio realizado a enfermeros de un servicio de atención prehospitalaria en Río de Janeiro, Brasil, los investigadores reportaron que la violencia laboral causo en los estudiados síntomas fisiopatológicos como miedo, estrés, ansiedad, insomnio, irritabilidad, desmotivación del trabajo, taquicardia, dolor de cabeza, tristeza, desánimo, hipertensión, precordialgia, aumento de peso, necesidad de atención psicológica y psiquiátrica con prescripción de medicalización (Sento et al., 2023).

Al inicio de la pandemia en México el personal de enfermería experimento miedo por la poca información que se tenía sobre el SARS-CoV-19, además, desarrollaron insomnio, negación, estrés, depresión y ansiedad, en momentos donde el personal de salud en México necesitaba del soporte social, las enfermeras vivieron discriminación, rechazo, y daño a su

esfera espiritual, portar el uniforme les transmitía inseguridad (Tena, et al. 2022). También, por causa de la limitación del libre tránsito y el confinamiento por la pandemia en México, las enfermeras experimentaron cambios en su apariencia, esto influyó en el cumplimiento de los roles familiares, y con el propósito de proteger a la familia del COVID, el personal de enfermería desarrolló patrones obsesivos compulsivos (Tena, et al. 2022).

Durante la primera ola de covid-19 en México muchas enfermeras fueron violentadas en la vía pública, como es el caso de una enfermera de 59 años que vive en Mérida Yucatán, el 8 de abril de 2020 al salir de la institución de salud donde trabaja un coche se le acercó y una persona le aventó un café caliente en la espalda y acto seguido le grito ¡infectada! (BBC News Mundo, 2020).

Aspera et al. (2020) realizaron un estudio en trabajadores de diversas ramas de la salud, y concluyeron que casi la mitad de los estudiados había sufrido violencia verbal y física, resaltando que la incidencia era mayor en mujeres y profesionales de enfermería, en comparación con los hombres y los médicos. Pérez et al. (2023) realizaron un estudio en 327 estudiantes de Enfermería y como resultado obtuvieron que el 76% de los estudiantes ha experimentado violencia no física y el 28,45% acoso sexual, los principales autores identificados fueron los pacientes y los médicos, como consecuencia el 32,42% desarrollo estrés y el 32,42% quedo en estado de confusión.

En Veracruz, México, se realizó un estudio en tres hospitales de segundo nivel de atención, en el cual se determinó que al interior de la unidad de salud el personal de enfermería es víctima de violencia física, emocional y sexual (Enríquez et al., 2021). Por otro lado, una pasante de enfermería que realizaba su servicio social en un hospital en el municipio de Coatzacoalcos, Veracruz, México, el 19 de julio de 2024 fue interceptada por un individuo en la entrada del hospital cuando se disponía a ingresar a sus funciones y con un arma de fuego la ejecuto dándole un tiro en la cabeza, muriendo pocas horas después de lo ocurrido (El universal, 2024).

La presente investigación tuvo como objetivo analizar el fenómeno de la violencia ejercida contra los enfermeros, así como el bloque de regularidad normativa en México y otras leyes respecto al mismo tema. La metodología utilizada fue documental, analítica, descriptiva y hermenéutica (Contreras et al., 2022; Villabella, 2020). Se realizó una pesquisa de literatura sobre violencia contra el personal de enfermería, de junio de 2024 a diciembre de 2025, en las bases de datos EBSCOhost Academic Search Ultimate, EBSCOhost Fuente Académica,

EBSCOhost MedicLatina, se incluyó evidencia disponible que estudiara la violencia contra el personal de enfermería, además, se consultaron fuentes online de noticias que informaran de hechos violentos contra personas de la disciplina enfermería, y se revisaron Convenciones y Tratados Internacionales, así como leyes nacionales de México que aborden la seguridad y condenen la violencia.

Tipos de violencia

La violencia psicológica se refiere a toda acción u omisión que dañe la psique de una persona (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2007). Una variante de la violencia psicológica es la violencia emocional caracterizada por la acción u omisión que provoque alguna emoción negativa en la víctima como es la tristeza, esta se puede observar mediante el llanto de la víctima.

Este tipo de violencia se percibe en palabras o acciones que buscan dañar a una persona, tratan de provocar miedo, lanzan amenazas, buscan restringir el contacto social, influir en una víctima para que haga algo que no quiere, realizar críticas que, atentando contra la autoestima, usar la indiferencia o desprecio para hacerla sentir que no vale nada, producir duda sobre la propia percepción o memoria, utilizar la culpa, la vergüenza o la ansiedad para controlar a la persona, entre otras.

La violencia física hace referencia a las acciones que infligen daño no accidental, usando la fuerza física, arma, objeto o sustancia química que provoque o no lesiones internas, externas, o ambas (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2007). Algunos ejemplos de este tipo de violencia son los empujones, patadas, golpes con las manos o utilizando palos, piedras botellas, objetos contundentes, punzo cortantes, arma de fuego, venenos, químicos aerosoles o solubles, mordidas, inmovilización física y sometimiento.

La violencia patrimonial es la que va dirigida a manipular, retener o destruir los bienes muebles e inmuebles de una persona, así como sus documentos personales (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2007), por ejemplo, destruir o dañar propiedades de la pareja, así como documentos importantes, vender o regalar bienes comunes sin autorización, limitar el acceso a bienes compartidos, prohibir la libertad de disposición de bienes propios, entre otras.

La violencia económica es el comportamiento dirigido a menoscabar la dignidad de una persona mediante la manipulación, limitación y despojo económico de una persona (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2007). Ejemplos de lo anterior son el control los ingresos y gastos de la pareja, prohibir o limitar el acceso a empleo o educación, obligar a la pareja a trabajar en condiciones desfavorables, retener el dinero para necesidades básicas, hacer gastos excesivos sin consentimiento, acumular deudas en nombre de la pareja, negarse a contribuir económicamente al hogar y manipular la información financiera para mantener el poder.

La violencia sexual es la conducta criminal que busca agredir o dañar las partes íntimas del cuerpo y la sexualidad de una persona (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2007), algunos ejemplos de esto son los toques, besos, caricias, presión para mantener relaciones sexuales, penetración vaginal, anal u oral sin consentimiento. Otros ejemplos atribuibles a este tipo de violencia son los comentarios, gestos o insinuaciones no deseados, mostrar los genitales sin haberlo pedido, espiar a alguien realizando actividades sexuales, obligar a alguien a prostituirse, o enviar contenido sexual digitalmente sin autorización, todos los ejemplos mencionados pueden asociarse a la descripción de delitos tipificados.

La violencia laboral y docente se refiere abuso de las facultades en el centro de trabajo o escuela que tiene como objetivo dañar la autoestima, salud, integridad, libertad, y seguridad de la víctima, se puede ejercer mediante un acto o una omisión, sin importar la relación jerárquica (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2007).

La violencia laboral se proyecta con discriminación de todo tipo, además por exigencias laborales excesivas o irrazonables, trato humillante, no reconocimiento o valoración del trabajo realizado, presión para trabajar horas extras sin compensación, retención de salario o beneficios sin justificación trato desigual en comparación con otros empleados, uso de lenguaje ofensivo o amenazante.

Algunas de las maneras de ejercer violencia docente son el acoso o burlas hacia los estudiantes, comentarios humillantes en clase, discriminación por género, raza, orientación sexual o cualquier otro motivo, exigencias académicas excesivas o irrazonables, falta de respeto o trato desigual, ignorar o minimizar las necesidades y sentimientos, imponer sanciones excesivas, brindar apoyo u orientación inadecuada, presión para alcanzar metas académicas sin considerar las limitaciones y el uso de lenguaje ofensivo o amenazante en el aula.

Los Derechos Humanos coartados mediante la violencia

Se identificó la protección de los derechos humanos coartados mediante la violencia contra los profesionales de enfermería, aunque sea de manera sustantiva en los tratados internacionales, en la carta magna y una norma general de los Estados Unidos Mexicanos (Tabla 1).

Tabla 1. Marco normativo de protección de los derechos humanos contra la violencia

<i>Competencia</i>	<i>Norma</i>	<i>Artículo</i>	<i>Contenido</i>
Internacional	Declaración Universal de los Derechos Humanos	1	Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad.
		3	Todo individuo tiene derecho a la seguridad de su persona
		12	Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada ni de ataques a su honra o a su reputación.
	Convención Americana de los Derechos Humanos	5	Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral
		11	Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	11	Los Estados reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y a una mejora continua de las condiciones de existencia.
12		Los Estados reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental	
Nacional	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	16	Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.
	Código Penal Federal	288	Bajo el nombre de lesión, se comprende no solamente las heridas, escoriaciones, contusiones, fracturas, dislocaciones, quemaduras, sino toda alteración en la salud
		289	Al que infiera una lesión que no ponga en peligro la vida del ofendido y tarde en sanar menos de quince días, se le impondrán de tres a ocho meses de prisión, o de treinta a cincuenta días multa, o ambas sanciones a juicio del juez. Si tardare en sanar más de quince días, se le impondrán de cuatro meses a dos años de prisión y de sesenta a doscientos setenta días multa.

Fuente: elaboración propia.

El derecho natural del cual se fundamentan los derechos humanos tiene como valor principal la dignidad humana, este principio versa su protección en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Convención Americana de los Derechos Humanos, es necesario saber de fondo que la dignidad se interpreta como el valor inherente con el que nacen los seres humanos, así como el tejido tegumentario nos recubre completamente y arrancarnos la piel sería inhumano y doloroso, lo mismo ocurre con la dignidad, nadie puede renunciar a ella ni por voluntad propia, además, nadie debe intentar menoscabarla, porque en su intento harían mucho daño a una persona.

La seguridad de los individuos que pertenecen a los Estados adheridos a las normas internacionales tiene su protección en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, además, la carta magna de México, es clara al señalar y prohibir particularmente los aspectos de los individuos que nadie deberá vulnerar, pues indica que absolutamente nadie debe molestar a un ser humano en cualquier dimensión de su vida.

Lo anterior no declara inmunidad, sino que regula que solo será causa de molestia el procedimiento justificado por autoridad competente, por otro lado, el código penal establece que, si las molestias causan algún daño en cualquiera de las esferas del ser humano, se considerara lo ocurrido como el delito de lesiones y se imputara al actor.

La honra y la reputación de las personas se garantiza en Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de los Derechos Humanos, son valores dinámicos, pues básicamente es la sociedad quien coadyuva a establecer la buena fama de los individuos, por el hecho de ser un valor protegido por las normas internacionales nos indica que es fundamental para el bien común, por otro lado, quien se disponga a dañar dichos valores involuntariamente abarcara la dignidad humana del individuo, lo cual iría en contra de todas las normas, es decir, no es algo bueno ni factible de hacer.

La integridad física, psicológica y social, este último propio de la moral y el nivel de vida, se protege y garantiza en la Convención Americana de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Código Penal Federal, las normas internacionales establecen la integridad como un derecho de los seres humanos y el código penal sanciona la acción u omisión encamina a menoscabar dicho derecho.

Por otro lado, el derecho a la integridad tiene una implicación más profunda y una correlación con otros derechos, para entenderlo debemos saber que la Organización Mundial de la

Salud (2026) define la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades, por lo anterior entendemos que la violencia de cualquier tiempo menoscaba y degrada los valores y derechos antes mencionados, pero además el derecho humano a la salud.

Características de los delitos

Tipificar una conducta implica someter el caso concreto a los lineamientos establecidos por las leyes penales, pero obligatoriamente tiene que ser un asunto previsto por el legislador debido a que, ante la ausencia de criterios para someter la conducta a la tipificación, no hay forma de analizar el comportamiento que se presume criminal y sin elementos no se puede imputar al presunto actor, lo anterior porque la culpabilidad se atribuye cuando el actor voluntaria y deliberadamente realiza una acción descrita en las normas como un delito (Valarezo, 2019). Lo anterior lo podemos ejemplificar con un caso relativamente reciente en México, el caso Olimpia, mejor conocido como la ley Olimpia.

La ley Olimpia es un conjunto de reformas al código penal propuestas al poder legislativo, las cuales, tuvieron su origen a partir de la difusión de un video sexual no autorizado de una mujer, en ese momento, la ley no tenía tipificado algún delito donde se enmarcara dicho acto jurídico, por lo tanto, ese delito no existía, y la autoridad judicial no podía hacer absolutamente nada para castigar al actor intelectual y material de la difusión, pero en este momento de la historia del derecho mexicano, el delito está tipificado y vigente, se le conoce como *Violencia digital*, *Violación a la intimidad sexual*, *ciberviolencia*, entre otras, según el código penal local de cada Estado (Procuraduría Federal del Consumidor, 2021; Secretaría de Gobernación, s.f.).

En el ejercicio de la justicia, el juzgador determinará si la conducta humana del actor es objeto de un castigo siempre que el sujeto pasivo o la fiscalía acrediten los aspectos positivos del delito, los cuales son la acción, tipicidad, antijuridicidad, imputabilidad, culpabilidad, condición objetiva y punibilidad, ante la ausencia de ellos es difícil establecer una condena al sujeto señalado, en stricto sensu, no habría delito que perseguir (Santillán, 2018).

Cultura de denuncia

La Secretaría de la Función Pública aplicó la Encuesta sobre la Cultura de la Denuncia con la finalidad de conocer la percepción de la ciudadanía y de las personas servidoras públicas sobre los servicios de denuncia con los que cuenta esta entidad, entre las cinco principales instituciones de la administración pública federal que participaron en la encuesta encontramos a la Secretaría de Educación Pública y al Instituto Mexicano del Seguro Social (Secretaría de la Función Pública, 2023).

Los resultados más sobresalientes son que de los 26,715 participantes, 3,991 de ellos manifestaron haber tenido conocimiento de la comisión de una falta administrativa, de los cuales, 1,849 no hizo nada al respecto, 637 buscó información sobre lo acontecido, 559 informó a su superior jerárquico y 946 denunciaron, es decir, aproximadamente el 3.54% denunció, por lo tanto, se interpreta que la cultura de denuncia es muy baja y significativa, considerando que las faltas administrativas fueron el abuso de funciones, incumplimiento de funciones y nepotismo (Secretaría de la Función Pública, 2023).

El código nacional de procedimientos penales, en su artículo 222 establece que es una obligación para cualquier persona que tenga conocimiento de que se ha cometido un delito, denunciar lo ocurrido ante el ministerio público, si la situación fuera una urgencia se tiene que recurrir a los agentes de la policía, lo anterior también aplica para los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones tengan conocimiento de que se ha cometido un delito (Código Nacional de Procedimientos Penales, 2014).

Para los delitos que aparentan no ser nada malo, o que se perciben como leves faltas en el ejercicio de las funciones laborales y profesionales, existen diversas formas de denunciar antes de llegar a la autoridad judicial competente como es la fiscalía, para ello, las personas se deben acercar a las instancias administrativas auxiliares competentes, esto responde al principio de agotar la vía administrativa.

En las entidades de la administración pública federal, estatal y local, siempre existen departamentos de la misma entidad que tienen como función investigar asuntos que puedan ser considerados un posible delito, principalmente aquellos relacionados con la corrupción y las faltas administrativas cometidas por los funcionarios públicos, a estas instancias se debe acudir para cumplir con el principio de agotar la vía administrativa.

En la mayoría de las secretarías de la administración pública este departamento se llama Órgano de Control Interno, además, se puede recurrir a otras entidades como la Secretaría de la Función Pública, especialmente en casos de faltas administrativas que no sean un delito tipificado, de serlo, la persona puede omitir acudir a estas entidades administrativas e irse directamente a la fiscalía. Por eso se llama vía administrativa, porque se busca dar solución a los conflictos en entidades o departamentos de la misma administración pública, antes de acudir a la vía judicial, es decir, a la fiscalía y a los tribunales.

Conclusiones

Lo evidencia disponible muestra que el fenómeno de la violencia ejercida contra el personal de enfermería es un hecho, se ha identificado que dicha situación se presenta en los ambientes educativo, social y laboral, también se comprende que la violencia puede ser muy obvia o presentarse de manera sigilosa e inocente, pero siempre que afecte a una persona se considera violencia. El bloque de regularidad normativa en México establece la protección de los derechos humanos y la vida libre de violencia. Por un lado, los tratados y convenciones internacionales de los que México forma parte, ordenan que el Estado regule y garantice el respeto a los principios y valores del derecho que aseguren la dignidad humana, pero cuando hay violencia se atenta contra ella, por ello, en sentido amplio y profundo no debe existir ningún tipo de violencia contra las personas, particularmente para el personal de enfermería, en ningún espacio donde se desenvuelvan y de ninguna manera se debe ejercer violencia contra ellos. Por otro lado, el código penal sanciona la violencia, de modo que, se interpreta que la violencia no está permitida en el país, lo cual debería regular el comportamiento de las personas, procurando garantizar la dignidad humana.

Referencias

- Aspera, T., Hernandez, R. G., Gutierrez, S. D. T., & Quintero, L. M. (2020). Violencia contra el personal de salud antes y durante la contingencia sanitaria COVID-19. *Revista Medica del Instituto Mexicano del Seguro Social*, 58(2), 134-143. <https://doi.org/10.24875/RMIMSS.M20000125>
- BBC News Mundo. (2020, 17 de abril). Coronavirus: el preocupante aumento de agresiones en Mexico contra personal medico que combate el covid-19. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52319044>
- Codigo Nacional de Procedimientos Penales [C.N.P.P.]. Reformado, Diario Oficial de la Federacion [D.O.F.], 05 de marzo de 2014, Mexico.
- Codigo Penal Federal [C.P.F.]. Reformado, Diario Oficial de la Federacion [D.O.F.]. Agosto, 1931. Mexico.
- Consejo Internacional de Enfermeras. (2020, 29 de abril). El CIE insta a los gobiernos a actuar para poner fin a las agresiones hacia las enfermeras en un momento en el que su salud mental y su bienestar ya estan amenazados por la pandemia de COVID-19. <https://www.icn.ch/es/noticias/el-cie-insta-los-gobiernos-actuar-para-poner-fin-las-agresiones-hacia-las-enfermeras-en-un>
- Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos [C.P.E.U.M.]. Reformado, Diario Oficial de la Federacion [D.O.F.]. Febrero, 1917. Mexico.
- Contreras, R. E., Daniels, M. C., Garcia, A. J., Jongitud, J. C., Lopez, I. U., Montalvo, J., Montalvo, M. T., & Villafuerte, L. F. (2022). *Criterios metodologicos para la investigacion juridica*. El Fondo Editorial para la Investigacion Academica.

- Convencion Americana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San Jose), 11 de febrero, 1978.
https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- El Universal. (2024, 18 de julio). Cae autor material de feminicidio de Noriko, pasante de enfermería en Veracruz. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/cae-autor-material-de-feminicidio-de-noriko-pasante-de-enfermeria-en-veracruz/>
- Enriquez, C. B., Ortiz, I., Petrovich, I. S., Martinez, L., Mendez, E., & Fernandez, H. (2021). Violencia hacia el profesional de enfermería: una etnografía focalizada. *Ciencia y Enfermería*, 27(18), 1-10. <https://doi.org/10.29393/CE27-18VHCH60018>
- Fatima, G., De Lima, L., Dal, D., Brancalione, D., Marciane, M., & Boff, K. (2021). Facing violence in nursing work hospital context and primary health care. *Enfermería Global*, 20(2), 216-253. <https://doi.org/10.6018/eglobal.425181>
- Hambridge, K., Carey, M., Thompson, F., Eid, M., & Kocakabak, C. (2025). An investigation of violence sustained by nursing and midwifery students. *British Journal of Nursing*, 34(7), 374-380. <https://doi.org/10.12968/bjon.2024.0391>
- Joao, A. L., Vicente, C., & Portelada, A. (2023). Impact and prevalence of workplace bullying in Portuguese nursing settings. *Revista de Enfermagem Referencia*, 6(2), 1-7. <https://doi.org/10.12707/RVI22059>
- La Declaracion Universal de los Derechos Humanos*, 10 de diciembre, 1948. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Ley Federal del Derecho de Autor [L.F.D.A.]. Reformado, Diario Oficial de la Federacion [D.O.F.]. Diciembre, 1996. Mexico.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia [L.G.A.M.V.L.V.]. Reformado, Diario Oficial de la Federacion [D.O.F.]. 1 de febrero de 2007, Mexico.

- Martinez, S., Garcia, A., Felipez, I., & Castro, D. J. (2015). Violencia sufrida y percibida por el personal de enfermería del Area Sanitaria Integrada de A Coruna. *Enfermería Global*, 14(39), 219-229. http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1695-61412015000300011&lng=es&tlng=es
- Organizacion Mundial de la Salud. (2026). Constitucion. Recuperado el 20 de enero de 2026, de <https://www.who.int/es/about/governance/constitution>
- Pacto Internacional de Derechos Economicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre, 1966. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Perez, E., Delgado, J., & Bueno, C. (2023). Violencia percibida por estudiantes mexicanos de Enfermería durante sus practicas clinicas. *Educacion Medica*, 24(3), 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.edumed.2023.100800>
- Procuraduria Federal del Consumidor. (2021, 26 de abril). La “Ley Olimpia” y el combate a la violencia digital. Recuperado el 17 de enero de 2026, de <https://www.gob.mx/profeco/articulos/la-ley-olimpia-y-el-combate-a-la-violencia-digital?idiom=es>
- Santillan, G., Reynaldo Robles, R., & Garcia, A. (2018). Fundamentos teoricos en la ensenanza de la teoria del delito en el sistema juridico mexicano. *Revista Derecho Penal y Criminologia*, 39(107), 103-131. <https://doi.org/10.18601/01210483.v39n107.05>
- Secretaria de Gobernacion. (s.f.). Ley Olimpia [Ficha tecnica]. Orden Juridico Nacional. <https://ordenjuridico.gob.mx/violenciagenero/LEY%20OLIMPIA.pdf>
- Secretaria de la Funcion Publica. (2023, 12 de junio). Resultados de la Encuesta sobre la Cultura de la Denuncia 2022. Recuperado el 20 de septiembre de 2024, de <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/resultados-de-la-encuesta-sobre-la-cultura-de-la-denuncia-2022>

- Sento, A. C., Alves, W. C., Da Silva, R. C., Tonini, T., Cruz, V. V., Ferreira, H., E Silva, R. C., & Almeida, N. M. (2023). Consequencias da violencia contra enfermeiros no contexto do atendimento pre-hospitalar. *Enferm Foco*, *14*, 1-7. <https://doi.org/10.21675/2357-707X.2023.v14.e-202353>
- Tena, G., Reveles, I. J., De Luna, M. C., & Trejo, J. (2022). Profesional de enfermería, experiencias y emociones frente a la pandemia de COVID-19. *Revista de Enfermería del Instituto Mexicano del Seguro Social*, *30*(2), 30-36. <https://docs.bvsalud.org/bibliore-f/2022/07/1378928/1256-6882-1-pb.pdf>
- Valarezo, E., Valarezo, R. L., & Duran, A. R. (2019). Algunas consideraciones sobre la tipicidad en la teoría del delito. *Universidad y Sociedad*, *11*(1), 331-338. <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v11n1/2218-3620-rus-11-01-331.pdf>
- Villabella, C. M. (2020). Los métodos de la investigación jurídica. Algunas precisiones. In *Pasos hacia una revolución en la enseñanza del derecho en el sistema romano-germanico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

ARTÍCULO

Turismo y régimen urbanístico de los lugares de culto

Tourism and Urban Regime of Places of Worship

Juan José Guardia Hernández ¹

Como citar:

Guardia Hernández, J. J. (2026). Turismo y régimen urbanístico de los lugares de culto. *Derecho en Sociedad*, 20(1), PP. 177-206. DOI 10.63058/des.v20i1.357

Fecha de ingreso: 6 de enero de 2026. **Fecha de aprobación:** 15 de febrero de 2026.

Resumen

Este artículo examina la interacción entre el turismo religioso, la libertad religiosa y la regulación del uso del suelo en España, centrándose en cómo la dimensión institucional de la libertad religiosa requiere espacios de culto adecuados. Estos espacios suelen atraer importantes flujos de visitantes y peregrinos, los cuales dependen a su vez de marcos de zonificación y planificación capaces de conciliar el ejercicio de un derecho fundamental con otros intereses públicos legítimos, incluidos la protección del patrimonio cultural y el desarrollo territorial ordenado. El estudio expone las categorías jurídicas aplicables a los espacios de uso religioso, los requisitos de autorización que rigen su construcción o modificación, y las condiciones en las que las autoridades municipales pueden intervenir legalmente. Se presta especial atención a las formas indirectas de discriminación y al fenómeno NIMBY (Not In My Back Yard), entendido como la oposición localizada que puede obstaculizar el establecimiento de lugares de culto. El análisis incorpora ejemplos ilustrativos, entre ellos la Catedral de Córdoba y la Sagrada Familia de Barcelona, para poner de relieve los desafíos de equilibrar el uso litúrgico y la preservación del patrimonio

Palabras clave:

Urbanismo, centros de culto, libertad religiosa.

¹ Juan José Guardia Hernández es profesor lector de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona. ORCID: 0000-0001-5958-2808. Email: juanjoseguardia@ub.edu.

Abstract

This article examines the interaction between religious tourism, religious freedom, and land-use regulation in Spain, focusing on how the institutional dimension of religious freedom requires suitable places of worship. Such spaces often attract significant flows of visitors and pilgrims, which in turn depend on zoning and planning frameworks capable of reconciling the exercise of a fundamental right with other legitimate public interests, including the protection of cultural heritage and orderly territorial development. The study sets out the legal categories applicable to spaces devoted to religious use, the authorization requirements governing their construction or modification, and the conditions under which municipal authorities may lawfully intervene. Particular attention is paid to forms of indirect discrimination and to the NIMBY (Not In My Back Yard) phenomenon, understood as localized opposition that may hinder the establishment of places of worship. The analysis incorporates illustrative examples, including the Cathedral of Córdoba and the Sagrada Familia in Barcelona, to highlight the challenges involved in balancing liturgical use and heritage preservation.

Keywords:

Urban planning, place of religious worship, freedom of religion.

Introducción

El patrimonio etno-religioso constituye en muchos países de nuestro entorno cultural un vasto patrimonio, nacido en el seno de una confesión religiosa para fines culturales y de beneficencia que hoy despiertan un notable interés antropológico y turístico. Los lugares de culto, ciertamente, han nacido como creaciones artísticas que expresan la fe de un pueblo pero que a la vez están abiertos al estudio y a la contemplación de toda la sociedad. Hay que añadir que «El actual fomento del turismo en las Naciones está llevando a revalorizar el Patrimonio Cultural, como uno de los objetivos principales de la promoción de los pueblos, por el sentimiento espiritual que despierta, y la económica rentabilidad que reporta» (Goti Ordeñana, 2018, p. 1). Eso incluye tanto sus manifestaciones más tangibles como pueden ser los bienes inmuebles, como también los bienes muebles, es decir aquellos que, desde el Derecho romano, se entienden como susceptibles de apropiación y, en general, todos los que se pueden transportar de un punto a otro sin menoscabo, en su caso, de la cosa inmueble a la que estuviesen unidos. En lo que ahora nos interesa, pueden ser, por ejemplo, lienzos, esculturas, exvotos de naturaleza religiosa, entre otros².

En ese sentido, también habría que incluir a los bienes inmateriales, ya que «Como categoría distinta de las cosas y de los derechos se presenta la de los bienes inmateriales. Efectivamente, hay supuestos en los que el hombre obtiene una utilidad que es apreciada y protegida por el Derecho de algo que no es cosa material ni derecho» (Diez-Picazo, 2016, p. 325), en lo que ahora nos ocupa, incluiríamos a todas las manifestaciones de la cultura popular tales como conmemoraciones, rituales, festividades, obras literarias, musicales, plásticas, escénicas o lúdicas.

En ese sentido, tanto las peregrinaciones³, como el turismo religioso desvinculado de una fe concreta⁴, constituye una realidad que mueve anualmente a millones de personas en todo el

2 De conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (en adelante DRAE), con el sustantivo *exvoto* se entiende: «1. m. En la religión católica, don u ofrenda, como una muleta, una mortaja, una figura de cera, cabellos, tablillas, cuadros, etc., que los fieles dedican a Dios, a la Virgen o a los santos en señal y recuerdo de un beneficio recibido, y que se cuelgan en los muros o en la techumbre de los templos. 2. m. Ofrenda parecida al exvoto, que los gentiles hacían a sus dioses».

3 Usamos aquí peregrinar como: «2. intr. Ir en romería a un santuario por devoción o por voto» (DRAE).

4 El sustantivo “turismo” constituye un anglicismo (*tourism*) que podemos definir con la DRAE como «actividad o hecho de viajar por placer».

mundo. Todo ello hasta el punto de que en la actualidad algunas agencias de viajes han desarrollado departamentos especializados para estos desplazamientos. Vale la pena recordar que existe un organismo especializado de las Naciones Unidas encargado de la promoción de un turismo responsable y accesible para todos: la Organización Mundial del Turismo⁵.

En este trabajo nos centraremos en el Derecho español, si bien la mayoría de las consideraciones que formularemos resultan, en buena medida, extrapolables a otros países occidentales. La elección de España como foco principal del análisis se justifica por su relevancia como destino turístico, y también por poseer un rico patrimonio religioso, especialmente vinculado a la Iglesia Católica, que ofrece un relevante caso de estudio debido a su impacto económico y cultural bien documentado. Además, el marco normativo español proporciona un contexto jurídico estructurado que permite, de alguna manera, extraer principios aplicables a otros ordenamientos jurídicos.

Hay que añadir que la valoración económica de estos movimientos de personas por motivos religiosos o turísticos es difícil. Como simple botón de muestra, y meramente con una finalidad ejemplificativa, podemos aludir al informe “Impacto socioeconómico de la actividad cultural de la Iglesia⁶”, elaborado por la consultora KPMG y encargado por la Conferencia Episcopal Española.

Este estudio afirma que el patrimonio cultural de la Iglesia Católica en España supuso el 2,17% del Producto Interior Bruto de ese país. El informe detecta 3168 enclaves culturales significativos que incluyen catedrales, templos de interés cultural o museos. Asevera que generan 22.620 millones de euros de impacto, y alrededor de 225.300 empleos. Este informe también tiene en consideración el patrimonio intangible de esa confesión religiosa, como pueden ser la romería de El Rocío, la Semana Santa de Sevilla o de Málaga, el Día del Pilar de Zaragoza. Pese a que pueda ser un *excursus* innecesario, nos parece relevante subrayar que estas 40 fiestas religiosas de interés turístico internacional españolas movilizan 592.000 visitantes de media y 153 euros de gasto medio/visitante. KPMG concluye que el patrimonio cultural y las fiestas religiosas de la Iglesia católica en España aporta al Estado más de 32.000 millones de euros.

5 <https://www.unwto.org/es> (último acceso 28/11/2025).

6 El informe toma como año base 2014 y se elabora a partir de datos de las encuestas Familitur y Egatur del Instituto Nacional de Estadística (INE), así como de información facilitada por la Conferencia Episcopal Española y de los registros de catedrales y de Patrimonio Mundial de la Humanidad. El INE es un organismo administrativo adscrito al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, regulado por la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, a la que corresponde la realización de las principales operaciones estadísticas.

De la somera lectura de estos datos, por más que solo se refiera a un solo país, se advierte la importancia que puede tener para una economía el turismo religioso, y también la importancia que puede tener para el derecho en general, y para el derecho urbanístico en particular regulación de los inmuebles destinados a este uso. Tales movimientos de personas generan necesidades de transporte, alojamiento, bienes y servicios que el buen planificador urbano no debe soslayar. Todo ello sin perder de vista que, por encima del rendimiento económico, hay que poner en valor que la protección del legado cultural y de los derechos religiosos de personas y confesiones religiosas merecen protección por sí mismo, no solo en la medida que sea un factor dinamizador de la economía.

En cualquier caso, asentadas estas premisas introductorias, estamos ya en condiciones de describir la metodología del trabajo. El objetivo consiste en describir y analizar determinadas consecuencias, en el ámbito urbanístico, del fenómeno previamente expuesto, mediante una metodología propia de la ciencia jurídica. No se emplean métodos cualitativos ni cuantitativos, característicos de otras ciencias sociales, puesto que el análisis no se sitúa en el plano del ser, sino en el del deber-ser. Desde esta perspectiva, se establece una conexión explícita entre el marco teórico desarrollado y su aplicación en los estudios de caso, en particular el relativo a la catedral de Córdoba (España) y a la Basílica de la Sagrada Familia de Barcelona (España).

Para esta finalidad, tras finalizar esta introducción, analizaremos en primer lugar las dimensiones de la libertad religiosa, a continuación, la regulación del uso del suelo con incidencia en esta libertad y en el turismo y, por último, el denominado fenómeno NIMBY. Acabaremos con unas breves conclusiones.

Las dimensiones de la libertad religiosa

Es frecuente considerar que la libertad religiosa constituye fundamentalmente un derecho de carácter personal o individual, circunscrito a la esfera de la conciencia y, a lo sumo, al ámbito privado o familiar de cada ciudadano. Sin negar esta dimensión, parte de la doctrina jurídica han puesto de relieve que se trata de un derecho fundamental con un alcance más amplio, que comprende también una dimensión colectiva o comunitaria y una dimensión institucional u organizativa (Lombardía y Fornés, 2007, p. 27).

De tal modo, que en este trabajo vamos a considerar la *dimensión individual* como aquel ámbito de la conciencia personal e incluye el derecho de cada persona a profesar, no profesar o cambiar de religión, así como a manifestarla y difundirla, tanto en la esfera privada como en la pública. La *dimensión colectiva o comunitaria*, por su parte la entendemos como el ejercicio compartido de la religión por parte de un grupo de creyentes, e integra la celebración pública del culto, la enseñanza religiosa, la actividad caritativa o benéfica y las prácticas comunes propias de cada confesión. Y, finalmente, la *dimensión institucional u organizativa* es aquella que se proyecta sobre las confesiones religiosas como sujetos colectivos dotados de autonomía frente al Estado y, en su caso, personalidad jurídica, y ampara su derecho a estructurarse, gobernarse y actuar conforme a sus normas internas, designar libremente a sus ministros, administrar sus bienes, así como a mantener relaciones jurídicas estables con las administraciones. También incluye la posibilidad de suscribir acuerdos con los Poderes públicos para la eficacia jurídica estatal de determinados actos religiosos, como, en su caso, el matrimonio, la designación de capellanes castrenses o ministros de culto en centros penitenciarios o sanitarios, certificación de alimentos (*Halal/Kosher*), constitución de fundaciones canónicas, entre otros⁷.

En este trabajo nos centramos, principalmente, en el estudio de esta *dimensión institucional u organizativa*, en la medida en que una de sus manifestaciones más relevantes la declaración de lugar de culto, esto es, el acto interno de dedicar un edificio (o inmueble) al culto, para satisfacer la necesidad que tienen de un lugar físico (iglesia, mezquita, sinagoga...) para los actos religiosos propios. En efecto, los lugares de culto con atractivo turístico (o de peregrinación) son en primer lugar una manifestación de este derecho fundamental, ahora bien, como hemos adelantado, también hay que considerar otros derechos e intereses legítimos, como su valora-

7 En ese sentido, cabe añadir que la dimensión institucional u organizativa comprende también los instrumentos de cooperación acordados con la historia constitucional y la tradición jurídica de cada Estado. Así sucede, por ejemplo, con las *intese* del ordenamiento italiano, previstas en el art. 8 de su Constitución, que regulan mediante acuerdos bilaterales el estatuto jurídico de las confesiones distintas de la católica. También comprende los Acuerdos de cooperación suscritos en España en 1992 con las federaciones evangélica, judía y musulmana, o los concordatos celebrados entre la Santa Sede y los distintos estados y, incluso regiones, como los *Länder* alemanes. Todos estos acuerdos de Derecho público interno o internacional suelen contener cláusulas que articulan de forma estable la cooperación en materias como la asistencia religiosa, la educación, el régimen económico de las confesiones y, precisamente, el régimen jurídico de los lugares de culto.

ción desde el punto de vista económico y etno-cultural⁸. En palabras de Mirabelli (2006, p. 95):

En los documentos que hacen referencia a derechos fundamentales de la persona, la libertad religiosa está tomada en consideración en su aspecto individual y colectivo. Permanece en sombra, pero no ausente, el aspecto institucional. La jurisprudencia de la Corte europea de Derechos del hombre ha afirmado muchas veces la necesidad de garantizar en el ámbito de la libertad religiosa, las Iglesias y las comunidades religiosas. La autonomía de las Iglesias, la prohibición de límites injustificados o discriminatorios, el reconocimiento del estatus que le es propio, la autonomía y la libertad de organización y de gestión, su derecho a ser oídas sobre cuestiones que les afecten constituye una garantía necesaria también para el disfrute de la libertad religiosa individual. La ausencia de garantía de libertad y autonomía para las Iglesias incide indirectamente sobre la misma libertad de sus miembros religiosos.

Resulta asimismo pertinente advertir el riesgo de instrumentalización de la religión —y, en particular, de sus expresiones sociales y culturales— por parte de determinados movimientos políticos de carácter identitario, como ocurre en algunos proyectos de construcción nacional (Astor, 2021). En este contexto, los lugares de culto pueden ser utilizados simbólicamente como dispositivos de afirmación ideológica o de apropiación cultural, integrándose en narrativas que los presentan como emblemas de una determinada identidad colectiva⁹. Esta dinámica se ve agravada cuando concurren formas de intervención estatal que, bajo argumentos patrimoniales, culturales o de orden urbanístico, afectan —y lesionan— la autonomía de las confesiones religiosas.

8 Un ejemplo de la dimensión institucional se encuentra en el art. 17.1 del Tratado de funcionamiento de la unión europea (TFUE), conforme al cual «la Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido en los Estados miembros, en virtud del Derecho interno, a las Iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas». Este precepto se inserta en el título del Tratado dedicado a la organización y funcionamiento institucional de la Unión, esto es, en lo que cabe calificar como su parte «orgánica», a diferencia de la parte «dogmática», orientada al reconocimiento de derechos y libertades. Desde esta perspectiva, el art. 17.1 TFUE recoge la dimensión institucional y organizativa de la libertad religiosa, en la medida en que asume expresamente que corresponde a cada Estado miembro definir —sin injerencias comunitaria— el estatuto jurídico de las confesiones religiosas conforme a su propio Derecho interno. Ello explica la convivencia, en el marco europeo, de modelos muy diversos, como la *laïcité française*, las iglesias establecidas del Reino Unido, los sistemas coordinacionistas de Alemania, Italia, Portugal o España y, en su caso, los concordatos o acuerdos de Derecho público (Guardia, 2023).

9 Véase, en este sentido, la exposición de motivos de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto de Cataluña, en la que se vincula expresamente la regulación de éstos a la «construcción nacional de Cataluña».

En este sentido, no cabe descartar tampoco el riesgo de que, so pretexto de preservar la neutralidad institucional, los poderes públicos incurran en formas de intervencionismo ideológico que deriven en un laicismo militante, o incluso en un confesionalismo de signo negativo, esto es, orientado a excluir de la esfera pública toda manifestación religiosa¹⁰.

La regulación del suelo: patrimonio cultural y libertad religiosa

La ciencia jurídica suele dividir el estudio del Derecho, esto es, el arte de dar a cada uno lo suyo, parafraseando a Ulpiano, en ramas. Hay muchas clasificaciones distintas, y varían según las distintas tradiciones jurídicas. Simplificando los términos, existen en Occidente dos grandes mundos: *Common Law* propio de los países de tradición anglosajona, y *continental law* (o *civil law*) que es el predominante en el mundo iberoamericano (y en el europeo continental). En esta última tradición se suele distinguir una rama del derecho que denominaremos Derecho urbanístico.

Esta disciplina regula el uso del suelo y arbitra los instrumentos jurídicos para esta finalidad. O dicho de otra manera el derecho urbanístico es la rama del derecho que tiene como objeto el hecho social o colectivo de los asentamientos humanos en el espacio físico.

A continuación, vamos a analizar por qué tiene tanta relevancia el derecho urbanístico para libertad religiosa en su dimensión colectiva e institucional, y para el régimen del turismo. Para ello la exposición se divide en cuatro apartados: ¿Qué es el planeamiento urbanístico?; Noción de equipamientos de uso religioso; Las autorizaciones urbanísticas de equipamientos religiosos; El caso de la Catedral de Córdoba.

¿Qué es el planeamiento urbanístico?

El planeamiento urbanístico, en su acepción contemporánea, surge en Europa en la década de 1940. Aunque el urbanismo tiene antecedentes remotos —baste recordar a Hipódamo de Mileto y el trazado en retícula del puerto de El Pireo—, la novedad del planeamiento moderno reside en la ordenación conjunta del campo y de la ciudad mediante un único instrumento, conforme a una concepción holística del territorio.

10 Como el caso cubano en América latina, o Corea del Norte en Asia, y —con matices— en Francia (Herrera, 2014).

Este tipo de instrumentos se origina en las leyes urbanísticas inglesas y francesas, que acuñaron las nociones de *Town and country planning* y *Aménagement du territoire* (Zoido Naranjo, 2000, p. 273). Su generalización ha dado lugar a una técnica de ordenación pública del suelo en la que el contenido del derecho de propiedad viene determinado por el planeamiento urbanístico, superando la concepción romanista del dominio (Guardia Hernández, 2010). En España, esta concepción estatutaria de la propiedad del suelo, introducida por la Ley de 1956, se mantiene de forma expresa en la legislación vigente, hoy recogida en el art. 11.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, que vincula el régimen de la propiedad del suelo a los destinos fijados por la ordenación territorial y urbanística (Fernández, 2007, p. 67).

Es decir, son las administraciones públicas, y no el mercado, las que han de planificar el proceso de urbanización, y la ocupación del territorio por la superficie construida, sea en el casco urbano de las poblaciones, sea en el suelo rural. Así pues, las administraciones públicas —en sus diferentes niveles en los Estados descentralizados— delimitarán el suelo susceptible apto para el crecimiento urbano y el suelo excluido de este desarrollo, siendo este último destinado principalmente a actividades agrícolas, cinegéticas¹¹, medioambientales y otras análogas (Guardia Hernández, 2010). Ahora bien, ello no significa que la planificación pueda o deba realizarse al margen de la sociedad a la que, precisamente, la Administración está llamada a servir, ni de espaldas al mercado, que constituye un instrumento esencial para el desarrollo económico y social efectivo. El urbanismo y la ordenación del territorio exige conjugar racionalmente el interés general con la iniciativa privada, de modo que el planeamiento no se configure como una actividad autárquica o tecnocrática —y, mucho menos, como un instrumento desviado al servicio de intereses ajenos al bien común o funcionalizado para fines corruptos—, sino como una función pública orientada al bien común.

Igualmente es característico de las leyes urbanísticas que imitan el modelo inglés y francés atribuir también a la Administración la potestad de determinar qué usos o destinos son los autorizados en los inmuebles o en el terreno, lo que evidencia cuánto puede influir el urbanismo en el ejercicio de los derechos fundamentales.

Con este sintético cuadro normativo, se advierte con facilidad que el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa está condicionado —de uno u otro modo— por la regulación existente del uso del suelo (Ponce Solé, 2005, p. 11-68). Y que la actividad turística que se puede generar junto a la actividad religiosa *stricto sensu*, también queda muy supeditada

11 La definición de cinegético en el DRAE es «1. adj. Perteneciente o relativo a la cinegética. 2. f. Arte de la caza».

a las posibilidades urbanísticas físicas y jurídicas del territorio¹². Por lo tanto, fijándose en el caso español, en un Estado de Derecho resulta imprescindible compatibilizar las amplias potestades públicas de ordenación territorial con el respeto efectivo del derecho fundamental a la libertad religiosa (art. 16 CE), así como con la libertad económica y de empresa propia de una economía de mercado (art. 38 CE). Y ello, porque no son infrecuentes los supuestos en los que una norma o actuación administrativa, bajo una apariencia de neutralidad formal, encubre una discriminación indirecta contraria a dichos principios. Así ocurre, por ejemplo, cuando los instrumentos de planeamiento no reservan suelo adecuado para equipamientos de uso religioso o lo localizan sistemáticamente en zonas periféricas o de difícil acceso; cuando se imponen a los lugares de culto requisitos urbanísticos o técnicos más gravosos que los exigidos a otros equipamientos de carácter social o cultural comparables; o cuando se utilizan criterios aparentemente objetivos —como la protección del paisaje urbano, el control del ruido o la movilidad— de forma selectiva para obstaculizar la implantación de centros religiosos. También pueden constituir discriminación indirecta las dilaciones injustificadas en la tramitación de licencias, la denegación reiterada de autorizaciones por motivos formales menores. En el epígrafe siguiente analizaremos el fenómeno NIMBY que está muy relacionado con estas discriminaciones indirectas.

Noción de equipamientos de uso religioso

El planificador urbano debe decidir el destino urbanístico del suelo. Simplificando los términos, se podría decir que con distintos nombres en la normativa histórica española se suele distinguir dos categorías: uso dotacional y uso lucrativo (Guardia Hernández, 2010). Con la categoría *uso lucrativo* nos referimos a la construcción de viviendas y, en general, de todo edificio rentable económicamente. Con la categoría *uso dotacional* aludimos a los usos de instalaciones y espacios que satisfacen los necesarios servicios públicos o los de utilidad o interés social. Además, hay que añadir que el mismo puede ser tanto de titularidad pública, como privada. A modo de ejemplo, áreas de juego, jardín y parques, red viaria y equipamientos deportivos, docentes, museísticos, sanitarios, administrativos, judiciales, militares, entre otros.

12 La actividad turística asociada genera necesidades materiales, como demandas de movilidad, accesos viarios, transporte público, estacionamiento, alojamiento y restauración, así como de servicios sanitarios, de seguridad y de gestión del espacio público. A ello se añaden exigencias relativas a la accesibilidad universal, la protección del patrimonio histórico-artístico, la gestión ambiental y la compatibilización de los usos turísticos con la vida cotidiana de los residentes. En otro epígrafe analizaré el paradigmático caso de la Basílica de la Sagrada Familia de Barcelona.

Dentro de los usos dotacionales, se encuentra la noción de *equipamiento*, que ha sido explicada por un conocido diccionario de geografía urbana en estos términos:

En una ciudad, el concepto de equipamiento surge en un momento posterior a la estabilización de acelerada expansión urbana. Una vez que se resuelve el problema prioritario, la vivienda, la ciudad demanda equipamientos urbanos, muchos de los cuales son instalados en suelos baratos o en la periferia. Conscientes de ese desequilibrio funcional, los estamentos funcionales, sobre todo ayuntamientos a través de sus instrumentos de planeamiento, conciben los equipamientos como aquellos elementos urbanos que hacen posibles a los ciudadanos su educación, su enriquecimiento cultural, su salud, y su bienestar (Zoido Naranjo, 2000, p. 149).

Desde el punto de vista urbanístico, los lugares de culto se suelen incluir en la categoría de equipamientos comunitario o sociales. Entre muchos ejemplos posibles, sirva la definición de equipamiento de Del Arco Torres y Pons González (2009, p. 155):

Comprenderá todos aquellos centros al servicio de toda la población determinados a usos administrativos, comerciales, culturales y docentes, sanitarios, asistenciales, *religiosos*, cementerios y cualesquiera otros que se consideren necesarios para el mejor desarrollo de los intereses comunitarios.

Por lo tanto, ¿qué son los equipamientos? Entre las muchas definiciones posibles, se podría decir que constituyen una respuesta (estatal o de la iniciativa social) a una necesidad y abarcan el «conjunto de instalaciones ubicadas en espacio urbano para la satisfacción de las necesidades que la vida cotidiana crea en los miembros de una colectividad urbana. Así pues, estaremos en presencia de equipamiento urbanístico público al utilizar un jardín, un colegio, un polideportivo, un hospital e incluso un cementerio» (Moreno López, 1999, p.38).

Estas necesidades de la colectividad son —como es obvio— muy diversas, por ello este autor a continuación afirma que «podríamos hacer varias clasificaciones atendiendo a su objeto; ya hemos distinguido en razón de los usuarios, analizados desde una perspectiva cuantitativa. Así, tendremos equipamiento docente, *religioso*, cultural, deportivo, zonas verdes, sistema viario». (Moreno López, 1999, p.39).

Distinción de figuras afines

Para delimitar con precisión el objeto de análisis y evitar equívocos terminológicos, resulta conveniente precisar el concepto de «equipamiento de uso religioso» en relación con otras categorías próximas, como «lugar de culto» o «lugar sagrado» (Guardia Hernández, 2009, pp. 11-50). Esta aclaración se justifica en la medida en que las nociones empleadas por la normativa urbanística no siempre coinciden con las utilizadas en el Derecho canónico ni en el régimen jurídico propio de otras confesiones religiosas, ni tampoco con las categorías aplicadas en el Derecho comparado.

En efecto, a nivel internacional puede observarse que las legislaciones nacionales utilizan denominaciones diversas para referirse a instalaciones con finalidad religiosa. Por ejemplo, en el ordenamiento italiano se emplea la expresión *opere di urbanizzazione secondaria* para referirse a este tipo de dotaciones (Cacciavillani, 2014, pp. 691-692)¹³. En este trabajo se utilizará el término «equipamiento», por tratarse de una categoría urbanística consolidada en el ámbito del Derecho español.

Debe añadirse que el concepto de «lugar de culto» no se corresponde necesariamente con el de «equipamiento de uso religioso», pues el primero puede abarcar espacios sin relevancia urbanística o de acceso restringido, y el segundo responde a una clasificación funcional de uso del suelo adoptada por los instrumentos de planeamiento. Asimismo, tampoco cabe identificar sin más el «lugar sagrado» —noción con significado propio en el Derecho canónico latino— con las categorías civiles o administrativas, ya que su configuración y efectos responden a lógicas jurídicas distintas.

Por todo ello, se hace necesario perfilar con mayor exactitud el alcance de las categorías utilizadas en el presente estudio. En primer lugar, es común usar en español peninsular la locución jurídica *lugares de culto*. En este sentido, Moreno Antón recuerda que «el término lugar de culto viene delimitado por su afectación a un fin, de manera que se considera tal cualquier edificio o local que de manera exclusiva y permanente esté destinado a funciones de culto, formación o asistencia religiosa» (Moreno Antón, 2008, pp. 5-6). Es un término técnico válido, pero que puede incluir pequeños locales que no son de pública concurrencia, y que no tienen relevancia urbanística, como por ejemplo una capilla privada.

13 Podemos encontrar otras expresiones como *edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi*.

Por su parte, otros autores desarrollan una categoría más extensa de lugar de culto, dado que, en algunas confesiones religiosas, junto a la actividad principal (la cultural) pueden realizarse otras no estrictamente religiosas, como reuniones o conciertos, entre otras. En este sentido, Rodríguez Blanco afirma que algunas confesiones tienen una concepción multifuncional de los lugares de culto, pues los emplean para fines polivalentes (Rodríguez Blanco, 2000, pp. 21-22), como podría ser una mezquita.

A esta funcionalidad ampliada cabe añadir, en contextos determinados, un uso con fines turístico-culturales, especialmente cuando el lugar de culto posee valor patrimonial, histórico o simbólico relevante. En tales casos, el inmueble puede acoger visitas guiadas, actividades interpretativas o iniciativas promovidas por las propias confesiones religiosas, o por las administraciones públicas mismas orientadas a su puesta en valor, sin que ello desnaturalice su condición de espacio destinado prioritariamente al culto. Esta dimensión turística, aunque subordinada, reviste interés desde el punto de vista jurídico y urbanístico, pues puede incidir tanto en la intensidad del uso como en la necesidad de prever equipamientos auxiliares o servicios asociados¹⁴.

Para completar la noción de lugar de culto, hay que agregar que resulta irrelevante si están abiertos a la generalidad de los ciudadanos, creyentes o no creyentes, turistas o peregrinos, o por el contrario su acceso es restringido a un número determinados de fieles. Esta característica (pública concurrencia o no) puede tener consecuencias en otros ámbitos, sin embargo, no constituyen un elemento necesario para encontrarnos ante un lugar de culto, aunque sí para estar ante un equipamiento de uso religioso, como veremos.

En segundo lugar, como hemos ya adelantado, los equipamientos religiosos incluyen realidades que van más allá de los lugares destinados al culto para el desarrollo de la acción litúrgica o religiosa. En efecto, ciertamente abarcan los inmuebles afectos a actividades culturales de pública concurrencia, pero no hemos de olvidar que la libertad religiosa no se agota en las ceremonias y ritos sacros, sino que también abarca otras actividades de las confesiones religiosas. Es conveniente que algunas de estas otras actividades sean contempladas por los instrumentos de urbanismo.

14 En este punto, merece la pena subrayar una consecuencia lógica del principio de laicidad que conlleva la incompetencia absoluta de los Poderes Públicos para determinar el carácter religioso de un establecimiento, pues ello constituye una prerrogativa exclusiva de las confesiones religiosas (Moreno Antón, 2008, p. 6).

Las consideraciones precedentes son aplicables a todas las confesiones, sin embargo, puede tener interés desarrollar qué se entiende por lugar de culto en el vigente Código de Derecho Canónico (en adelante CIC por su versión latina) para la Iglesia Católica de rito latino, por cuanto su patrimonio cultural-religioso es muy relevante en toda Iberoamérica y en España¹⁵.

Taxonomía de los lugares de culto católicos

EL CIC denomina «lugares sagrados» a aquellos que se destinan al culto divino o a la sepultura de los fieles (c. 1205). La constitución de un lugar como sagrado tiene algunas importantes consecuencias. Entre ellas, y a los efectos que interesan a este trabajo, su destinación exclusiva a usos de culto, piedad y religión, con la prohibición de emplearlos para usos distintos. No obstante, la autoridad eclesiástica competente puede permitir para casos concretos un uso no religioso siempre que sea acorde con el uso y significado sagrado (Cenalmor y Miras, 2004, p. 489).

El CIC distingue cinco lugares destinados al culto: las iglesias, los santuarios, los oratorios, las capillas privadas y los altares (cc. 1214-1239). En nuestra opinión, a los efectos que nos interesan, solo tienen relevancia urbanística las iglesias y los santuarios¹⁶.

- a) Iglesias: se entiende un edificio sagrado destinado al culto divino, al cual los fieles tienen derecho a entrar para las celebraciones litúrgicas. La nota característica, pues, que distingue una iglesia es el libre acceso de todos los fieles para celebrar pública o privadamente el culto.
- b) Santuarios: El c. 1230 lo define de la siguiente manera: «Con el nombre de santuario se designa una iglesia u otro lugar sagrado al que, por un motivo peculiar de piedad, acuden en peregrinación numerosos fieles, con aprobación del Ordinario del lugar». La característica de esta definición legal reside en el hecho de que *numerosos fieles* acuden al Santuario en peregrinación, atraídos por un motivo de especial piedad, como puede

15 Aprobado por Juan Pablo II en la Constitución Apostólica, “Sacrae disciplinae leges”, en AAS, 75 (1983). Para los católicos de las Iglesias *sui iuris* de rito oriental debe acudir al Código de los Cánones de las Iglesias Orientales de 1990.

16 Omito definir altares por razones de economía del texto.

ser la veneración de una imagen, de una reliquia o de unas apariciones, entre otras (Rincón-Pérez, 2001, p. 394).

Desde el punto de vista del plan urbanístico, los santuarios vienen a equivaler a una iglesia, por lo que sí entran en el concepto de equipamiento de uso religioso.

- c) Oratorios: En lo referente a este lugar sagrado, creemos que escapan al objeto de este trabajo. En efecto, el derecho canónico los define como un lugar destinado al culto divino en beneficio de una comunidad o grupo de fieles que acuden allí, al cual también pueden tener acceso otros fieles, con el consentimiento del superior competente¹⁷. A diferencia de las iglesias, por lo tanto, el acceso no es universal, ni general. La ausencia de pública concurrencia conlleva que, desde el punto de vista urbanístico, no estemos ante un equipamiento de uso religioso. Algunos ejemplos: oratorio de un hospital o universidad, de un aeropuerto, de unas instalaciones de las Fuerzas Armadas, entre otros.
- d) Capillas privadas: lugar que se destina al culto divino *sólo en beneficio de una o varias personas físicas* (cfr. c. 1226). Su uso es muy restringido (una o varias personas físicas, por ejemplo, en beneficio de una familia), por lo que su existencia es irrelevante para el planeamiento urbanístico.

Hechas estas precisiones terminológicas, procede continuar con nuestro trabajo analizando la intervención de las administraciones públicas en la construcción (y reforma) de los equipamientos de uso religioso.

Las autorizaciones urbanísticas de los equipamientos religiosos

Se podría aludir a que «la apertura de inmuebles para destinarlos al culto forma parte del contenido esencial del derecho fundamental de libertad religiosa. Es un derecho de las confesiones religiosas que no está sometido a ningún tipo de autorización discrecional por parte de la Administración» (Rodríguez Blanco, 2006, p. 85). Pero ello no significa que no pueda estar sometido a alguna autorización administrativa, por razones objetivas o regladas, por ejemplo, a condiciones seguridad, salubridad pública e higiene.

¹⁷ Cfr. c. 1223 del Código de Derecho Canónico de 1983.

Este último tipo de autorizaciones administrativas de suelen denominar *regladas* en contraposición a autorizaciones *discrecionales*. Es decir, en las primeras el ordenamiento jurídico «programa con precisión la actividad de la Administración de manera que a ésta sólo le cabe aplicar a ese caso lo que la norma prevé, sin que la Administración tenga margen de opción» (Esteve Pardo, 2017, p. 103), de tal modo que la normativa determina todas las condiciones del ejercicio de la potestad. En cambio, en las *discrecionales* hay un margen de apreciación o de oportunidad en manos de las autoridades, aunque esto no justifique, lógicamente, la arbitrariedad o la discriminación, que siempre está vedada a las administraciones públicas.

Este control administrativo también se puede extender a edificios religiosos catalogados como bienes de especial protección. Es decir, bienes cuya modificación constructiva y artística no es enteramente libre para la confesión religiosa —ni para la propia administración pública— en aras de proteger el patrimonio cultural. Hay al respecto supuestos claros en los que no hay margen a la duda, como puede ser la simple demolición de un inmueble catalogado por su valor artístico. Ahora bien, también hay supuestos límite que no son fáciles de resolver, y de conciliar la legítima e imprescindible autonomía de las confesiones religiosas frente a los Poderes Públicos en un Estado aconfesional, y la necesaria protección del patrimonio. Expondremos, en ese sentido, un singular supuesto relativo a la catedral de Córdoba de España.

Como quiera que sea, el derecho urbanístico comparado contemporáneo somete todas las actividades que constituyen un uso artificial del suelo a un control previo -o posterior— para comprobar su adecuación a las normas aplicables. Con carácter general, sin embargo, cuando se trata de un bien de interés cultural (con significado religioso o sin él) sigue siendo necesaria la clásica autorización previa por parte de un ente local, habitualmente un ayuntamiento y, simultáneamente, una segunda autorización del ente competente en materia de patrimonio artístico, normalmente las autoridades regionales o centrales del país.

Dentro de este marco, a nuestro juicio, los equipamientos religiosos no contienen singularidad en el plano urbanístico —sí en otros— porque la libertad religiosa no lo requiere. En efecto, los equipamientos de uso religioso han de obtener la oportuna licencia o autorización urbanística para su construcción o reforma, y esta sujeción no supone un límite o ilegítima restricción a la libertad religiosa, sino más bien forma parte de la delimitación de este derecho, pues las limitaciones de los derechos fundamentales que derivan de su necesaria articulación con otros bienes constitucionalmente protegidos no constituyen restricciones, sino condiciones estructurales de su ejercicio.

Así acaece con normalidad, y sin controversias en muchos países y se podría decir que ninguna confesión religiosa tradicional solicita una suerte de privilegio de construir donde quiera y cuando quiera (Motilla, 2004, pp. 89-90). Si el inmueble a reformar ha sido declarado de valor artístico o patrimonial, además, será necesaria una segunda autorización, como hemos indicado.

En nuestra opinión, cuando afirmamos que los lugares de culto están sometidos a las oportunas licencias urbanísticas, no nos encontramos ante una limitación de un derecho fundamental, sino ante una delimitación de éste. Los ciudadanos y las confesiones religiosas son titulares del derecho a la libertad religiosa, que implica la facultad de erigir lugares de culto, pero -ciertamente- este derecho no incluye como contenido propio y natural un *ius aedificandi* incondicionado. Nadie lo pretende, y existe unanimidad doctrinal al respecto.

Sea como fuere, ello no obsta para que, con ocasión del otorgamiento de estas autorizaciones un municipio pretenda restringir ilegítimamente el ejercicio de este derecho fundamental, so capa de cumplimiento formal de las prescripciones legales. Si esto acaeciera, estaríamos ante un claro supuesto de *desviación de poder*, revisable —en el caso español— ante los tribunales. La *desviación de poder* es una figura de origen francés, imitada por numerosos países, según la cual, es nula aquella actuación administrativa encaminada a fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico. Ha sido muy utilizada en Francia e Italia para corregir abusos de las administraciones (Trayter, 2020, pp. 183-184). Y sería aplicable a este caso cuando una administración usase sus legítimas potestades de control urbanístico, no para preservar el patrimonio-cultural o un desarrollo ordenado y sostenible de las edificaciones, sino para impedir la construcción de equipamientos de usos religioso mediante aparente cumplimiento de la legalidad urbanística. En el epígrafe tercero desarrollaremos en fenómeno NIMBY que en algunos casos puede ser un ejemplo de desviación de poder, y más concretamente el caso de la Basílica de la Sagrada Familia de Barcelona.

El caso de la catedral de Córdoba (España)

La actual catedral de Córdoba se alza sobre los restos arqueológicos de una antigua basílica cristiana visigoda dedicada a San Vicente mártir (siglo VI d.C.), lo que pone de manifiesto que se trata de un lugar originariamente consagrado al culto cristiano. Posteriormente, el solar fue ocupado por la mezquita fundacional erigida por Abderramán I en el siglo VIII, ampliada por sus sucesores omeyas. En el siglo XIII, tras la incorporación de la ciudad a la Corona de

Castilla, el edificio fue nuevamente destinado al culto cristiano, uso que mantiene hasta la actualidad. A partir del siglo XVI se construyó una nave cristiana en estilo entre el gótico y el renacimiento (siglos XVI-XVIII), en el interior del bosque de columnas de la antigua mezquita. Esta compleja evolución histórica y arquitectónica otorga al inmueble un valor patrimonial excepcional, en el que confluyen tradiciones religiosas y estilos artísticos.

Desde un punto de vista jurídico-administrativo, nos encontramos ante un lugar de culto de pública concurrencia, en el sentido que ha sido definido por la doctrina especializada y por los propios instrumentos de planeamiento urbanístico: un inmueble afectado de modo exclusivo y permanente a actividades litúrgicas y pastorales, abierto ordinariamente al acceso de fieles y visitantes. Además, conforme al Derecho canónico (c. 1214 CIC), este tipo de templo reúne las notas propias de una iglesia: edificio sagrado, afectado al culto divino, con acceso libre para los fieles.

Su condición de lugar de culto —en sentido canónico, funcional y urbanístico— convive hoy con una intensa proyección turístico-cultural, que exige una ponderación equilibrada entre su finalidad litúrgica principal, y las expectativas sociales de acceso, contemplación y uso compartido del espacio. No en vano, en el año 2024, el conjunto monumental recibió 2.186.774 visitantes, superando los datos prepandemia de 2019 (2.079.160 visitantes) y registrando un incremento global cercano al 14 % respecto al año 2023. Esta cifra lo sitúa entre los principales destinos patrimoniales del sur peninsular español, proyectando una imagen paradigmática de coexistencia entre uso religioso y atracción turística¹⁸.

Este doble carácter —como espacio litúrgico católico y como bien de interés turístico y cultural— ha generado en los últimos años diversas tensiones en cuanto al régimen jurídico aplicable al inmueble. Uno de los episodios más representativo de dicha tensión tuvo lugar en el año 2017, cuando el Cabildo Catedralicio de Córdoba —órgano colegiado de clérigos encargado de la administración ordinaria de la catedral y del sostenimiento del culto en ella, conforme a los cánones 503 y ss. del Código de Derecho Canónico— con la preceptiva autorización administrativa de la Junta de Andalucía (gobierno regional), procedió a la retirada de una celosía situada en el muro norte del edificio con el fin de habilitar una segunda puerta de acceso a la Catedral. La celosía —estructura arquitectónica de madera o metal compuesta por elementos entrecruzados que permite el paso de la luz o el aire, pero limita la visibilidad directa— formaba parte de una intervención realizada con precedencia. La apertura

¹⁸ <https://mezquita-catedraldecordoba.es/> (última visita 26/11/2025).

de dicho acceso había sido solicitada por la Agrupación de Hermandades y Cofradías de la ciudad¹⁹, con el objetivo de facilitar el tránsito procesional durante las celebraciones de la Semana Santa. Cabe señalar que esta actividad, reconocida como manifestación representativa del patrimonio cultural inmaterial, genera un notable impacto económico en el sector turístico y en los servicios asociados de la ciudad de Córdoba.

Lo cierto es que varios particulares interpusieron recurso contencioso-administrativo contra la autorización administrativa concedida por la Junta de Andalucía, alegando su incompatibilidad con la normativa de protección del patrimonio histórico. Los tribunales andaluces estimaron dichas pretensiones y declararon la nulidad de la autorización, al considerar que la retirada de la celosía vulneraba el régimen jurídico aplicable a los bienes declarados de interés cultural. En consecuencia, se ordenó la reposición de la celosía en su ubicación original, al entender que la intervención proyectada alteraba indebidamente un elemento protegido del inmueble, sin quedar suficientemente justificada por razones de interés general que permitieran excepcionar la preservación de la integridad del bien.

La Junta de Andalucía (gobierno regional) y las cofradías interpusieron un último recurso ante el Tribunal Supremo español (denominado técnicamente *recurso de casación*) para no tener que volver a instalar la celosía. Su argumentación era bastante interesante. Afirmaban que la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español admite un uso procesional (ya que las procesiones son patrimonio inmaterial) lo que implicaría no reponer la celosía. El planteamiento de los recurrentes se centró en la posibilidad de armonizar la protección del Bien de Interés Cultural con la preservación y promoción del patrimonio cultural inmaterial, invocando una interpretación flexible del marco legal aplicable. En efecto, tanto la Junta de Andalucía como la Agrupación de Hermandades y Cofradías de Córdoba defendieron que la apertura de una segunda puerta en la Catedral respondía a un uso tradicional, vinculado a las procesiones de Semana Santa, y que esta práctica debía considerarse protegida como parte del patrimonio cultural inmaterial reconocido por el ordenamiento jurídico español.

19 La Agrupación de Hermandades y Cofradías de Córdoba es una entidad canónica católica de carácter federativo que agrupa, coordina y representa a las distintas hermandades y cofradías de la ciudad de Córdoba, en especial aquellas que participan en las celebraciones de la Semana Santa, así como en otros actos religiosos y de culto público a lo largo del año.

Desde el punto de vista jurídico-eclesial, se trata de una asociación pública de fieles erigida canónicamente por la autoridad eclesial competente (normalmente el obispo diocesano), en virtud de lo dispuesto en los cc. 312 y ss. del Código de Derecho Canónico, y sujeta, por tanto, al régimen propio de las asociaciones reconocidas por la Iglesia católica.

Desde esta perspectiva, los recurrentes invocaron el art. 39 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, cuya redacción permite autorizar determinadas obras en bienes protegidos siempre que no comprometan su integridad y se justifiquen por razones de interés general. A juicio de los demandantes, esta previsión admitiría una ponderación entre la protección del bien inmueble y el uso religioso-cultural tradicional, en la medida en que la intervención –según alegaron– tenía carácter reversible y escasa entidad material.

Asimismo, fundamentaron su pretensión en la relevancia jurídica de la Semana Santa²⁰ como Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial, conforme al Real Decreto 384/2017, de 8 de abril. Esta declaración, amparada en lo dispuesto por la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, permitiría considerar las procesiones como un bien jurídico autónomo que debe ser igualmente protegido, incluso cuando su realización implique ajustes mínimos en bienes muebles o inmuebles catalogados.

En apoyo de esta tesis, se sostuvo que la Administración autonómica (Junta de Andalucía) había actuado dentro del margen de apreciación que le reconoce el ordenamiento jurídico, adoptando una decisión proporcionada y conforme con el marco normativo aplicable, sin que la intervención proyectada comportase una alteración sustancial ni irreversible del monumento. A tal efecto, se invocó expresamente la doctrina de la discrecionalidad técnica —que permite a la Administración fundar sus decisiones en valoraciones especializadas no sometidas a criterios reglados—, así como el principio de proporcionalidad, en su triple dimensión de idoneidad, necesidad y ponderación, como fundamentos para justificar la validez de la autorización administrativa impugnada.

No obstante, esta motivación no fue acogida, y el Tribunal Supremo español inadmitió a trámite los recursos en julio 2021. Esta decisión cerró definitivamente el procedimiento judicial, consolidando la obligación de reponer la celosía retirada en 2017 y restaurar la configuración arquitectónica del inmueble preexistente.

Este caso resulta particularmente ilustrativo, en la medida en que obligó al poder judicial a realizar un ejercicio de ponderación entre derechos fundamentales e intereses legítimos en

20 La Semana Santa en España puede definirse como el conjunto de celebraciones religiosas del calendario litúrgico católico que conmemoran la Pasión, Muerte y Resurrección de Jesucristo. La fecha de la Semana Santa se calcula a partir del Domingo de Resurrección, que se celebra el primer domingo después de la primera luna llena posterior al equinoccio de primavera (21 de marzo). Por eso es una fiesta móvil, que puede caer entre el 22 de marzo y el 25 de abril; las demás fechas de la Semana Santa se determinan en función de ese domingo.

conflicto. En concreto, la resolución judicial dio prevalencia a la preservación del patrimonio histórico protegido —en tanto bien declarado de interés cultural y sometido a un régimen jurídico específico— frente a la finalidad de promoción económica invocada por la administración autonómica y frente al interés etno-cultural y religioso alegado por las cofradías de Semana Santa.

Desde la perspectiva jurídica que aquí se adopta, cabe entender que la decisión judicial no supuso una restricción sustancial del derecho fundamental a la libertad religiosa, en su dimensión colectiva o institucional (analizada en el primer epígrafe), dado que la medida impugnada no afectaba al uso propio y ordinario del templo como lugar de culto católico ni comprometía la autonomía organizativa e institucional de la Iglesia católica. Buena prueba de ello es que la autoridad eclesiástica competente —el Cabildo Catedralicio— no consideró necesario interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo, lo que evidencia la ausencia de lesión directa a su estatuto jurídico ni a sus competencias exclusivas en materia de culto.

Por otro lado, desde la óptica urbanística, el caso pone de relieve los límites a la intervención sobre bienes afectos a usos religiosos cuando concurren regímenes jurídicos de protección patrimonial. La resolución judicial confirma que, incluso tratándose de equipamientos de uso religioso con importante proyección cultural o turística, cualquier actuación material sobre el inmueble debe ajustarse a las exigencias derivadas de su doble condición de lugar de culto y de bien protegido, sin que puedan eludirse mediante invocaciones genéricas al interés público. Así pues, este supuesto revela la importancia de articular con claridad los instrumentos de planificación y autorización administrativa, de modo que se respete tanto el valor patrimonial del bien como el ejercicio regular de las funciones culturales y sociales que caracterizan a los lugares de culto en sentido estricto.

El fenómeno NIMBY

Es evidente que la planificación del territorio y de las actividades que en el mismo se pueden desarrollar, se puede convertir fácilmente en un instrumento de poder, desde el momento en que es posible confundir la necesidad de ordenar el espacio, con el control de este (Precedo Ledo, 1984, pp. 361-380). La libertad religiosa tampoco es una excepción. En efecto, un ordenamiento jurídico que prohíba, sin más consideraciones, la construcción de edificios religiosos sería un ordenamiento jurídico poco respetuoso con este derecho fundamental,

pues se cercenaría uno de sus elementos esenciales. Del mismo modo, una legislación que impidiera la construcción de centros religiosos de determinadas confesiones o practicara medidas administrativas obstruccionistas (Martín-Retortillo, 2003, p. 269) atentaría igualmente contra la libertad religiosa.

En este sentido, son interesantes los reproches de Martín-Retortillo (2007, p. 159) a este tipo de restricciones con ocasión de la sentencia “*Manoussakis c. Grecia*” del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que condena al Estado Griego por exigir para la apertura de un lugar de culto (en este caso de los Testigos de Jehová) de la autorización previa de la Iglesia Ortodoxa Griega.

La oposición de terceros a la apertura de centros de culto será, precisamente, objeto de análisis a continuación: primero, exponiendo los elementos jurídicos del fenómeno NIMBY y su impacto sobre la libertad religiosa en el acceso al suelo; después, examinando el caso de la basílica de la Sagrada Familia en Barcelona.

La libertad religiosa y el acceso al suelo frente a la oposición vecinal

En este contexto debe considerarse el denominado fenómeno NIMBY, acrónimo de la expresión anglosajona *Not In My Back Yard*. En castellano se emplea también la expresión SPAN («Sí, Pero Aquí No»), si bien la literatura científica ha consolidado el uso de la denominación inglesa. ¿En qué consiste este fenómeno sociológico y por qué incide de manera específica en la libertad de culto?

El acrónimo NIMBY surgió en los Estados Unidos de América durante la década de 1980 en el ámbito de los estudios de política territorial y sociología urbana, para describir la resistencia vecinal a la instalación de infraestructuras percibidas como molestas o de impacto negativo —aunque necesarias desde el punto de vista del interés general—, siempre que se ubiquen cerca del entorno residencial propio. En palabras de Ponce, este fenómeno «consiste en la reacción de oposición por parte de algunos ciudadanos a políticas o actuaciones con incidencia territorial en el entorno inmediato de su residencia» (Ponce y Cabanillas, 2011, p. 36). Tal oposición, articulada en ocasiones a través de asociaciones vecinales, no se dirige contra la naturaleza de la instalación proyectada, sino contra su localización próxima a las viviendas de quienes la impugnan. Esta actitud selectiva no implica un rechazo al interés general de la actuación, sino una resistencia a asumir sus consecuencias en el ámbito local más próximo.

Entre los equipamientos habitualmente afectados por esta dinámica se incluyen, sin ánimo exhaustivo, centros de acogida para menores extranjeros no acompañados, infraestructuras eléctricas o de telecomunicaciones, plantas de tratamiento de residuos, vertederos, industrias de riesgo ambiental e, incluso, determinados centros religiosos.

Los representantes de las confesiones religiosas pueden encontrarse con que las autoridades competentes —por ejemplo, los ayuntamientos— adopten prácticas administrativas de carácter obstruccionista, motivadas por presiones vecinales, con el objetivo de impedir la implantación de equipamientos destinados al culto o al ejercicio colectivo de la religión. En el peor de los casos, son los propios vecinos quienes desarrollan actuaciones informales de boicot.

Estas reacciones pueden obedecer a diversas causas: en unos casos, al efecto amplificador y alarmista de determinados medios de comunicación; en otros, a la previsión de molestias derivadas de la afluencia de personas —tráfico, ruido, uso del espacio público— o al temor de una depreciación del valor de los inmuebles colindantes. Asimismo, no cabe descartar que, en determinados contextos, concurren motivaciones menos altruistas y de índole estrictamente económica —por ejemplo, vinculadas a intereses inmobiliarios o especulativos— que instrumentalicen el rechazo vecinal con fines crematísticos.

También pueden influir factores de tipo cultural, como el desconocimiento del hecho religioso, la aversión a toda manifestación institucionalizada de la religión, o incluso prejuicios de carácter filosófico —como una actitud antimetafísica militante— que conducen a una resistencia genérica frente a cualquier expresión pública de la dimensión trascendente del ser humano.

Corresponde a los gestores públicos la responsabilidad de implementar medidas de carácter preventivo orientadas a evitar o mitigar los conflictos derivados de la oposición vecinal a determinados equipamientos. En esta línea, algunos autores han subrayado la conveniencia de «intensificar la formación de los gestores públicos en materia de urbanismo, especialmente si no trabajan en unidades con competencias específicas en la materia, lo que debería conducir a potenciar la transversalidad de las políticas públicas mediante el conocimiento» (Ponce y Cabanillas, 2011, p. 94). En cualquier caso, conviene destacar —frente a una percepción social frecuentemente negativa— que los centros de culto no solo no generan inseguridad, sino que «conllevan seguridad ciudadana allí donde se ubican, y pueden ser utilizados como factor de cohesión e inclusión social» (Gutiérrez del Moral, 2015, p. 28; Aznar García, 2015, p. 13).

El caso de la Basílica de la Sagrada Familia de Barcelona

Tras examinar el marco teórico del fenómeno NIMBY, resulta ilustrativo analizar el caso de la basílica de la Sagrada Familia como una manifestación de este fenómeno. Como es sabido, el templo responde al proyecto concebido por Antoni Gaudí (1852-1926), declarado Patrimonio Mundial por la UNESCO (Puig, 2024), y constituye una de las señas de identidad de la capital catalana.

Su construcción se inició a finales del siglo XIX y su ejecución se ha prolongado durante más de un siglo, continuando en la actualidad, y se ha acompañado de controversias y de campañas de oposición por parte de algunos colectivos ciudadanos, contrarios a que se ejecute íntegramente el proyecto inicial de Gaudí, en la medida en que este implica una transformación de la trama urbana de Barcelona, un impacto en el *skyline* de la ciudad y el incremento de la afluencia de visitantes. En especial, hoy en día, la oposición se centra en la última gran intervención urbanística que permanece pendiente de ejecución. En efecto, la finalización de la *Fachada de la Gloria* comporta, conforme al proyecto original, la apertura de una gran escalinata y la creación de un nuevo eje urbano. Esta actuación implicaría la afección directa —y previsiblemente la expropiación por parte del Ayuntamiento— de edificios residenciales consolidados, habitados por vecinos desde hace décadas, pero que adquirieron las viviendas con conocimiento expreso de la temporalidad de las mismas de acuerdo con el registro de la propiedad. La oposición vecinal sostiene que no resulta admisible ejecutar hoy un proyecto concebido a finales del siglo XIX cuando su materialización exige la demolición de viviendas²¹.

Conviene subrayar que esta fase final no puede llevarse a cabo sin el concurso del Ayuntamiento de Barcelona, que en la última década no ha favorecido su ejecución e incluso ha llegado a advertir de la eventual imposición de sanciones, al considerar —con fundamento discutible— que el edificio se habría construido sin la preceptiva autorización administrativa previa. La construcción del templo se inicia en 1882 y, durante muchas décadas, las obras se desarrollaron al amparo de autorizaciones administrativas de un marco normativo

21 Cabe añadir que, a nuestro juicio, bajo esta retórica, subyacen también factores de carácter individual o corporativo de la oposición. Entre ellos destaca la protección de intereses patrimoniales privados: la eventual ejecución del proyecto podría implicar procesos expropiatorios o una alteración del entorno urbano con impacto directo en el valor económico de los inmuebles afectados. En este contexto, no puede descartarse que la negativa a cualquier forma de negociación responda a una lógica de maximización de la compensación económica o a la defensa del *statu quo* inmobiliario, más que a una objeción sustantiva al proyecto.

sustancialmente distinto del vigente, con conocimiento y tolerancia de las autoridades municipales. En este contexto, la exigencia de una licencia «ex novo» responde probablemente a una interpretación particularmente rígida de la norma, basada en la aplicación de una regla aparentemente neutral, pero orientada —quizás— a trasladar a la basílica determinados costes derivados de la remodelación urbanística del entorno, y a satisfacer las presiones vecinales. No deja de ser irónico que se exija una licencia en el siglo XXI para una edificación iniciada legítimamente en el siglo XIX, cuya ejecución se ha prolongado de forma continuada y notoria, con conocimiento —y consentimiento tácito y expreso— de los poderes públicos, durante muchas décadas.

Hay que añadir que Cataluña, junto con el País Vasco, es una de las dos únicas regiones españolas que dispone de una ley específica sobre los lugares de culto. Sin embargo, la eficacia de la regulación catalana para resolver éste y otros problemas resulta muy cuestionable, como ha puesto de relieve la doctrina (Pérez-Madrid, 2015). Así pues, la existencia de esa legislación sectorial no ha evitado la aparición de conflictos intensos cuando concurren intereses vecinales, expectativas urbanísticas consolidadas y proyectos religiosos con una elevada carga simbólica o cultural.

¿Por qué —a nuestro juicio— el caso de la Sagrada Familia de un ejemplo de fenómeno NINMY? Como se aprecia encontramos un rechazo de algunos colectivos, tal vez minoritarios, a los efectos del turismo religioso en Barcelona que se vincula a la incomodidad derivada del cambio en los usos del espacio público²², la pérdida de control simbólico de una parte del vecindario sobre su entorno o incluso a prejuicios culturales frente al perfil del visitante. Este tipo de oposición, en ocasiones revestido de discurso cívico, responde, precisamente, a las dinámicas selectivas de exclusión del otro, características del síndrome NIMBY.

Además, coadyuvando al diagnóstico de que nos hallamos ante un supuesto de NIMBY, no puede excluirse, en determinados sectores, la existencia de un componente ideológico contrario al propio significado cultural y religioso asociado a la finalización de una gran basílica católica. La identificación de Gaudí con una visión religiosa del arte y su condición de símbolo cristiano en el espacio público pueden ser percibidas por algunos como ajenas o incluso antagónicas a determinados marcos de referencia identitaria de parte de la población local, especialmente en contextos coexistencia entre tradición y laicismo militante. Estos colectivos ejercen presión sobre las autoridades municipales y a la opinión pública para impedir o, al menos, limitar la ejecución de la fase final del templo, a la que hemos aludido.

22 En relación con la denominada *contaminación acústica* derivada de los lugares de culto, vid. Gas-Aixendri, M. (2015).

Conclusiones

El planeamiento urbanístico contemporáneo, concebido desde una perspectiva holística del territorio, no es ajeno al ejercicio efectivo de la libertad religiosa. Entre sus cometidos se encuentra la previsión de suelo para equipamientos de uso religioso, en cuanto soporte material de la *dimensión colectiva e institucional* de este derecho fundamental, así como la ordenación de los ya existentes para dar respuesta a las necesidades de movilidad, y accesibilidad, en su caso, al turismo religioso. El urbanismo se configura, así como un ámbito decisivo en el que se concreta —o se frustra— el contenido práctico de la libertad religiosa.

La doctrina constitucional española entiende que los derechos fundamentales poseen un contorno que delimita su contenido natural. Desde esta premisa, resulta bastante pacífico afirmar que ni la titularidad dominical ni el *ius aedificandi* constituyen derechos absolutos, del mismo modo que la libertad religiosa, también en sus dimensiones colectiva e institucional, no incorpora un derecho a construir o a utilizar el suelo al margen del resto de bienes constitucionalmente protegidos. Los condicionantes urbanísticos no operan, por ello, como *límites* externos a estos derechos, sino como elementos estructurales de su *delimitación*, exigidos por la necesaria convivencia con otros derechos y bienes jurídicos en una sociedad plural.

Ahora bien, el estudio realizado —y, en particular, el examen de los casos de la Catedral de Córdoba y de la Basílica de la Sagrada Familia— muestra que esta delimitación puede derivar en afectaciones indebidas cuando el urbanismo se utiliza de forma desproporcionada o a instancia de presiones sociales. El primer caso ilustra la tensión entre el uso religioso y la protección del patrimonio histórico, resuelta judicialmente a favor de este último sin que ello supusiera una lesión sustancial de la libertad religiosa; el segundo evidencia cómo el fenómeno NIMBY y la oposición vecinal pueden traducirse en decisiones administrativas formalmente neutras que condicionan de hecho el ejercicio institucional del derecho.

De ahí la necesidad de extremar la cautela frente a las discriminaciones indirectas, entendidas como aquellas situaciones en las que normas o decisiones administrativas aparentemente neutrales ocasionan una desventaja particular por motivos religiosos sin responder a una finalidad legítima ni superar un juicio de proporcionalidad. Estas disfunciones pueden afectar tanto a confesiones minoritarias como a confesiones ampliamente implantadas, especialmente en contextos de elevada presión turística o de deficiente planificación de las grandes afluencias humanas.

Referencias

- Astor, A. (2021). Nationalist mobilization, ethno-religious contention, and legal innovation in a stateless nation: Explaining Catalonia's 2009 "Law on Centers of Worship". *Religions*, 12(1), 1-14.
- Puig, A. (2024). *Antoni Gaudí, vida y obra*. Arpa Editores.
- Aznar García, S. (2015). Reflexiones jurídicas en torno a una propuesta de regulación legal para los lugares de culto. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, (38), 1-33.
- Cacciavillani, C. (2014). Governo del territorio. En F. G. Scoca (Ed.), *Diritto amministrativo* (pp. 607-625). Giappichelli.
- Cenalmor, D. y Miras, J. (2004). *El derecho de la Iglesia*. EUNSA.
- Diez-Picazo, L. (2016). *Sistema de Derecho civil*. Tecnos.
- Esteve Pardo, J. (2017). *Lecciones de Derecho administrativo*. Marcial Pons.
- Fernández Rodríguez, T. R. (2007). La nueva ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: valoración general. *Revista de Administración Pública*, (174), 61-74.
- Fernández Rodríguez, T. R. (2007). *Manual de derecho urbanístico*. El Consultor.
- Gas-Aixendri, M. (2015). *Lugares de culto y contaminación acústica: un nuevo reto en la gestión local del factor religioso*. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, (38), 7-28.
- Goti Ordeñana, J. (2018). Sobre el patrimonio cultural de la Iglesia Católica. *Revista Latinoamericana de Derecho y Religión*, 2(1), 1-31.
- Guardia Hernández, J. J. (2009). El lugar de culto en el suelo de titularidad pública en España. *Cuadernos Doctorales*, (23), 11-50.

- Guardia Hernández, J. J. (2010). *Libertad religiosa y urbanismo: Estudio de los equipamientos de uso religioso en España*. EUNSA.
- Guardia Hernández, J. J. (2023). Libertad de enseñanza y libertad de establecimiento (art. 49 TFUE). *Revista Jurídica de Catalunya*
- Guardia Hernández, J. J. (en prensa). Urban planning and religious freedom: Constitutional approaches to worship spaces in Chile, Mexico, Cuba, and Brazil. En D. P. Petri (Ed.), *The Routledge Handbook of Politics and Religion in Latin America*. Routledge.
- Gutiérrez del Moral, M. J. (2015). El estatuto de los equipamientos religiosos según el planeamiento urbanístico: especial mención a la Ley de centros de culto de Cataluña. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, (38).
- Gutiérrez del Moral, M. J. (2025). Los lugares de culto de las minorías religiosas sin acuerdo de cooperación: Especial referencia a Catalunya y Euskadi. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, (68).
- Herrera Ceballos, E. (2014). La prohibición del velo integral en espacios públicos: la sentencia del TEDH (Gran Sala) en el asunto S.A.S. contra Francia, de 1 de julio de 2014. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 36.
- Lombardía, P. y Fornés, J. (2007). El Derecho Eclesiástico. En J. Ferrer Ortiz (Ed.), *Derecho Eclesiástico del Estado español* (pp. 21-51). EUNSA.
- Martín-Retortillo, L. (2003). Reflexiones sobre los acuerdos de cooperación del Estado con las federaciones evangélicas, judía y musulmana, en los diez años de su vigencia. En J. Mantecón Sancho (Ed.), *Los acuerdos con las confesiones minoritarias: diez años de vigencia* (pp. 239-288). Ministerio de Justicia.
- Martín-Retortillo, L. (2007). *La afirmación de la libertad religiosa en Europa: De guerras de religión a meras cuestiones administrativas*. Thomson Civitas.

- Mirabelli, C. (2006). El elemento religioso y la condición de las iglesias de la Constitución Europea. En J. Martínez Torrón (Ed.), *Estado y religión en la Constitución Europea* (pp. 87-98). Comares.
- Moreno Antón, M. (2008). El tratamiento urbanístico de los lugares de culto a propósito del proyecto de ley de Cataluña sobre centros de culto o de reunión con fines religiosos. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, (17), 1-44.
- Moreno López, J. L. (1999). *Dotaciones, equipamientos urbanísticos: el sustrato de la urbanística social*. RDU.
- Motilla de la Calle, A. (2004). La protección de los lugares de culto islámicos. En A. Motilla de la Calle (Ed.), *Los musulmanes en España: Libertad religiosa e identidad cultural* (pp. 79-106). Trotta.
- Pérez-Madrid, F. (2015). *La Ley catalana de centros de culto, cinco años después*. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, (38), 1-18.
- Ponce Solé, J. (2005). Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (215), 11-68.
- Ponce Solé, J. y Cabanillas, J. A. (2011). *Lugares de culto, ciudades y urbanismo: Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa*. Observatorio del Pluralismo Religioso en España.
- Precedo Ledo, A. (1984). Urbanismo, sociedad y libertad. *Persona y Derecho*, (11), 361-380.
- Rincón-Pérez, T. (2001). *La liturgia y los sacramentos en el derecho de la Iglesia*. EUNSA.
- Rodríguez Blanco, M. (2000). *Libertad religiosa y confesiones: El régimen jurídico de los lugares de culto*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Rodríguez Blanco, M. (2006). Manifestaciones del derecho fundamental de libertad religiosa. En A. Corsino Álvarez Cortina y M. Rodríguez Blanco (Eds.), *La libertad religiosa en España: XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980* (pp. 49-96). Comares.
- Trayter, J. M. (2020). *Manual de Derecho Administrativo*. Atelier.
- Zoido Naranjo, F. (2000). *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Ariel.

Violencia contra agentes religiosos católicos en México: 2006-2024

Violence against Catholic Religious Agents in Mexico: 2006-2024

Débora Roberta Sánchez Guajardo ¹, Yves Bernardo Roger Solís Nicot ² & Fernanda A. Durand ^{3 4}

Como citar:

Sánchez Guajardo, D. R., Solís Nicot, Y. B. R. y Durand, F. A. (2026). Violencia contra agentes religiosos católicos en México: 2006-2024. *Derecho en Sociedad*, 20(1), PP. 207-237. DOI 10.63058/des.v20i1.334

Fecha de ingreso: 1 de julio de 2025. **Fecha de aprobación:** 15 de febrero de 2026.

- 1 Débora Roberta Sánchez Guajardo es licenciada en Ciencias de la Comunicación por el ITESM-CQ, maestra y doctora en Historia por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, enfocándose en Historia de la Iglesia en México, santidad y devociones; es docente desde el año 2016 en la Ibero impartiendo las materias de Problemas Contemporáneos del Mundo, la Iglesia en la Historia Antigua, la Iglesia en la Historia Medieval y en la maestría Teología y mundo contemporáneo el Seminario Tendencias Socioculturales Modernas; en la Universidad Anáhuac-Campus Norte, imparte la materia Humanismo Clásico Contemporáneo desde el 2024; ha dictaminado artículos para revistas científicas y libros, además de haberse desempeñado como sinodal en exámenes de grado a nivel maestría y doctorado; su última publicación es el capítulo de libro titulado “De conseguir novio a conseguir papeles. Juan Soldado como protector de los migrantes en Tijuana” (en: Carpio, Torres, Solís (coords). *América Migrante. Creencias y devociones en contextos de movilidad humana*. Buenos Aires, CLACSO/CEHILA: 2025, pp. 423-479). ORCID: 0009-0003-9502-3837. Correo: debora.rsg@gmail.com.
- 2 Yves Bernardo Roger Solís Nicot es mexicano de origen francés; es profesor e investigador del Instituto Ibero de la Ciudad de México; desde febrero de 2026, realiza una investigación posdoctoral en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, con el apoyo de la Secretaría de Ciencia, Humanidades y Tecnología de México (SECITI), con el proyecto “Violencia contra actores religiosos en el México contemporáneo”; es doctor en ciencias sociales con especialización en historia (religiosa, política y cultural) por la Universidad Jean Moulin Lyon 3 y doctor en historia social y cultural por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; en 2022, completó su doctorado en educación en la Universidad Pedagógica Nacional; es miembro de la Comisión para el Estudio de la Historia de la Iglesia en América Latina (CEHILA) y del Centro de Investigación sobre Sociedad, Derecho y Religiones de la Universidad de Sherbrooke (SoDRUS) en Quebec, Canadá; es investigador del Archivo Apostólico Vaticano y ha escrito varios libros y artículos sobre el conflicto religioso en México. ORCID: 0000-0002-1574-9968. Correo: yves.solis@prepaibero.mx.
- 3 María Fernanda Durand es maestra en Ciencia de Datos por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y licenciada en Actuaría por la misma institución; fue Directora del Centro de Ciencia de Datos y profesora de tiempo completo en la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey (2022-2024), donde lideró proyectos de análisis cuantitativo y geoespacial aplicados al estudio de fenómenos sociales complejos en México; actualmente es profesora de cátedra en la misma Escuela, impartiendo cursos de ciencia de datos e inteligencia artificial a nivel de posgrado. ORCID: 0009-0006-3283-7018. Correo: fdurand@tec.mx.
- 4 Este manuscrito se basa en una publicación que apareció originalmente en Canopy Forum, una plataforma digital del Center for the Study of Law and Religion de la Universidad de Emory: <https://canopyforum.org/canopy-forum-in-collaboration-with-derecho-en-sociedad/>.

Resumen

Este artículo analiza el incremento de la violencia contra agentes religiosos católicos en México durante el periodo 2006-2024, enmarcado en el contexto de la guerra contra el narcotráfico y la fragmentación de la delincuencia organizada. A partir de un enfoque combinado de análisis hermenéutico y minería de datos, y utilizando los reportes del Centro Católico Multimedial (CCM), el Observatorio de Libertad Religiosa en América Latina (OLIRE) y Open Doors, el estudio documenta los patrones geográficos y temporales de los homicidios, desplazamientos forzados, profanaciones y otras formas de violencia dirigidas contra sacerdotes, religiosos y personal pastoral. Los hallazgos revelan que las zonas con mayor incidencia de violencia contra actores religiosos coinciden con aquellas donde dos o más grupos de la delincuencia organizada fragmentada disputan el control territorial y la gobernanza criminal, particularmente en los estados de Guerrero, Michoacán, Veracruz y Chihuahua. El artículo sostiene que esta violencia no responde a una persecución religiosa, sino a la confrontación entre la labor pastoral y social de los agentes religiosos y los intereses de las redes criminales que operan en simbiosis con el Estado.

Palabras clave:

Violencia, agentes religiosos, delincuencia organizada fragmentada, gobernanza criminal, México, Iglesia católica

Abstract

This article analyzes the increase in violence against Catholic religious agents in Mexico during the period 2006-2024, within the context of the war on drug trafficking and the fragmentation of organized crime. Using a combined approach of hermeneutic analysis and data mining, and drawing on reports from the Centro Católico Multimedial (CCM), the Observatorio de Libertad Religiosa en América Latina (OLIRE), and Open Doors, the study documents the geographic and temporal patterns of homicides, forced displacements, desecrations, and other forms of violence directed against priests, religious workers, and pastoral personnel. The findings reveal that the areas with the highest incidence of violence against religious actors coincide with those where two or more fragmented organized crime groups contest territorial control and criminal governance, particularly in the states of Guerrero, Michoacán, Veracruz, and Chihuahua. The article argues that this violence does not stem from religious persecution, but rather from the confrontation between the pastoral and social work of religious agents and the interests of criminal networks operating in symbiosis with the state.

Keywords:

Violence, religious agents, fragmented organized crime, criminal governance, Mexico, Catholic Church

La mafia [...] no surge ni se desarrolla con el “vacío” del Estado (es decir cuando el Estado, con sus leyes y sus funciones es débil o ausente) sino “en” el Estado. En suma, la mafia no es otra cosa que una burguesía parasitaria, una burguesía que no es emprendedora, sino explotadora.

Leonardo Sciascia

Este documento pretende presentar algunos datos que permiten evidenciar el aumento de violencia hacia actores e instituciones religiosas que, en México, ha sido documentado en los últimos 20 años. Se sustenta en el uso combinado del análisis hermenéutico y de minería de datos contrastando los resultados con fuentes de archivos, publicaciones en periódicos y redes sociales, así como entrevistas con las víctimas o personas allegadas a ellas cuando la violencia ejercida se tradujo en muerte o desaparición. Algunas víctimas han sido laicos o agrupaciones religiosas de diversos credos y no serán objeto de la pesquisa. La investigación general se centra en distintos casos de estudio comprendidos entre los años de 1994 a 2024 con un enfoque en particular en sexenios de los presidentes Calderón Hinojosa (2006-2012), Peña Nieto (2012-2018) y López Obrador (2018-2024).

México es uno de los países donde las ministras y ministros de culto sufren más violencia a nivel mundial (Unidad de Investigaciones Especiales CCM, 2026). Se trata de una violencia contra agentes religiosos que no se da en contexto de persecución religiosa y que se ha dado en otros momentos en América Latina. En los años 80 se dio un fenómeno similar en el Salvador, en los años 80, 90 y 2000 en Colombia. Hoy en México y en Haití. Si bien este artículo se enfoca en México aportará para quienes están observando las dinámicas de violencia en América Latina un enfoque explicativo que permita ampliar la comprensión del fenómeno en el hemisferio. Por ello se pretende hacer una descripción de cómo es que se ha generado este fenómeno. Si bien la época de la persecución religiosa en México quedó décadas atrás, la tragedia sucedida en Cerocahui, Chihuahua, en 2022, nos abrió los ojos frente a una violencia que desde los años 90 se ha vuelto a vivir contra ministras y ministros de culto de

diferentes credos religiosos en el país. El 20 de junio de este año, en un pueblo del norte de México, un jefe de plaza del grupo delictivo “Gente Nueva”, brazo armado y operativo del Cartel de Sinaloa en Chihuahua, asesinó a dos sacerdotes jesuitas en la parroquia de la localidad. (Flores Schroeder, 2023) El asesinato de los jesuitas en Chihuahua provocó una reacción y denuncia ciudadana similar a la que en su momento provocaron los asesinatos en Sicilia del Padre “Peppino” (Giuseppe Diana) y Pino (Giuseppe Puglisi). Ante esta situación se pretende entender si se trata de violencia estructural o si responde a lógicas más locales. Es decir, que cuando la delincuencia organizada asesina a un agente religioso se trata de una víctima colateral o se le asesina por su labor pastoral o social.

Es parte de un esfuerzo para:

1. Documentar las raíces de la violencia por razones religiosas para identificar las zonas más propensas a dicho fenómeno en territorio nacional y poder mapearlas gracias al uso de herramientas de las ciencias de datos.
2. Identificar los motivos religiosos, contextuales, socio-comunitario y accidentales de la violencia hacia actores religiosos, estableciendo la correspondencia entre las zonas de violencia por razones religiosas con las de otros tipos de violencia.
3. Evaluar si la violencia contra ministros y ministras de culto es sólo un reflejo del elevado nivel de criminalidad que se vive en el país, analizando las respuestas que las instituciones y los actores religiosos han realizado frente a episodios y contextos de violencia en México desde 1994 hasta 2024.

El antecedente principal y la base de nuestra investigación son los reportes realizados por tres organizaciones de la sociedad civil: el Centro Católico Multimedial (CCM), la organización Open Doors (puertas abiertas) y el Observatorio de Libertad Religiosa en América Latina (OLIRE). El CCM ha documentado en una serie de investigaciones especiales varios reportes de incidencia de la violencia contra ministros, religiosos y laicos de la Iglesia católica en México. En cuanto al mundo protestante, la organización Open Doors ha registrado el aumento de la violencia contra pastores y fieles protestantes entre 2021 y 2023 y sitúa a México como el segundo país más peligroso de América Latina para los cristianos, ocupando el lugar 30 a nivel global. Por su parte, el Observatorio de Libertad Religiosa en América Latina ha asentado incidentes violentos contra cristianos (católicos, protestantes y cristianos en general) desde 2015 hasta 2024.

Esos informes son las bases para poder contactar con actores religiosos que han sido víctimas del recrudecimiento de la violencia con el fin de tipificar e identificar geográfica y regionalmente cada uno de los casos, para después elegir algunos de estos y así proponer un análisis más profundo. Para el caso del mundo católico en México la mayoría de los datos analizados en este avance de investigación son del CCM y también algunos de OLIRE. Nuestra reflexión tendrá tres momentos: el primero es el acercamiento conceptual al fenómeno, el segundo es entender el contexto en el cual se está dando el fenómeno estudiado y finalmente los principales patrones y espacios geográficos en los cuales se da la violencia contra agentes religiosos católicos.

De la violencia general a la violencia religiosa

El principal referente con relación a estudios de violencia son los trabajos realizados para el caso de Colombia. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) publicó el libro *Las Iglesias ante la violencia en América Latina*, cuyo enfoque es hacia cómo las Iglesias han dado una respuesta a la violencia en particular la que se da durante el acompañamiento pastoral a comunidades migrantes o a población que sufren los embates de la delincuencia organizada fragmentada⁵ (Wilde, 2015). El enfoque de esta obra retoma varios contextos y tiempos y ofrece distinguir entre violencia política y estatal de la que es ejercida por grupos criminales. Existen algunos reportes y análisis de caso principalmente desde el enfoque de la libertad religiosa, la delincuencia organizada fragmentada y la violencia, como el *International Freedom Report* (2015), así como los ofrecidos por el Centro Católico Multimedial /CCM), la Conferencia Episcopal Mexicana (CEM), Open Doors y el Observatorio de Libertad Religiosa en América Latina (OLIRE) o estudios más puntuales como los de Levine (2006). Estos informes aportan un valioso trabajo cuantitativo. Es necesario complementarlos con una reflexión teórica profunda que brinde un análisis hermenéutico de los múltiples casos con los que ya se cuentan. La situación que se vive en cada contexto es diferente dentro de un mismo Estado, a la vez que da claves para poder entender las dinámicas que han logrado mitigar esa violencia. Si tomamos por ejemplo de algunos estados de la República

5 En la tradición anglófona y francófona se prefiere usar el concepto de crimen organizado. Sin embargo, en la tradición jurídica mexicana no existe la noción de crimen en el código penal y la ley mexicana existente es la ley contra la delincuencia organizada, publicada en 1996 y modificado por última vez el 20 de mayo de 2021. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCDO.pdf>. Optamos también por anexar el adjetivo de fragmentada, para dejar de manera explícita la relevancia de los grupos delincuenciales locales y romper con la idea mediática que plantea una homogeneidad de la delincuencia organizada.

mexicana, como Michoacán en el occidente de México, el cobro de derecho de piso⁶ a los templos de culto, a los limoneros o a los aguacateros es cada vez más frecuente. (Guerra Manzo y Nuñez Cetina, 2022; Guerra Manzo, 2022; Maldonado Aranda, 2024). En el caso de Estado de México, son los robos de arte sacro o de limosna “que salen” mal, los casos más comunes, en Guerrero, es un problema directo de la labor pastoral de los religiosos.

La *violencia* es prácticamente tan antigua como el ser humano. Si su definición se reduce al acto de infligir dolor o daño a otro ser vivo, se puede rastrear su concepto siglos atrás. Es principalmente a partir del siglo XX que el concepto se empieza a complejizar debido a la Primera y Segunda Guerra Mundial, el comunismo y la Guerra Fría. Los acontecimientos ocurridos demuestran la necesidad de añadir nuevos factores, ya que hay elementos violentos no visibles que se han resumido en violencia estructural, cultural, simbólica, relacional, observacional, legitimista, de género... y la lista podría seguir.

Al intentar establecer una definición de *violencia* uno se encuentra ante la dificultad de su amplitud conceptual. Para Hall (2003) tratar de establecer una definición sólo ha sido un continuo problema. Las definiciones convencionales se centran en el uso de la fuerza física para causar un daño a una persona o propiedad. Si bien esto es objetivo, pasa por alto que el ejercer la fuerza no siempre es por medios violentos. La dificultad de establecer el término está en la limitación de entender como punto clave el uso de la fuerza para provocar una lesión física y comprender la dimensión simbólica sin dar más peso a una definición etnocéntrica o hegemónica. El autor refiere que, con estos retos en la mira, Mary Jackman formuló una definición culturalmente neutral y en la que destaca que la violencia puede tener muchas formas. Ella argumenta que la violencia abarca acciones que infligen, amenazan o causan una herida, ya sea de manera corporal, escrita o verbal y se pueden manifestar de manera corporal, psicológica, material o social. Sin embargo, esto no se puede ver de manera estandarizada, ya que lo que las personas consideran violencia tiene una base cultural, por lo que puede tener diferentes consecuencias simbólicas.

Si entonces asumimos que la violencia responde a una cultura, es importante tomar en cuenta que es interdisciplinaria y aprendida, por lo tanto, está en constante evolución. Además, está ligada a un tiempo histórico. Lo que no era considerado como violencia durante la Edad Media puede ser considerado ahora como un acto reprochable. Hay una relación estrecha entre las ideologías de la época y lo que es permitido o no de manera legítima para ejercer el

6 El cobro de piso es un mexicanismo que hace referencia a la extorsión que realizan miembros de la delincuencia organizada exigen pago periódicos a negocios u organizaciones a cambio de permitirles operar y no dañar sus instalaciones. Aplica normalmente con empresas y desde hace algunos años con los lugares de culto.

poder. Lo importante es que haya un consenso en el uso de la fuerza para que sea legítimo. En esto hay una arista, ya que acostumbramos a hablar de la violencia desde la óptica de las víctimas y no de los victimarios, lo que nos hace perder de vista una parte de la complejidad del fenómeno y frecuentemente se queda una pregunta sin respuesta: ¿qué es lo que justifica el uso de violencia para quien la ejerce?

Johan Galtung (2016) nos da una pista con su teoría del triángulo formado por la violencia estructural, cultural y directa. De acuerdo con el autor se empieza en alguno de los puntos y de ahí es muy fácil transitar de un vértice al otro. El riesgo con esto, y lo que por lo general termina ocurriendo, es que la estructura violenta se institucionaliza, se interioriza como cultura violenta y la violencia directa tienden entonces a formalizarse. Este patrón lleva a que la violencia se convierta en repetitiva y ritual. Los tres tipos mencionados por el autor se relacionan por una dinámica social en la que la violencia directa y estructural son generadoras de ansiedad y desesperación cuando no hay un orden. La violencia cultural son los símbolos que pueden ser utilizados para justificar o legitimar las violencias directa y estructural. México es considerado un país cultural e históricamente violento. Desde su independencia de España en el siglo XIX, el país ha atravesado por numerosas guerras y encuentros armados entre distintas facciones nacionales y fuerzas extranjeras. Al igual que el resto del mundo, el siglo XX ha estado marcado por conflictos con una fuerte carga de violencia física e ideológica como la Revolución, la Guerra Cristera, la Guerra Sucia y los fenómenos asociados a la delincuencia organizada fragmentada. Además, la violencia se ha elevado de manera exponencial a partir de los elementos de la migración, cuestiones ambientales, tráfico de drogas y personas, descomposición política y social. En el país no se puede contemplar un exclusivo concepto de violencia, ya que cada región tiene sus propias características multidimensionales y multifactoriales que atienden a una lógica particular de la violencia. A esto es importante agregarle que también se tienen diferentes percepciones de acuerdo con el contexto sociocultural de la zona y/comunidad.

De acuerdo con Andrew Hurrell (1998), entre los motivos por los cuales resulta complejo establecer *un* concepto de violencia es porque la percepción de esta varía a lo largo del tiempo y la manera de interpretarla depende de la perspectiva política. Santiago Álvarez (2013) explica que el problema del concepto es su constante expansión; por eso es mejor hablar de violencias, en plural, para afirmar su parte heterogénea y para aclarar que varios fenómenos caben en una misma definición: desde un insulto hasta un acto terrorista. Lo anterior se complementa con lo dicho por Julio Aróstegui (1994), el cual liga la violencia a creencias e ideologías y la encuentra como resultado de un proceso social. Para este autor, la violencia significa una ruptura de las normas existentes para la resolución de conflictos.

Hurrell argumenta que, para poder entender la violencia y sus causas, se debe realizar la siguiente pregunta: ¿por qué los patrones estables se derrumban? Frecuentemente la respuesta está relacionada con el hecho de que el Estado pierde la capacidad para negociar, ya que, de acuerdo con Leonardo Gustavo Carbajal (2010), las construcciones históricas son el fruto de relaciones de poder y en este sentido es fundamental identificar a los actores y sus intereses. Para Susana Devalle (2000), la violencia sólo tiene sentido si cuenta con un objeto. Podemos abonar a esta breve discusión lo referido por Aróstegui, quien argumenta que la clave de la violencia está en la violación de los derechos de la persona y en la imposición coercitiva de una de las partes en un conflicto sobre la otra, que hace por medio de la fuerza, pero no necesariamente por medio de la fuerza física. Esto sucede cuando los mecanismos reguladores como reglas, leyes, o instituciones fallan.

Ignacio Sotelo (1992) explica que una sociedad es violenta cuando el Estado es débil. Si los gobernantes fallan en mantener el orden, alguien más toma la violencia como medio de regulación. Al fin de cuentas, la violencia también tiene que ver con las formas de distribución del poder y su control. La pugna por el control y poder puede conducir a una espiral de violencia, en la que, a mayor represión estatal, mayor es la contra violencia social; y a mayor violencia social, mayor es la violencia de represión por parte del Estado. Las pautas para esta lucha van cambiando a lo largo del tiempo.

Lo aquí expuesto de manera muy somera es un breve planteamiento de la complejidad del concepto de violencia. Para efectos de este artículo se partirá de la noción de violencias, en plural, dado que cada caso de estudio abarca un contexto diferente, y por ello es necesario poner énfasis en factores determinantes según la pertinencia de cada análisis a realizar.

La violencia es una expresión privilegiada de la agresividad encauzada de manera negativa. El ser humano, como “animal” racional, es agresivo por naturaleza. Esta agresividad, nos dice Konrad Lorenz (2016) en sus estudios de etología —principalmente con peces—, que la agresividad no es un factor que podamos considerar negativo ni positivo, es decir, no es sujeto de valoración ética o moral. La agresividad simplemente está en la estructura bio-psíquica del animal —y, por tanto, del ser humano— como fuerza vital, como instinto de sobrevivencia y de conservación de la especie ante la amenaza destructora. Pero, cuando la especie animal se siente amenazada o es evidente el peligro —de ser herida o aniquilada—, instintivamente reacciona y busca destruir atacando a aquello que pone en peligro su vida y la de los suyos. Surge así la violencia.

En el momento en que el ser humano se torna violento, en cualquiera de sus formas, retorna a lo más instintivo, emergen sus pulsiones primarias de agresividad; con ello retorna a lo más animal de su ser. Y lo hace dando cauce a la agresividad en su forma negativa. Es decir, en el ejercicio de esta violencia, la inteligencia del ser humano es opacada por el instinto, por la pulsión. Por tanto, esta violencia deshumaniza a la persona y al mismo tiempo lo “animaliza”, pues el instinto predomina sobre la razón. De este modo el hombre, en palabras de Thomas Hobbes, se convierte “en lobo del propio hombre”.

Podríamos decir que nuestro mundo está metido en esa dinámica y espiral de violencia mortal y provocadora de caos global, en donde esta espiral cada día se hace más larga y fuerte. Poco a poco, ella va envolviendo asfixiantemente en sus círculos a millones de seres humanos: niños, adolescentes, jóvenes, adultos y ancianos, y desde su comportamiento mimético van integrando la violencia a su personalidad.

Una vez expresado lo anterior, podemos decir que la violencia es “la fuerza que se ejerce sobre el hombre o sobre una colectividad con objeto de conseguir lo que ni la palabra, ni el derecho, ni la moral nos consentirían (Barbaglio, 1992: 29). El sacerdote moralista español, Marciano Vidal, en el tomo III de su libro *la Moral Social* retoma a varios autores que son importantes incluir en esta reflexión. (1995: 853) La violencia apunta siempre, más o menos, hacia una libertad, y aun cuando llega a ser destructora, se ejerce más bien para someter que para aniquilar” (Domenach, 1969: 39). Además,

entendemos por violencia toda iniciativa que comprometa gravemente la libertad de los demás, la que trata de coartar su libertad de reflexión, de criterio de decisión, y muy particularmente la encaminada a rebajarlos a la categoría de medio o instrumento de un proyecto en que se ven absorbidos y englobados, sin verse tratados como socios libres e iguales” (Remond, 1969: 9).

Complementando lo anterior, podemos decir que:

la violencia es el modo por el cual yo avasallo la voluntad de otro, invado su mundo, sus pautas sociales y sus intereses, su estilo de vida, sus valores, y trato de someterlo a mi arbitrio. Implica, además, poseer ciertos instrumentos de coacción que pueden tener un carácter destructivo e intimidatorio; en este último caso, se procura paralizar al adversario mediante el terror, se intenta

destruir su capacidad de resistir y se busca que ceda por el reconocimiento de su impotencia”. (Masshu, 1968: 8)

De esta noción de violencia humana, acotamos un área: la violencia social. Esta es la que se realiza en y a través de la mediación social, tanto en su génesis (sujeto) como, sobre todo, en su finalidad (objeto), pues tiene una primaria dimensión social. Aunque existen muchos modos de violencia social, la siguiente clasificación armoniza un doble criterio: el de la finalidad perseguida en la violencia y el del procedimiento utilizado por la acción violenta. (Vidal, 1995: 854). Así, la violencia social puede ser:

- a. Violencia *estructural*: cuando está insertada en y actúa por estructuras sociales violentas; a esta pertenece también la violencia represiva o coactiva, ejercida por las fuerzas del poder político.
- b. Violencia *de resistencia o rebelión*: Cuando la violencia se organiza como oposición a situaciones (personales o estructurales) que se juzgan injustas y opresivas. Puede adoptar los procedimientos típicos, que a su vez se subdividen en diversas variantes, como la “no-violencia activa” o la “resistencia armada”.
- c. Violencia *bélica*: cuando se utiliza la violencia desde una pretendida legitimidad socio-jurídica. La forma típica de esta violencia es la guerra: violencia ejercida por un Estado frente a otro en el plano internacional.
- d. Violencia *subversiva o terrorista*: cuando la violencia persigue el fin de la “desestabilización” o cuando acompaña acciones “antisociales”.

El Observatorio de Libertad Religiosa en América Latina por su parte propone la siguiente catalogación:

Las violaciones o trasgresiones al derecho a la libertad religiosa pueden ser identificables en dos sentidos:

- Incidentes de violencia no física: Entendida como todas aquellas acciones u omisiones, en forma de presión, discriminación, exclusión social o de otro tipo que de alguna manera restringen o limitan el libre ejercicio de la libertad religiosa.
- Incidentes de violencia física: Entendida como acciones violentas que directamente buscan ocasionar daños físicos, ya sea a través de maltrato físico, secuestros, asesinatos, robos, etc. o daño de sus propiedades (templos, negocios, residencias, etc.), a través de vandalismo u otros. (2020)

Country	Religion	Lettering to being visible or visible parts of wearing or religious multiple	Class piece of wearing or religious multiple	Irregularities	Services	Activities	Event organization	Prayer meetings	Other forms of abuse (physical or sexual abuse)	Altered documents of faith adherents	Altered signs, messages or materials of faith adherents	Forced to leave home	Forced to leave country
Argentina	0	11	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0
Bolivia	1	2	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Brazil	0	30	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0
Canada	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chile	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Colombia	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	10
Costa Rica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cuba	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guatemala	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Honduras	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Peru	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Venezuela	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Las 13 categorías de violencia de la Base de datos de Incidentes del Observatorio de libertad Religiosa en América Latina. (OLIRE, 2020)

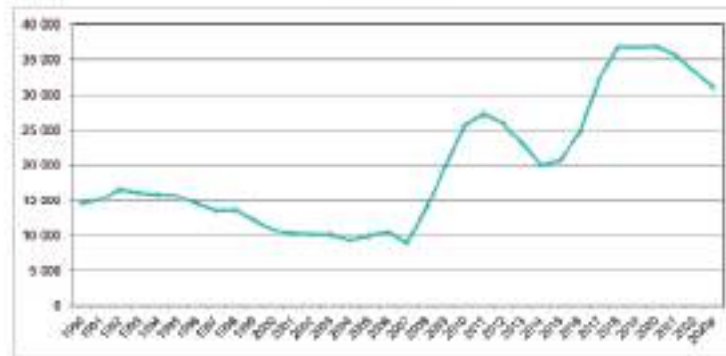
La violencia vinculada a la guerra contra el narco (Y la guerra no declarada y los abrazos sí, balazos no)⁷

El año de 2007 marca un cambio en torno a la tasa de homicidios en México. La declaración de guerra al narcotráfico por parte del gobierno de Felipe Calderón genera una nueva disrupción que tuvo implicaciones dramáticas para la sociedad mexicana. La violencia no se limita a los integrantes de la delincuencia organizada federal, sino que tuvo repercusiones en amplios sectores de la sociedad. El cambio de política pública frente a la delincuencia organizada fragmentada por parte del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa provocó un aumento de la violencia en varias zonas de México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) nos ofrece datos que permiten visualizar este fenómeno. El año 2007 fue el año con menos homicidios dolosos registrados para el periodo 1990-2023 con 8867 casos de los cuales 7776 fueron hombres, 1083 fueron mujeres y en 8 no fue posible determinar si se trataba de hombres o mujeres.

⁷ En 2006 el presidente Felipe Calderón inicio una estrategia frontal y armada con el narcotráfico. A esa estrategia se le conoce como Guerra contra el narcotráfico. Hasta la fecha se ven los estragos de esta estrategia. Sin embargo, los gobiernos subsecuentes decidieron cambiar la narrativa y prefieren al menos mediáticamente abandonar la idea de guerra contra el narco. Durante la presidencia de Peña Nieto (2012-2018) los periodistas mexicanos hacían referencia a la guerra no declarada contra el narco para mencionar las operaciones de las fuerzas armadas del Estado. Entre 2018 y 2024 a pesar de declarar públicamente que no iba a seguir con el uso de las fuerzas armadas para mitigar las violencias de la delincuencia organizada y optar por un programa de abrazos y dialogo con los criminales el presidente López Obrador siguió valiéndose de las fuerzas armadas para combatir la delincuencia.

Gráfica 1
NÚMERO DE HOMICIDIOS A NIVEL NACIONAL
serie anual 1990-2023**
(total)

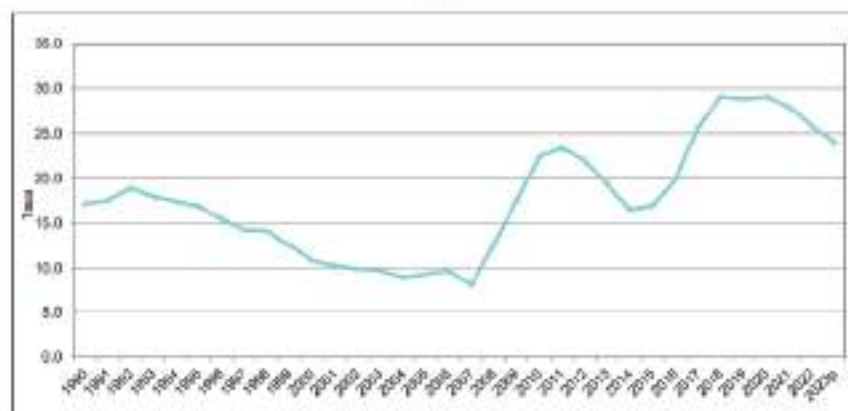


Nota: Comprende el total de registros con códigos de causa básica para homicidios (805-199) según la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud, Quinta revisión (CIE-10).
** Cifras preliminares (enero a diciembre 2023) con corte al 24 de julio de 2024, debido a que aún no concluyen los procesos de generación de los Estadísticos de Defunciones Registradas (EDR).
Fuente: INEGI, Estadísticas Vitales, 2024.

Fuente: INEGI, 1 de agosto de 2024

Se puede observar en la gráfica el aumento de homicidios a nivel nacional a mitad del año 2007. Los años 2020, 2021 y 2019 han sido los más mortíferos a nivel de número de homicidios.

Gráfica 2
TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100 MIL HABITANTES A NIVEL NACIONAL
serie anual 1990-2023**
(total)



Nota: El denominador para el cálculo de la tasa para el periodo 1990-2019 corresponde a la Censalación Demográfica 1990 a 2019 del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Para este cálculo, el denominador de los años 2020-2023 se ajusta a la estimación de población que elabora el INEGI con base en el Muestreo de Vivienda con referencia al 30 de junio para los 4 años.
** Cifras preliminares (enero a diciembre 2023) con corte al 24 de julio de 2024, debido a que aún no concluyen los procesos de generación de las LVE.
Fuente: INEGI, Estadísticas Vitales, 2024.

Fuente: INEGI, 1 de agosto de 2024

Una tendencia similar se puede ver reflejado en el análisis de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, con un claro aumento del fenómeno a mitad del año 2007.

Entre los múltiples estudios existentes sobre la cuestión, Raúl Zepeda Gil, propone un repaso de la literatura existente para explicar este aumento de la violencia. En “Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México” reflexiona en torno a las numerosas interpretaciones sobre el aumento drástico de los homicidios, desapariciones y desplazamiento forzados en México a partir del año 2007 tras una época en la que esos indicadores iban en claro descenso. Las principales explicaciones tienen que ver con 1) la acción gubernamental, 2) el conflicto criminal, 3) la descoordinación intergubernamental, 4) la debilidad estatal, 5) la influencia externa, 6) el trasfondo socioeconómico y 7) la guerra criminal contra el Estado (Zepeda Gil, 2018). La declaración de guerra fue contra el narcotráfico, uno de los negocios más visibles de la delincuencia organizada fragmentada en México.

El politólogo y filósofo político Felipe Curcó Cobos, por su parte, insiste en el hecho, que la delincuencia organizada fragmentada es mucho más que el sólo narcotráfico y que no se debe limitar su rango de acción a la compra, venta, producción y transportación de drogas (Curcó Cobos, 2010). Es importante poner en perspectiva histórica el momento que se está viviendo en relación con el tráfico de drogas ilegales, como lo hace justamente el sociólogo Luis Astorga en su obra ya clásica: *El Siglo de las drogas* (2016). En 2022, la revista *Istor* del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) dedicó su número 86 a *Pensar la guerra en México*. El número a cargo de Alexis Herrera refleja el trabajo realizado desde 2016 por el Programa de Drogas del propio instituto.⁸ Existen al menos cuatro proyectos que analizan datos en torno a la violencia generada por el ejército o la delincuencia organizada fragmentada en el marco del conflicto entre el Estado y los diferentes grupos criminales en México. El Programa de Drogas ha puesto parte de los datos a disposición del público vía la Plataforma de Proyección de Datos Abiertos. Otra iniciativa es la del Seminario sobre Violencia y Paz de El Colegio de México. Una tercera es una iniciativa transnacional liderada por la Dra. Cecilia Farfán-Méndez y Dr. Michael Lettieri, el *Mexico Violence Resource Project*. Otra iniciativa es el Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana. Este último ha sido de los pocos en trabajar la cuestión religiosa en torno al fenómeno. Apoyó en 2022 la realización de un diagnóstico en la zona de influencia de la diócesis de Valle de Chalco con un enfoque especial en temas de salud, economía, seguridad ciudadana, y las dinámicas de desigualdad y violencia en el ámbito familiar. (Para reconstruir la esperanza,

8 Para una discusión en torno a los datos se puede consultar la reflexión de Laura Atuesta en Nexos. (Atuesta, L., 2017).

2022). Sin importar si se habla de la guerra contra el narco (Calderón Hinojosa), la guerra no declarada con el narco (Peña Nieto) o la política de Abrazos no balazos (López Obrador), la violencia en México en aumento desde 2007 ha sido un elemento disruptivo que ha impactado profundamente la sociedad y se inserta en un fenómeno transnacional de mayor envergadura.

La retórica de guerra adoptada inicialmente por el presidente de la República [Felipe Calderón Hinojosa] fue acompañada por la decisión de recurrir al instrumento militar para realizar tareas que son ajenas a la misión de defensa que constitucionalmente le corresponde a las Fuerzas Armadas Mexicanas. Lo que ha sucedido desde entonces resulta inquietante: de algún modo, el ejercicio de la violencia ha rebasado la capacidad de nombrar la naturaleza del escenario de seguridad mexicano. Por lo demás, el despliegue de las tropas sobre el terreno también ha borrado las fronteras que deberían separar al orden penal de aquello que corresponde a los ámbitos de la seguridad nacional y la defensa. En los hechos, muchos de los patrones de abuso e impunidad que hoy resultan tan preocupantes en México se han gestado a la sombra de esa ambigüedad creciente (Herrera, 2021: 10).

En torno a la violencia religiosa existen al menos tres iniciativas que miden y analizan los diferentes tipos de violencia: la base de datos de incidentes compilada por el Observatorio de Libertad Religiosa y el Instituto Internacional para la Libertad Religiosa, la organización Open Doors y finalmente el Centro Católico Multimedial.

la violencia que ha surgido a raíz de la guerra contra el narcotráfico hace obvia la persistencia de prácticas como la desaparición forzada, la tortura y la ejecución extrajudicial de civiles desarmados. Para algunos es una muestra “del naufragio moral e intelectual sobre el que ha descansado la política de seguridad y defensa del Estado mexicano en las últimas décadas” (Herrera, 2021: 14). Como lo menciona el politólogo José Antonio Aguilar Rivera en su texto *la Guerra y la Paz*, en la guerra contra el narco, la situación es más gris, el principal perpetrador es la delincuencia organizada fragmentada, integrada en la compleja situación de la gobernanza criminal, y la necropolítica, en el

cual funcionarios, ejércitos y los sicarios tienen relaciones y conexiones que vuelven complejo el análisis. (Aguilar Rivera, 2021: 33)

El enemigo en la guerra contra las drogas no es un ejército extranjero o ejército insurgente, sino un mercado económico. Este mercado se encuentra conformado por cultivadores, traficantes y distribuidores individuales que buscan ganancias vendiendo drogas a ciudadanos estadounidenses. Estos individuos no se han unido para atacar a Estados Unidos o a sus aliados ni buscan destruirlos: están tratando de vender su producto a personas que quieren comprarlo. (Bertram & Sharpe, 1996: 44).

Todo ello obliga a romper con las visiones maniqueístas en la cual el Estado es el bueno y los sicarios de los grupos delincuentes los malos. El Estado y la delincuencia organizada fragmentada conviven en una relación simbiótica, en la cual uno se nutre del otro a través de la corrupción. Por ello se debe tener cuidado de la construcción

de un argumento normativo crucial: el Estado, a pesar de ser corrupto y de participar en el narcotráfico, se entiende como una entidad que permite limitar la violencia y el desorden social. [...] A posteriori, el Estado priista se ve como un paradigma de regulación y represión de los actores ilegales, y da lugar a una concepción rígida de las relaciones político-criminales, entendidas nuevamente a partir de un juego de suma cero: donde el crimen se expande y el Estado se contrae y viceversa. (Le Cour Grandmaison, 2021: 57).

favorecieron lógicas de apoyo partidistas, más que atender las necesidades locales y promover políticas públicas que le den prioridad al bien común. La sola presencia de grupos criminales en un territorio no es suficiente para explicar la violencia. La situación en México nos hace ver que las zonas con mayor número de incidentes violentos son aquellas zonas en las que dos o más grupos de la delincuencia organizada fragmentada se encuentran en pugna por territorio o por el control de mercados lícitos e ilícitos. Existen varios estados en los cuales la gobernanza criminal ha sido funcional y la ausencia de grupos rivales o el acuerdo con las autoridades ha generado un ambiente de paz social. “Los mercados ilícitos que están regulados y controlados por instituciones públicas de protección (*state-sponsored institutions of protection*) presentan bajos niveles de violencia” (Le Cour Grandmaison, 2021: 57).

La violencia homicida, de acuerdo con Le Cour Grandmaison es el síntoma de al menos tres dinámicas:

1. La lucha para obtener la protección de las autoridades,
2. La guerra entre cárteles,
3. La represión ejercida por las múltiples fuerzas públicas involucradas en el combate a la delincuencia.

Por ello México parece estar en un ciclo de violencia perpetuo. La violencia es un recurso para el juego del poder. El Estado mexicano no monopoliza la violencia, sino que la gestiona. Parte del control social se hace gracias a políticas permisivas o controladoras de quienes ejercen la violencia en el margen de la ley, de acuerdo con los intereses de quienes detienen el poder político. (Le Cour Grandmaison, 2021; Kloppe-Santamaria, 2023)

[El Estado es] juez y parte, tanto en la definición de las reglas como en el uso de la violencia. Tercero, que el poder del Estado no es perfecto ni absoluto en tiempo y espacio. Al contrario de los conceptos de democracia “débil” o de Estado “fallido” decenas de trabajos académicos han mostrado que los “órdenes violentos” no provocan el quiebre del Estado, sino una redefinición de su papel en la regulación del uso de la violencia, en relación con una multitud de actores. (Le Cour Grandmaison, 2021: 65).

En este sentido, no solamente se puede comparar lo que se vive en México con lo que se vive en Colombia, sino también en Italia. Como lo estableció Leonardo Sciascia en 1972:

La mafia [...] no surge ni se desarrolla con el “vacío” del Estado (es decir cuando el Estado, con sus leyes y sus funciones es débil o ausente) sino “en” el Estado. En suma, la mafia no es otra cosa que una burguesía parasitaria, una burguesía que no es emprendedora, sino explotadora (2011).

Las narrativas mediáticas o del Estado que quiere pintar a buenos y malos no buscan entender las dinámicas de la delincuencia organizada fragmentada en la sociedad mexicana, y en las de otras latitudes. El destino de los “buenos” es terrible. Este grupo está compuesto por los sacerdotes, pastores, defensores de derechos humanos, madres buscadoras, periodistas y grupos comprometidos con la defensa y promoción de la dignidad humana quienes con-

denan no solamente el actuar de los criminales, sino la colaboración con algunos agentes gubernamentales. El Estado no está ausente; participa como un actor más dentro de las dinámicas que regulan la violencia en México. A pesar de la presencia de numerosos grupos armados, el sistema político se mantiene estable porque estos actores violentos suelen funcionar como intermediarios o aliados locales. Así, el aumento de grupos violentos refleja un cambio en cómo se gestiona la violencia, más que un fracaso del Estado. (Le Cour Grandmaison, 2021:51-52).

La guerra es un medio más para establecer la soberanía. (Mbembe, 2011: 21) En el caso mexicano la guerra contra la delincuencia organizada fragmentada entra también en esta lógica de necropolítica. El estado de excepción y de sitio permanente favorecen procesos extrajudiciales o explican como en el caso de México el ejército realiza tareas de seguridad que no le corresponden en una república representativa, democrática y federal, tal y como lo plantea el artículo 34 de la constitución de 1917.⁹

El mundo católico, el mundo evangélico y otros grupos cristianos han sufrido los embates de esa violencia. A diferencia de lo que piensan algunos observadores, la evidencia tiende a mostrar que las acciones pastorales de las diferentes denominaciones entran en conflagración con las actividades de la delincuencia organizada fragmentada. No se trata de simples víctimas colaterales. En América Latina, el crimen organizado ataca a líderes religiosos no por su fe, sino porque su labor se enfrenta a los intereses de los grupos criminales. También pueden ser agredidos cuando su trabajo con personas en rehabilitación, migrantes o derechos humanos afecta a actores gubernamentales, insurgentes o redes delictivas (Petri, 2025). Es claro que este fenómeno se enmarca a su vez en el fenómeno mayor de violencia generalizada que se vive en México. Ello podría explicar el aumento del número de homicidios, no solamente del personal religioso católico, sino de otras denominaciones religiosas. Los homicidios no son el único tipo de violencia que sufren dichos agentes y este fenómeno no es exclusivo de ninguna denominación religiosa aún y si el peso mediático es diferente de acuerdo a quien es la víctima.

En México existen al menos tres visiones diferentes en torno al fenómeno. La primero es la del Centro Católico Multimedial quien considera que los sacerdotes son estabilizadores

9 El artículo 34 establece la defensa de la república y sus instituciones como justificación para participar en el ejército o guardia nacional. Es interesante ver que ni en el caso del conflicto cristero, ni en la “guerra contra el narco” existe pretensión de un programa político. A nivel constitucional la vocación mayor de seguridad debería recaer en la policía, y no en el ejército, aún y si en los hechos, no ha sucedido así. Por ello, la reflexión de Achille Mbembe nos ofrece claves interesantes para repensar esa violencia.

sociales y que sus acciones pastorales incomodan a los integrantes del crimen organizado. Cada año, desde 2015 publican un reporte anual sobre la violencia contra sacerdotes y han sistematizado su reflexión en el libro *Tragedia y Crisol del sacerdocio en México* (Sotelo Aguilar, 2017:33), el primer estudio que de manera sistemática expuso la violencia contra agentes clericales católicos. La segunda visión está formulada por el conjunto de actores quienes componen el Dialogo Nacional por la Paz quienes consideran que los sacerdotes son unas victimas más de la violencia en México. Finalmente queremos destacar la visión de la OLIRE que plantea que los actores religiosos son violentados por su labor de defensa de derechos humanos que va de la mano con su compromiso pastoral. Es decir que no se trata de un tema “religioso” o de rivalidad entre grupos religiosos, sino que hay que entender a los sujetos violentados en su complejidad y tomar en cuenta las diferentes dimensiones de los sujetos en los análisis.

Violencia contra agentes religiosos católicos 2006-2024

El primer asesinato de alto impacto donde se vincula a actores del crimen organizado y al ejército en el asesinato de un religioso fue el del cardenal Posadas en 1993. Un caso mediático y complejo a pesar de que siga sin ser judicialmente un caso cerrado, uno de los más estudiados (González, 1996; Díaz Aranda, 2005; Astorga, 2016; Petersen Farah, 2017).

Si bien de 1994 a la fecha han sido registrados por el Centro Católico Multimedial (CCM) más de 80 asesinatos de ministros, misioneros, religiosas y religiosos católicos, la situación en los años 90 en México no tiene la frecuencia de casos que se empezaron a registrar durante la presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012). El fenómeno de los asesinatos de sacerdotes en el marco de la guerra contra el narco puede verse como una muestra de lo que Max Weber definió como el desencantamiento del mundo (Weber, 2005: 141). La brutalidad vinculada a estos homicidios provocaron que varios observadores, tanto nacionales, como internacionales voltearan a ver a la descomposición social y política en México. La violencia contra ministros de culto, sacerdotes diocesanos, religiosos u otro personal católico puede ser interpretada como la transgresión de una figura considerada anteriormente “intocable” o sagrada. Las zonas de asesinatos de esos actores religiosos coinciden también con la violencia que afecta a periodistas y luchadores sociales. La denuncia de los actores religiosos se hace, cuando son sacerdotes, a través de sus homilías, y también en la labor de apoyo a madres, adolescentes en situación de riesgo o migrantes. No solamente los discursos, sino las prácticas que promueven la caridad cristiana y la defensa de los Derechos Humanos de los

más desfavorecidos de los descartados son las que entran en conflicto con los intereses de la delincuencia organizada fragmentada y de funcionarios públicos quienes colaboran con ellos.

Los sacerdotes son asesinados por su capacidad de convocatoria, por promover el evangelio a todos los hombres de buena voluntad. Además, ofrecen su apoyo en donde hay ausencia de libertad de pensamiento y expresión donde las acciones de gobierno dejan mucho que desear y existe grado de descomposición social, desempleo, migración e inseguridad. [...] Molestan a grupos de poder, ya que operan en acciones ilícitas, bajo eternos cacicazgos en zonas donde se concentran altos porcentajes de población indígena y de pobreza extrema. [...] Defienden a los migrantes en su paso por México [...] (Sotelo, 2017: 59-60).

Durante la primera década del siglo XXI, 16 sacerdotes fueron asesinados. Una década después el número triplicó y durante los años 2010 fueron 52 casos de homicidios, siendo el sexenio con mayor incidencia el de Enrique Peña Nieto con 32 homicidios. El principal perpetrador fue la delincuencia organizada fragmentada.

Mapa 1. Homicidios de sacerdotes católicos en México 1994-2024.

Homicidios de sacerdotes en México entre 1994 y 2024



Fuente: Fernanda A. Durand. Con base en datos del CCM.

Las zonas con mayor frecuencia son el Estado de Guerrero, Michoacán, Veracruz, Chihuahua y Baja California. Esta situación da testimonio de manera brutal del rol, papel y poder jugado por la delincuencia organizada fragmentada a nivel social, político, económico, así como cultural y religioso. No obstante, México no es el único caso latinoamericano; existen similitudes con los casos en Colombia (Cárdenas y Casas-Zamora, 21 de septiembre de 2010).

En ambos países, en temporalidades distintas han existido actos de violencia contra sacerdotes, agentes de pastoral y laicos comprometidos. En el caso de Colombia el pico de violencia fue entre 1980 y 2010 en el caso de México entre 2006 y 2024. En ambos casos la violencia contra actores religiosos se dio en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada y la guerra contra el narcotráfico con presiones e injerencias de Estados Unidos. La reflexión de Achille Mbembe ofrece claves explicativas. Si bien no se puede hablar como tal de un sistema colonial en la relación entre los Estados Unidos y los países de América Latina, sí hay una voluntad imperial que quedó exacerbada durante la Guerra Fría y tras la caída del bloque soviético necesitó transformarse. Con la ausencia del enemigo comunista, los atentados del 11 de septiembre mostraron lo vulnerable que estaban los Estados Unidos en un mundo donde no tenía enemigo claro e identificable. En ese sentido, la narrativa securitaria requiere de la creación de un enemigo (Chomsky, 2002). Los Estados Unidos han jugado un papel complejo y contradictorio en Latinoamérica y en México. Sin importar que estén los demócratas o los republicanos en el poder hay un desprecio claro hacia las vidas de los habitantes de América Latina. El fenómeno se ha dado tanto en Colombia como en México. En ambos casos la creación del enemigo narcotraficante trae una serie de consecuencias nefastas para las poblaciones civiles mientras los Estados Unidos forman a militares y paramilitares para luchar contra los narcotraficantes, no cesan el flujo de armamento hacia esos grupos delincuenciales. Mientras existan presiones sobre los gobiernos de México, Centroamérica y Suramérica para declarar al narcotraficante como el enemigo, (a través del Plan Colombia o la iniciativa Mérida), el mismo Departamento de Estado se niega a limitar las ventas de armas de los Estados Unidos o en el caso de México ideó un plan para “dizque” luchar contra la delincuencia organizada fragmentada, al armarlo contra armas de rango militar. No hay un respeto por parte de los Estados Unidos hacia las poblaciones latinoamericanas. En un proceso similar al que describe Mbembe cuando habla de la asimetría colonial entre naciones europeas y las dominadas se puede decir que las decisiones tomadas desde Washington:

No implican la movilización de los sujetos soberanos (ciudadanos) que se respetan mutuamente en tanto que enemigos. No establecen distinción entre combatientes y no combatientes o bien entre enemigos y “criminales”. El he-

cho de que las colonias puedan ser gobernadas en ausencia absoluta de ley procede de la negación racista de todo punto común entre el conquistador y el indígena (Mbembe, 2011: 39).

Por ello, a pesar de su aparente búsqueda de fortalecimiento del Estado de derecho, los Estados Unidos no han tenido problema en apoyar en América Latina opciones autoritarias, siempre y cuando sus intereses económicos y de seguridad se alienan con los suyos. Ello no significa que no existan religiosas y religiosos de Estados Unidos quienes tengan un profundo compromiso con la transformación de las realidades vividas en América Latina y en México. Tampoco significa que haya que minimizar el impacto del peso de la gobernanza criminal en el aumento de la violencia, contra pastores cristianos o sacerdotes, religiosas y religiosos católicos.

Entender las dinámicas de las gobernanzas criminales en México y la manera en la que los sacerdotes católicos se posicionan frente a ellas es relevante para poder explicar las lógicas detrás de estos crímenes. Retomamos este concepto de los estudios de Lessing. Pensar el fenómeno a través del prisma de la gobernanza criminal (Lessing, 2020) permite comprender cómo, para ciertos actores sociales, políticos o económicos, la pretensión de monopolio sobre el uso de la fuerza por parte del Estado tiene limitaciones. No sólo en México, sino también en otros escenarios, como Colombia, Brasil, y más recientemente Haití, La autoridad a la que recurren los ciudadanos en caso de problemas o dificultades no es el Estado, sino la organización criminal local. El Estado todavía existe y compite con esta gobernanza paralela. Así, los ciudadanos siguen pagando impuestos, los procesos políticos se basan en el voto y el castigo de los grupos criminales sigue siendo ejecutado por el Estado, que a veces es el agente del castigo.

Los grupos criminales ofrecen una gobernanza alternativa a personas que no participan activa y voluntariamente en la propia organización. La gobernanza criminal, de esta manera, se cruza con el Estado y puede promover una simbiosis entre la delincuencia organizada fragmentada y éste (Lessing, 2020: 854).

Mapa 2. Homicidios de personal religioso católico en México entre 1991 y 2024 con datos de homicidios violentos por entidad federativa.



Fuente: Fernanda A. Durand, con base en datos del CCM y el INEGI.

En este mapa, se puede apreciar que no es suficiente entender la frecuencia por región, sino que en los diferentes estados de la República mexicana es importante poder mapear las zonas de violencia contra actores religiosos. Ahí es donde queda más claro que la violencia contra los actores religiosos se da en zonas donde hay un alto nivel de gobernanza criminal a la vez que grupos delincuenciales que entran en pugna. Por eso hay más niveles de violencia contra sacerdotes, religiosos, religiosas, en Michoacán o Guerrero que en Sinaloa o en Quintana Roo. Son en esas zonas donde “la creación de un orden paralelo basado en la imposición de reglas sobre el comportamiento ciudadano por parte de organizaciones criminales [se da] a menudo con la colaboración de agentes estatales” (Feldman y Luna, 2022: p. 1). No es suficiente identificar las zonas con mayor violencia entre Estado y delincuencia organizada, sino que se deben identificar también las zonas con donde los grupos de la delincuencia organizada fragmentada luchan para el control de la gobernanza criminal. Son en aquellas zonas donde el discurso comprometido del sacerdote, del pastor, del periodista, del defensor

de derechos humanos, incomodan a los diferentes grupos y existe un terreno fértil para que sin remordimiento de consciencia se pueda asesinar al sacerdote. Siguiendo los autores que enmarcan esta reflexión (Galtung, Hall, Hurrell, Domenech, Massuh) la violencia en varias zonas de la República mexicana rebasa la sola violencia física, se vuelve una violencia cultural, se institucionaliza, se vuelve un modo de actuar, un discurso político. Ahí es donde la pastoral de algunos sacerdotes entra en conflicto con los intereses de ciertos grupos criminales, sobre todo cuando no tienen un control claro sobre toda la región en la cual se encuentra la parroquia de tal o cual sacerdote, quien no solo atiende espiritualmente a sus fieles, sino que promueve proyectos sociales o iniciativas de defensa de derechos humanos.

El análisis no se limita a pensar únicamente las lógicas de acuerdo con las divisiones político-administrativas del Estado. Muchas de las zonas de violencia son también zonas fronteras entre Estados. Se requiere un análisis del mapa religioso de la organización católica en México. Algunas de las diócesis con mayor frecuencia de violencia se encuentran entre tres Estados federales, y a diferencia de las autoridades estatales, los grupos de la delincuencia organizada fragmentada no tienen limitaciones de jurisdicción. Gracias a la ciencia de datos y los datos de geolocalización de cada incidente es posible poder mapear con mayor precisión las zonas de mayor incidencia de homicidios y así establecer las zonas con mayor frecuencia de incidentes. De esta manera se puede determinar en qué zonas se asesinan más sacerdotes, en cuales se roba más arte sacro, en cuales se atacan templos, etc.

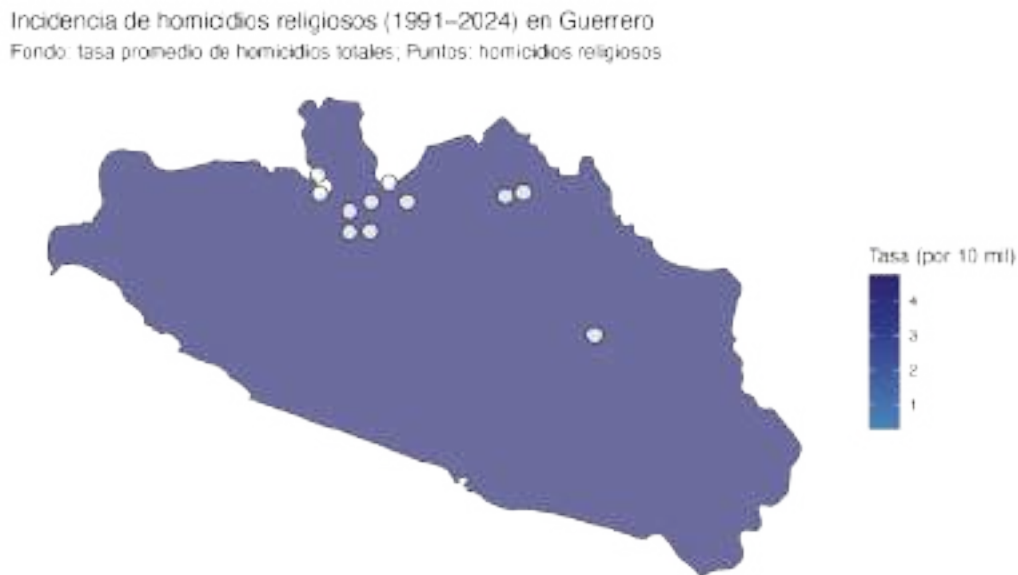
Mapa 3. Homicidios de sacerdotes entre 1991 y 2024 organizados por Arquidiócesis y Diócesis de México.



Fuente: Fernanda A. Durand con datos del Centro Católico Multimedial.

De esta manera se pueden apreciar no solamente las lógicas y dinámicas del gobierno civil, sino también de las del clero diocesano. Gracias a las ciencias de datos, el nivel de granularidad es mayor. En ese mapa se pueden identificar como zonas de preocupación los territorios de la arquidiócesis de Tijuana, las diócesis de Chilapa-Chilpancingo y Ciudad Altamirano, las de Apatzingán y Zamora, la parte norte de la arquidiócesis de Morelia, la arquidiócesis de Guadalajara, la diócesis de Tuxpan, la arquidiócesis de México y las diócesis de Izcalli y Tlanepantla.

Mapa 4. Asesinatos de sacerdotes católicos en el Estado de Guerrero entre 1991 y 2024



Fuente: Fernanda A. Durand con base en los datos del CCM.

Con ello es posible poder identificar las zonas de mayor frecuencia de incidencias por tipo de violencia. En este caso los homicidios, pero podría ser también las profanaciones a templos, los robos, etc. Ello podría dar pie a entender mejor las dinámicas locales. No se matan sacerdotes en todo Guerrero, sino en zonas muy específicas repartidas en dos diócesis en particular: Ciudad Altamirano y Chilapa-Chilpancingo. Con base en ello es posible también poder hacer un llamado a las autoridades locales cuyo actuar ha sido alineado con los grupos de la delincuencia organizada fragmentada.

A parte del mapeo se ha desarrollado también unos tableros de Power BI para poder identificar de manera sencilla la evolución del fenómeno tanto a nivel de los tipos de incidentes, su ocurrencia en el tiempo, las zonas de mayor recurrencia y el tipo de perpetrador.

Tablero 1. Los asesinatos de personal religioso en México entre 2005 y 2023

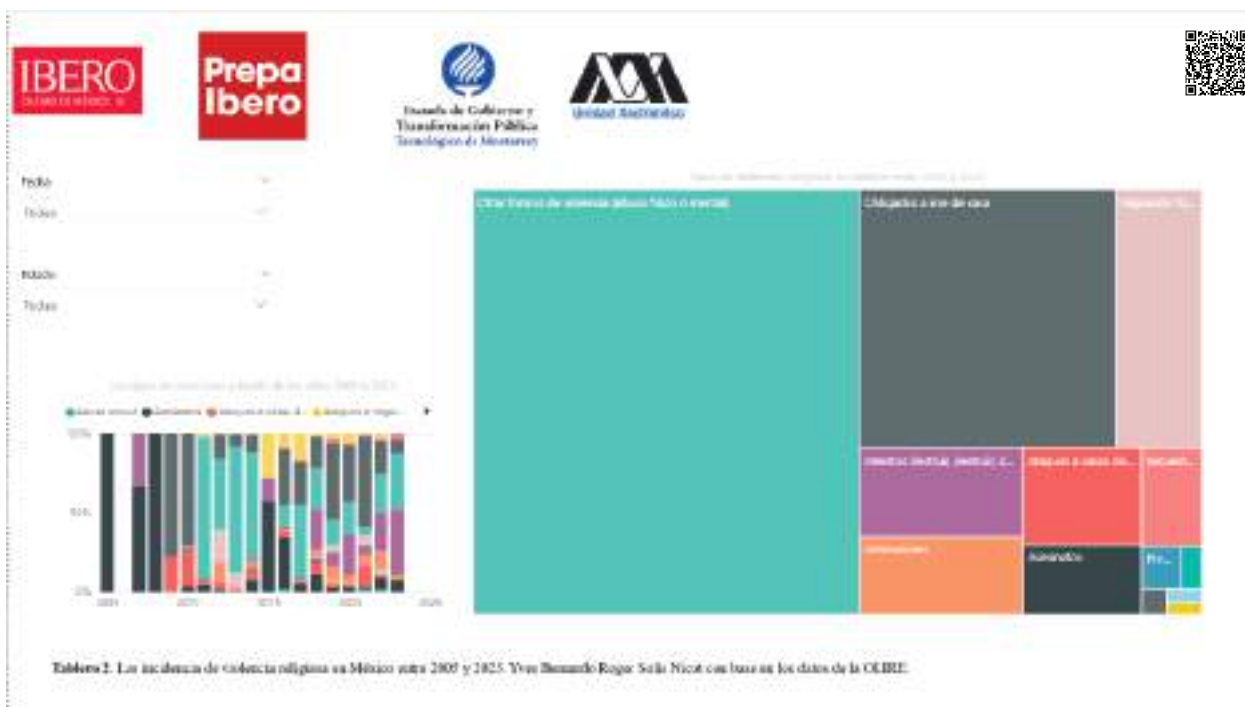


Fuente: Yves Bernardo Roger Solís Nicot con base en los datos de OLIRE.

Con ello es posible poder visualizar la complejidad del fenómeno con tableros que pueden ser consultados por cada persona interesada en tener una visión más precisa del fenómeno de la violencia contra actores e instituciones religiosas en México. En este tablero se puede observar que de los 140 asesinatos registrados por la OLIRE casi 3 de 4 asesinatos han sido perpetrado por grupos criminales. Es también posible establecer que el pico de casos se dio durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, siendo el año 2016 el año con mayor frecuencia de incidente. Tras la muerte de los jesuitas Javier Campos y Joaquin Mora se puede apreciar también una caída en la frecuencia de los asesinatos de líderes religiosos. Una hipótesis podría ser que el impacto de la muerte de los jesuitas fue tal que hubo un aumento de la seguridad hacía esos tipos de actores sociales, así como una posible toma de consciencia por parte de

los grupos de la delincuencia organizada. El reclamo ciudadano tras su muerte fue el despertar del movimiento por El Dialogo Nacional por la Paz que puso la construcción de paz y la ineficiencia gubernamental en el centro del debate nacional en México.

Tablero 2. Las incidencias de violencia religiosa en México entre 2005 y 2023.



Tablero 2. Las incidencias de violencia religiosa en México entre 2005 y 2023. Yves Bernardo Roger Solís Nicot con base en los datos de la OLIRE.

Fuente: Yves Bernardo Roger Solís Nicot con base en los datos de OLIRE.

El asesinato de sacerdotes es la séptima violencia con mayor frecuencia. El número mayor de casos de violencia son los abusos físicos y mentales, seguido por los desplazamientos forzados, las profanaciones o ataques a lugares de culto y las detenciones arbitrarias. En el caso de los desplazamientos forzados y asesinatos los grupos criminales son entre los principales perpetradores, mientras que, en el caso de las detenciones arbitrarias, en muchas ocasiones es el propio Estado quien instrumentaliza la justicia para limitar el rango de acción, en particular contra pastores protestantes. o ministros de culto de minorías religiosas.

Reflexiones para seguir con el proyecto

Este primer mapeo de la información nos ofrece posibilidades para poder profundizar en casos emblemáticos y poder dialogar con sacerdotes, religiosas y religiosos quienes, en las zonas de Baja California, Chihuahua, Chiapas, el Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán y Veracruz siguen haciendo una labor de construcción de paz. La reflexión que se ha generado en el equipo de investigación ha servido también para aportar datos a colegas de otras disciplinas, como teólogos, pastores quien se reunieron en el Simposio Internacional de Teología, que se llevó a cabo en septiembre de 2025 en la Universidad iberoamericana de la Ciudad de México con el título “Violencia, profetismo y esperanza”.

Al poder identificar aquellas zonas donde la violencia en relación con la religión ha tenido mayor incidencia se puede enfocar un análisis de corte más cualitativo. La idea es poder ir compilando material audiovisual que documente tanto la dinámica de la violencia como la manera en la cual los diferentes actores vinculados a organizaciones basadas en la fe logran mitigarla. Se espera también que, con todo este material, se pueda elaborar posteriormente un documental que sea un aporte a la comprensión de la violencia hacia actores religiosos en nuestro México contemporáneo y a los procesos de construcción de paz. El documental pretende recoger voces, testimonios y experiencias de la violencia en las diócesis de Apatzingán, de Chilapa-Chilpancingo, de Ciudad Altamirano, de Izcalli, de San Cristobal de las Casas, de la Tarahumara, de Tijuana, de Tuxpan y de Zamora, así como la arquidiócesis de Tlanepantla. A la vez que se dará voz a quienes han sobrevivido a esta violencia. Se dará un énfasis a quienes han optado por construir un camino hacia la paz, ofreciendo alternativas al modelo militarista que domina a nivel nacional.

Referencias

- Aguilar Rivera, J. A. (2021). La guerra y la paz. *Istor*, 86, 31-48.
- Alvarez, S. (2013). A que llamamos violencia en las ciencias sociales? *Hallazgos*, 10(20). <https://doi.org/10.15332/s1794-3841.2013.0020.05>
- Arostegui, J. (1994). Violencia sociedad y politica: la definicion de la violencia. *Ayer*, 13, 17-55.
- Astorga, L. (2016). *El siglo de las drogas: Del Porfiriato al nuevo milenio*. Penguin Random House.
- Barbaglio, G. (1992). *Dios violento? Verbo Divino*.
- Bertram, E., & Sharpe, K. (1996). The unwinnable drug war. *World Policy Journal*, 13(4), 44.
- Carbajal, L. G. (2010). Distintos sentidos del concepto de violencia. *Cuadernos FHyCS-UNJu*, 38, 69-77. <http://revista.fhycs.unju.edu.ar/revistacuadernos/index.php/cuadernos/article/view/426>
- Cardenas, M., y Casas-Zamora, K. (21 de septiembre de 2010). La colombianizacion de Mexico y sus consecuencias. *Brookings*. <https://www.brookings.edu/es/articles/la-colombianizacion-de-mexico-y-sus-consecuencias/>
- Carroll, R. (9 de septiembre de 2010). Hillary Clinton: Mexican drugs war is Colombia-style insurgency. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2010/sep/09/hillary-clinton-mexican-drug-war-insurgency>
- Chomsky, N. (2002). *Pirates and emperors, old and new: International terrorism in the real world*. South End Press.
- Curco, F. (2010). *La guerra perdida: dos ensayos criticos sobre la politica de combate al crimen organizado 2006-2010*. Ediciones Coyoacan.
- Devalle, S. B. C. (2000). Violencia: estigma de nuestro siglo. En S. B. C. Devalle (Ed.), *Poder y cultura de la violencia*. El Colegio de Mexico.
- Diaz Aranda, E. (Coord.). (2005). *Las ciencias penales y el homicidio del cardenal Posadas*. UNAM.

- Domenach, J. M. (1969). *Un mundo de violencia*. DDB.
- Feldman, A. E., y Luna, J. P. (2022). Gobernanza criminal y la crisis de los estados latinoamericanos contemporáneos. *Annual Review of Sociology*, 48, 1-23. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-101221-021836>
- Flores Schroeder, A. (22 de marzo de 2023). “El Chueco” la fichita negra del Cartel de Sinaloa que calentó la plaza con su violencia. *Norte Digital*. <https://nortedigital.mx/el-chueco-la-fichita-negra-del-cartel-de-sinaloa-que-calento-la-plaza-con-su-violencia/>
- Galtung, J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. *Cuadernos de Estrategia*, 183, 147-168.
- Gonzalez, F. M. (1996). *El caso del cardenal Posadas. Una historia sencilla: la muerte accidental de un cardenal*. Plaza y Valdes Editores/UNAM.
- Guerra Manzo, E., y Nunez Cetina, S. (2022). *Las violencias en el Mexico contemporaneo. Perspectivas historicas*. Universidad Autonoma Metropolitana, Unidad Xochimilco/Editorial Itaca.
- Guerra Manzo, E. (2022). *Territorios violentos en Mexico: el caso de Tierra Caliente, Michoacan*. Universidad Autonoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- Hall, J. (2003). Religion and violence: Social processes in comparative perspective. In M. Dillon (Ed.), *Handbook of the sociology of religion*. Cambridge University Press.
- Herrera, A. (2021). Pensar la guerra en Mexico. Una tarea para nuestros tiempos. *Istor*, 86, 9-30.
- Hurrell, A. (1998). Seguridad y violencia en America Latina: un analisis conceptual. *Foro Internacional*, 38(1), 19-36. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1492>
- Kloppe-Santamaria, G. (2023). *En la voragine de la violencia. Formacion del Estado, (in) justicia y linchamientos en el Mexico posrevolucionario*. Grano de Sal/CIDE.

- Le Cour Grandmaison, R. (2021). Los socios turbulentos del Estado: La guerra por la intermediación política en México. *Istor*, 86, 49-74.
- Lessing, B. (2020). Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, 19(3), 854-873. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>
- Levine, D. (2006). Religion y política en América Latina. La nueva cara pública de la religión. *Sociedad y Religión: Sociología, Antropología e Historia de la Religión en el Cono Sur*, 18(26-27), 7-29.
- Lorenz, K. (2016). *Sobre la agresión. El pretendido mal*. Siglo XXI.
- Maldonado Aranda, S. (2024). Los desafíos de la Iglesia católica en contextos de violencia: activismo religioso frente al crimen en Michoacán, México. *Revista Colombiana de Antropología*, 60(2), e2552. <https://doi.org/10.22380/2539472X.2552>
- Massuh, V. (1968). *La libertad y la violencia*. Sudamericana.
- Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. Melusina.
- OLIRE. (2020, marzo). *Guía para el reporte y búsqueda de incidentes*. <https://platformfor-socialtransformation.org/download/religiousfreedom/Guia-para-el-reporte-y-busqueda-de-incidentes.pdf>
- Para reconstruir la esperanza. (2022). *Diagnóstico en la zona de influencia de la diócesis del Valle de Chalco*. Universidad Iberoamericana Ciudad de México; Tecnológico Universitario Valle de Chalco; Jesuitas por la Paz; Diócesis del Valle de Chalco. https://seguridadviviavivi.iberomex.mx/wp-content/uploads/2022/06/Diagnostico-Chalco_V8.pdf
- Petersen Farah, D. (2017). *Casquillos negros*. Tusquets Editores.
- Petri, D. (2025). Stop looking only for a religious motive. Institute for Global Engagement. <https://globalengage.org/portico/stop-looking-only-for-a-religious-motive/>
- Remond, R. (1969). Presentación. En J. M. Domenach (Ed.), *La violencia*. DDB.
- Sciascia, L. (2011). *Il giorno della civetta*. Einaudi. (Obra original publicada en 1972)

- Sotelo Aguilar, O. (2017). *Tragedia y crisol del sacerdocio en Mexico*. Ayuda a la Iglesia Necesitada/Centro Catolico Multimedial.
- Sotelo, I. (1992). Las raíces sociales de la violencia. *Revista Internacional de Sociología*, 2, 53-66.
- Unidad de Investigaciones Especiales CCM. (2026). *Informe sobre la incidencia de violencia en contra de sacerdotes e instituciones de la Iglesia Católica en Mexico*. Centro Catolico Multimedial.
- Vidal, M. (1995). *Moral de actitudes III. Moral social*. Perpetuo Socorro.
- Weber, M. (2005). *Sociología de la religión*. Letras Universales.
- Wilde, A. (Ed.). (2015). *Las Iglesias ante la violencia en America Latina. Los derechos humanos en el pasado y en el presente*. Flacso Mexico/American University, The Center for Latin American & Latino Studies.

ARTÍCULO

Violencia, vulnerabilidad y liderazgo religioso: Repensando las políticas de seguridad en América Latina

Violence, Vulnerability, and Religious Leadership: Rethinking Security Policies in Latin America

Teresa Isabel Flores Chiscul ^{1 2}

Como citar:

Flores Chiscul, T. I. (2026). Violencia, vulnerabilidad y liderazgo religioso: Repensando las políticas de seguridad en América Latina. *Derecho en Sociedad*, 20(1), PP. 239-260.

DOI 10.63058/des.v20i1.353

Fecha de ingreso: 15 de octubre de 2025. Fecha de aprobación: 6 de enero de 2026.

Resumen

Este artículo examina la creciente violencia contra líderes religiosos en América Latina y la necesidad de integrarlos en las políticas de seguridad ciudadana de la región. A través de una revisión documental de leyes y políticas públicas de seguridad vigentes en diversos países latinoamericanos, se analiza la inclusión o exclusión de actores religiosos como participantes relevantes en la prevención del delito y la construcción de paz. El estudio documenta cómo estos líderes, debido a su influencia moral, su presencia territorial y su labor humanitaria, enfrentan una doble condición: son simultáneamente víctimas de la violencia del crimen organizado y agentes fundamentales de reconciliación social. A pesar del reconocimiento de organismos internacionales sobre su papel en la mediación comunitaria y la protección de derechos humanos, la mayoría de los marcos normativos de la región no reflejan ni su vulnerabilidad ni su potencial como promotores de paz. El artículo concluye con recomendaciones para incorporar a las comunidades religiosas en las normativas de seguridad, crear espacios de diálogo entre entidades públicas y organizaciones de fe, y reconocer a los líderes religiosos como sujetos especiales de protección.

1 Teresa Flores Chiscul es una abogada peruana, con experiencia en el estudio de la libertad religiosa en la región y actual directora del Observatorio de Libertad Religiosa en América Latina. ORCID: 0009-0001-6817-8062. Correo: tfloresch@gmail.com.

2 Este manuscrito se basa en una publicación que apareció originalmente en Canopy Forum, una plataforma digital del Center for the Study of Law and Religion de la Universidad de Emory: <https://canopyforum.org/canopy-forum-in-collaboration-with-derecho-en-sociedad/>.

Palabras clave:

Líderes religiosos, políticas de seguridad, América Latina, violencia.

Abstract

This article examines the growing violence against religious leaders in Latin America and the need to integrate them into the region's citizen security policies. Through a documentary review of current security laws and public policies across several Latin American countries, the study analyzes the inclusion or exclusion of religious actors as relevant participants in crime prevention and peacebuilding. The research documents how these leaders, due to their moral influence, territorial presence, and humanitarian work, face a dual condition: they are simultaneously victims of organized crime violence and fundamental agents of social reconciliation. Despite recognition by international organizations of their role in community mediation and human rights protection, most regulatory frameworks in the region fail to reflect either their vulnerability or their potential as peace promoters. The article concludes with recommendations for incorporating religious communities into security regulations, creating formal dialogue spaces between public entities and faith-based organizations, and recognizing religious leaders as subjects entitled to special protection measures.

Keywords:

Religious leaders, security policies, Latin America, violence.

Introducción

La violencia en América Latina ha alcanzado niveles alarmantes, afectando no solo a individuos y comunidades, sino también a la estabilidad social y a la paz en la región. Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2023), América Latina tiene una tasa de homicidios superior al promedio mundial y el 50% del total de homicidios están asociados al crimen organizado. Este fenómeno, impulsado también por el narcotráfico, ha transformado a muchas comunidades en escenarios de violencia extrema.

En este contexto, los líderes religiosos con mayor presencia o influencia en sus comunidades se han convertido en un grupo especialmente vulnerable, sobre todo cuando denuncian actividades criminales o redes de corrupción, defienden los derechos humanos, ambientales o indígenas, desafían el control criminal sobre territorios, intentan mediar entre grupos violentos o previenen el reclutamiento de jóvenes. Sin embargo, esta exposición responde también a prácticas esenciales de su misión social y religiosa. Actividades como brindar acompañamiento espiritual, ofrecer ayuda humanitaria, fortalecer la cohesión comunitaria o promover valores como la fe, la esperanza y la dignidad humana los colocan en una posición de riesgo, especialmente en territorios donde los actores violentos buscan controlar a la población. Su experiencia de atención a la sociedad incrementa aún más esta vulnerabilidad, pues su labor los coloca en la primera línea de respuesta ante crisis comunitarias, necesidades humanitarias y conflictos locales. Como explica Petri (2020), ciertas formas de comportamiento religioso, especialmente las activas (más influyentes en la sociedad), pueden convertirse, incluso sin proponérselo, en una fuente de vulnerabilidad cuando entran en conflicto con los intereses del crimen organizado.

Información de la Base de Datos de Incidentes Violentos (VID), la World Watch Research Tool “The Analytical” y el Centro Católico Multimedial (CCM) documentan asesinatos, secuestros, amenazas de muerte, extorsiones y ataques físicos contra estos líderes, especialmente aquellos vinculados con poblaciones migrantes, jóvenes en riesgo, víctimas de trata o comunidades indígenas.

Esta exposición constante a la violencia exige integrar de forma urgente a los líderes y comunidades religiosas en el diseño de las políticas de seguridad. Este esfuerzo no responde sólo a la necesidad de garantizar su protección, sino que, además, haría posible el despliegue efectivo y sostenido de su labor, coadyuvando así a la cohesión del tejido social en contextos profundamente afectados por la criminalidad. Sin embargo, a pesar de su influencia moral y

social, su inclusión en las políticas de seguridad ha sido, en general, insuficiente y ambigua. La mayoría de los marcos normativos de la región no reflejan ni su vulnerabilidad ni su potencial como promotores de paz.

Reconocer esta doble condición —como víctimas y como agentes de reconciliación y prevención de la violencia— es esencial para construir estrategias de seguridad más integrales. Por ello, es imperativo repensar las políticas de seguridad en América Latina, incluyendo activamente a los actores religiosos como aliados estratégicos.

Para desarrollar este análisis, se realizó una revisión documental de leyes y políticas públicas de seguridad ciudadana vigentes en diferentes países de América Latina, prestando especial atención a la inclusión —o exclusión— de líderes y comunidades religiosas como actores relevantes. Se consultaron fuentes primarias como marcos normativos, planes y políticas de seguridad nacionales, así como informes elaborados por organismos internacionales. Asimismo, se identificaron casos emblemáticos en los que los actores religiosos han sido formalmente incluidos o excluidos de la participación política. Adicionalmente, se elaboró una tabla que intenta sistematizar estos datos con el objetivo de mostrar tendencias, vacíos y oportunidades de articulación en la región.

En ese sentido, este artículo se estructura en las siguientes secciones: Primero exploramos la contribución de los líderes religiosos a la seguridad y su reconocimiento por parte de entidades internacionales. Posteriormente, examinamos los marcos normativos y de políticas sobre estos temas en América Latina, identificando tanto los vacíos como las experiencias destacables de inclusión. Finalmente, proponemos algunas recomendaciones para que estas organizaciones sean utilizadas como aliadas estratégicas en el proceso de prevención de la violencia y construcción de paz.

El rol crucial de los líderes religiosos en la seguridad

Para los efectos de este artículo, nos guiaremos de las definiciones presentadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR). Según este organismo, los *líderes religiosos* pueden definirse como “creyentes que desempeñan papeles influyentes dentro de sus comunidades religiosas y en la comunidad local en general”. Asimismo, el término *organizaciones basadas en la fe* describe una “amplia gama de organizaciones influenciadas por la fe. Incluyen organizaciones, grupos o redes religiosas y de base

religiosa; comunidades pertenecientes a un lugar de culto religioso; instituciones religiosas especializadas y agencias de servicios sociales religiosos; e instituciones sin fines de lucro, registradas o no, que tengan carácter o misión religiosa”. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2014).

Tomando en cuenta esta perspectiva, diversos organismos de protección de derechos humanos reconocen el valor del trabajo conjunto con estos actores. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2009), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA) (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida, 2009) y el equipo ACNUR, entre otros, han contado con la colaboración de organizaciones basadas en la fe, y en la participación activa de líderes religiosos a nivel local para atender las necesidades de las poblaciones que cada agencia acompaña. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2014).

Un ejemplo resaltante de este reconocimiento es el Consejo Multirreligioso promovido por ACNUR, creado para fortalecer los esfuerzos colectivos de líderes religiosos de diferentes regiones y credos, con el compromiso de llevar a cabo acciones para refugiados, solicitantes de asilo, apátridas y desplazados internos, abordando las causas fundamentales del desplazamiento forzado además de otras problemáticas (La Agencia de la ONU para los Refugiados, 2023). Por otro lado, entre los beneficios de trabajar con organizaciones basadas en la fe, PNUD destaca: la experiencia acumulada, el impacto comunitario, la presencia sostenida a nivel local, la legitimidad, la influencia en políticas públicas, la promoción de valores y buenas prácticas, así como su aporte a la paz y la reconciliación (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014).

En la misma línea, el Plan de Acción para Líderes y Actores Religiosos Para la Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces, elaborado por las Naciones Unidas en 2017, denota que los líderes religiosos, tienen un gran potencial para influir en las vidas y comportamientos de sus comunidades. El documento reconoce que sus mensajes pueden tener un impacto profundo y de amplio alcance y por ello incorpora como principios rectores el respeto y la promoción de las normas internacionales de derechos humanos. Estas recomendaciones son pertinentes para una variedad de situaciones, y contribuyen a prevenir violaciones de derechos humanos, el extremismo violento, los conflictos y otras formas de violencia (Oficina de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger, 2017).

Aun en situaciones de conflicto armado, las organizaciones basadas en la fe y los líderes religiosos son considerados aliados clave para la protección de la población civil. Su papel no se limita a la provisión de asistencia humanitaria, sino que incluye la promoción de la dignidad humana, la defensa de mujeres, niños y civiles en general. Esta visión ha sido incorporada, por ejemplo, en el ámbito del derecho internacional humanitario: el Convenio de Ginebra de 1949 reconoce que los capellanes militares deben ser protegidos y respetados en todas las circunstancias, y no deben ser considerados prisioneros de guerra si caen en poder de la parte adversaria (Comité Internacional de la Cruz Roja, 1949).”

Más allá del reconocimiento institucional, existen diversos ejemplos sobre el trabajo de las organizaciones basadas en torno a la prevención de la violencia y la atención de poblaciones en riesgo en América Latina. A escala local, iglesias y comunidades religiosas administran centros de rehabilitación de adicciones, orfanatos, comedores comunitarios y albergues que en cierta manera reemplazan las funciones del Estado, reduciendo así factores de riesgo asociados al crimen. En El Salvador, diversas congregaciones evangélicas se abocan a programas de acompañamiento y reinserción para exmiembros de pandillas, proporcionando espacios seguros, apoyo psicológico y rutas de salida de la violencia. En Colombia, organizaciones como Justapaz desarrollan mediación comunitaria, formación en no violencia, búsqueda de personas desaparecidas, documentación de violaciones de derechos humanos y programas para jóvenes en zonas afectadas por el conflicto armado. En México, múltiples iglesias gestionan centros de rehabilitación de adicciones y programas de atención a migrantes, además de ofrecer servicios de asistencia y acompañamiento en cárceles que contribuyen a la prevención de la violencia. Aunque en muchas ocasiones no conocidas, estas iniciativas locales muestran una variedad de intervenciones que inciden en la seguridad y en la resiliencia comunitaria.

En un plano más amplio, redes religiosas regionales e internacionales también con presencia en América Latina, han desarrollado iniciativas significativas en seguridad humana, cohesión social y recuperación de comunidades afectadas por violencia o conflicto. En toda la región, los Centros Sociales de la Compañía de Jesús tienen como objetivo promover mayor incidencia en políticas públicas a favor de los más desfavorecidos, e impulsar procesos de organización y transformación social fundamentados en la reconciliación y la justicia. A nivel transnacional, organizaciones como Religiones por la Paz y Catholic Relief Services promueven acciones conjuntas entre las comunidades religiosas en favor de la paz e implementan programas enfocados en el fortalecimiento de la cohesión social y la prevención de la violencia, así como en la recuperación y la reconciliación posteriores a los conflictos.

En términos generales, los actores religiosos, a nivel individual u organizacional, pueden asumir varias funciones para avanzar en la defensa de los derechos humanos: educadores, defensores, intermediarios, mediadores, promotores del cambio de comportamiento o proveedores de servicios básicos como educación, salud y asistencia humanitaria. Pero también pueden difundir valores fundamentales como la democracia, la paz, los derechos humanos y el desarme, motivo por el cual se han convertido en socios clave a nivel internacional para entender y atender en primera línea, las causas y consecuencias de múltiples conflictos que afectan a distintos sectores de la población (Browne, 2014).

Es importante señalar que no todos los sectores que integran las organizaciones basadas en la fe actúan necesariamente como agentes de paz; algunos líderes religiosos pueden contribuir a polarizar o agravar tensiones en determinados contextos, sin embargo este artículo se enfocará en el valor de incluir a las comunidades y líderes religiosos que sí cumplen el papel de promotores de paz, resolución de conflictos y prevención de la violencia, elementos indispensables para la implementación de políticas de seguridad integrales.

Exclusión de los líderes religiosos en las políticas de seguridad

En América Latina se han implementado diversos tipos de políticas de seguridad con el objetivo de enfrentar múltiples amenazas, como el narcotráfico, el crimen organizado, la inseguridad ciudadana y la trata de personas, entre otras. En las últimas décadas, se ha observado una transición desde un modelo centrado exclusivamente en el poder coercitivo del Estado hacia enfoques que promueven la participación ciudadana en la prevención del delito. Este cambio ha implicado una concepción más amplia de la seguridad, que no solo procura abarcar la seguridad nacional, sino también la seguridad individual, entendida como la garantía del bienestar social y el respeto a los derechos humanos (Quintero Cordero, 2020).

De acuerdo con Zárate, la tradicional visión de seguridad en el ámbito penal y policial trasciende a los derechos civiles, sociales y políticos, donde problemáticas como la pobreza, la exclusión social, la pérdida de confianza en las instituciones y otras, también deben ser de interés de las instituciones públicas con esta función (Zárate Zapata, 2021, p. 37).

Este cambio en la idea de seguridad ocurrió con los cambios de la esfera político-institucional de América Latina y el Caribe, con la caída de las dictaduras militares y los procesos de negociación política y de paz en América Central. Desde 1990, ha predominado el respeto de

derechos humanos en un marco democrático en la noción adoptada sobre “seguridad ciudadana” (Villa Mar, Vélez-Grajales, Cedillo, Restrepo, & Munguía, 2020, p. 27).

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014), además de la reducción de los indicadores criminales, los esfuerzos en seguridad deben enfocarse en crear condiciones de vida que de una manera proactiva se anticipen a la realización de actos delictivos o violentos. Así, “las iniciativas de cooperación deben centrarse en reducir los factores de riesgo, el fortalecimiento de la capacidad institucional, la inserción social, la atención a grupos vulnerables, la promoción de una cultura de paz, y la mejora y la apropiación del espacio público entre otros”.

A pesar de estos avances conceptuales y a diferencia del reconocimiento explícito que los organismos internacionales de derechos humanos otorgan a los líderes religiosos y a las organizaciones basadas en la fe como actores relevantes en la protección de derechos y la construcción de paz, su participación en las políticas de seguridad a nivel local ha sido escasamente reconocida o sistematizada, a pesar de su potencial para contribuir con un enfoque más integral de la seguridad ciudadana.

Aunque en algunos países ciertos sectores religiosos han tenido roles históricos controversiales en procesos políticos, este artículo se enfoca en su contribución actual a políticas de seguridad ciudadana. Para este apartado se realizó una revisión exploratoria de leyes, políticas y programas de seguridad pública y convivencia ciudadana vigentes y disponibles públicamente en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú. El objetivo fue identificar si estos instrumentos incorporan explícitamente a actores religiosos u organizaciones basadas en la fe en sus estrategias.

Tabla 1. Inclusión de actores religiosos en marcos normativos de seguridad ciudadana en América Latina

Note: Cabe precisar que esta tabla no ofrece un análisis histórico de la evolución de los marcos normativos, sino una muestra comparativa de su estado actual. Si bien en algunos países los marcos legales responden a procesos de largo plazo, el propósito aquí es identificar la presencia (o ausencia) formal de espacios de articulación vigentes.

País	Instrumento (Ley, Política o Programa)	¿Mención explícita a líderes religiosos o actores de fe como promotores de seguridad?	Base normativa para la posible articulación con actores religiosos	Notas sobre inclusión potencial
Argentina	Ley de Seguridad Pública 12.154 (Provincia de Buenos Aires)	Sí	Art. 20: Los Foros Municipales de Seguridad estarán integrados por (...) un representante de instituciones religiosas	- Trabajo en redes locales, orientación espiritual, mediación vecinal, contención de víctimas.
	Ley de Seguridad Pública 9.235 (Provincia de Córdoba)	No	Art. 3, 4 y 9: Promueve la participación ciudadana, el desarrollo de estrategias sociales con la intervención de la comunidad. Art. 10: Establece la Policía Barrial	- Pueden considerarse a los actores religiosos y/o programas liderados por iglesias u organizaciones confesionales (como parte de las organizaciones de la sociedad civil) en el diseño de estrategias de prevención del delito. En ese sentido, pueden ser invitados a formar parte de los Consejos Departamentales, Municipales y Barriales de Prevención y Convivencia.
	Programa Policía Barrial (Provincia de Córdoba)	Sí	Identificación de líderes: Es la acción en el que el uniformado debe tomar contacto con las autoridades y líderes de organizaciones sociales, comunitarias, religiosas (...). El objetivo es el intercambio de información y la realización del enlace con el Promotor Barrial a los fines de canalizar las propuestas a través del Consejo Barrial.	- Identificación de conflictos, acompañamiento a jóvenes en riesgo, espacios de diálogo.
	Ley de Seguridad Pública 3469 (Provincia de la Pampa)	No	Art. 7: El sistema incluye Foros Vecinales y Consejos Locales o Municipales de Seguridad Pública y Ciudadana como instancias de participación. Art. 9.6: Se promueve la participación ciudadana activa en el diagnóstico, formulación de iniciativas, monitoreo y evaluación de las políticas de seguridad. Art. 15 y 16: Crea Foros Vecinales de Seguridad Pública y Ciudadana, los cuales son integrados por habitantes del lugar o grupo de personas interesadas y organizaciones no gubernamentales.	- Al menos un actor religioso podría ser integrado de manera obligatoria a los Foros Vecinales y Consejos Locales o Municipales de Seguridad Pública y Ciudadana. - Líderes religiosos o programas liderados por iglesias u organizaciones confesionales podrían ser invitados por el Consejo Provincial para el diseño de proyectos tendientes a la prevención de conflictos y delitos.
Bolivia	Ley 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana "Para una Vida Segura"	No	Art. 2.4 y 7: Establece el deber de colaboración entre servidores públicos y particulares para alcanzar la seguridad ciudadana. Art. 17, 21, 22, 23 y 35: Reconoce y promueve la participación de la sociedad civil, organizaciones sociales, juntas vecinales y autonomías indígena originario campesinas en todas las instancias del sistema. Art. 17.9 y 23.3: Atribuyen mecanismos de coordinación y participación de la sociedad civil. Art. 35.4 y 35.5: Policía Comunitaria fomenta relación directa con la comunidad y organizaciones vecinales.	- Podría incorporarse a representantes de organizaciones religiosas como actores acreditados dentro de los Consejos de Coordinación Sectorial, Departamentales, Municipales e Indígena Originario Campesino de Seguridad Ciudadana, reconociéndolos como parte de las organizaciones sociales. - Se podría promover su participación en la formulación de planes y estrategias, y establecer mecanismos de coordinación directa con el Modelo de Policía Comunitaria para fortalecer la prevención desde el tejido comunitario.
	Resolución Administrativa del Comando General de la Policía Boliviana No. 217	No	Brigadas de seguridad vecinal son organizaciones comunitarias impulsadas por la Policía para fomentar cultura de seguridad ciudadana. Líder de la cuadra: líder cívico, voluntario, enlace Policía-comunidad.	- Podría proponerse que los líderes religiosos participen como "líderes de cuadra" o enlaces comunitarios en las Brigadas, aprovechando su rol de confianza en la comunidad. - También podrían colaborar en identificación de problemáticas, promoción de valores y organización de actividades comunitarias.

Colombia	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz Estable y Duradera	Sí	<p>2.2.4 En un escenario de fin del conflicto, todos y todas, incluidas las partes de este Acuerdo, deben contribuir a avanzar en la construcción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización (...)</p> <p>Con ese objetivo el Gobierno creará un Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, el cual estará integrado por (...) iglesias, confesiones religiosas, organizaciones basadas en la fe y organizaciones del sector religioso (...)</p> <p>4.2.1.3 Revisión y ajuste participativo de la política pública frente al consumo de drogas ilícitas: Para garantizar la revisión y el ajuste participativo de la política frente al consumo con base en los principios antes descritos, el Gobierno Nacional creará una instancia nacional con representantes de las autoridades con competencia en el tema, instituciones científicas, centros especializados, instituciones educativas, asociaciones de padres y madres de familia, comunidades religiosas y personas consumidoras.</p>	<p>- El acuerdo reconoce a las iglesias y organizaciones religiosas como actores sociales relevantes en reconciliación, convivencia y participación comunitaria. Esto abre espacio para su involucramiento formal en iniciativas territoriales y en mecanismos de diálogo y prevención.</p>
	Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana	No	<p>3. Estrategia para priorizar el territorio</p> <p>3.5 Promover campañas de prevención consensuadas con las comunidades, con sus autoridades, y sus liderazgos;</p> <p>3.8 Institucionalizar espacios de conversación entre la Fuerza Pública y las poblaciones en los territorios. Con el compromiso de mantener la interlocución permanente con organizaciones sociales territoriales sobre seguridad y convivencia ciudadana, se fortalecerán los espacios de relacionamiento entre la población y la Fuerza Pública.</p>	<p>- Líderes religiosos y organizaciones confesionales podrían colaborar en campañas de prevención consensuadas con las comunidades.</p> <p>- Líderes religiosos y organizaciones confesionales podrían integrarse en espacios de interlocución comunitaria con la Fuerza Pública sobre seguridad y convivencia.</p>
	Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos	Sí	<p>Objetivo 1.1: Identificar y posicionar el aporte al bien común, a la resolución de conflictos y a la convivencia pacífica en la familia y la sociedad, a la cohesión social y a la transformación de contextos comunitarios, que las entidades religiosas y sus organizaciones desarrollan.</p> <p>Línea de acción 1.1.2. Crear un protocolo de mecanismos para la articulación de los programas y proyectos de intervención en familia de manera integral, de cohesión social y de transformación de contextos comunitarios, implementados por las entidades religiosas y sus organizaciones, articulando a las entidades que tengan interés y competencia en esas materias.</p>	<p>- Líderes religiosos y organizaciones confesionales son tomados en cuenta mediante sus programas de acompañamiento y resolución de conflictos.</p> <p>- Pueden articularse con entidades públicas para la implementación del protocolo previsto para intervenciones en familia y comunidad</p> <p>- Aportan su experiencia territorial para fortalecer acciones integrales de convivencia pacífica.</p>
Chile	Ley del Consejo Comunal de Seguridad Pública y el Plan Comunal de Seguridad Pública	No	<p>Art. 104 B: Se permite invitar al Consejo a organizaciones de la sociedad civil y otras autoridades cuando se considere relevante.</p> <p>Art. 104 F: Plan comunal debe incluir medidas sobre prevención juvenil, deserción escolar, consumo de drogas, convivencia comunitaria, violencia intrafamiliar, delitos prioritarios.</p>	<p>- Se podrían incluir a líderes religiosos en los Consejos Comunales y en elaboración de estrategias locales, permitiéndoles acceder a recursos no concursables para prevención.</p> <p>- Se podría solicitar opinión a organizaciones religiosas sobre el diseño del Plan.</p> <p>- También se pueden incluir proyectos impulsados o ejecutados por comunidades religiosas en prevención juvenil, reinserción escolar, acompañamiento a víctimas y fortalecimiento de redes comunitarias.</p>
	Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención del Delito 2022-2026	No	<p>Establece un modelo de apoyo a municipios para fortalecer prevención con enfoque participativo y equidad territorial. Busca estrategia integral con presencia policial, activación comunitaria, regeneración urbana y apoyo familiar.</p> <p>Programa Lazos: detección temprana y terapia intensiva para adolescentes en riesgo, coordinación con municipios.</p> <p>Iniciativa Comunidad + Segura: participación ciudadana y liderazgo comunitario en prevención mediante diseño urbano seguro.</p>	<p>- Se podrían incorporar a comunidades religiosas en activación comunitaria y coordinación público-privada para prevención y control.</p> <p>- Mediante el Programa Lazos, coordinación con equipos religiosos para detección temprana y derivación de jóvenes, integrando iglesias en la red de apoyo comunitario.</p> <p>- A través de Comunidad + Segura, capacitar a líderes religiosos para promover su rol en procesos participativos y transformación de espacios públicos.</p>
Ecuador	Ley de Seguridad Pública y del Estado y Reglamento	No	<p>Art. 23: Seguridad ciudadana como política de Estado para proteger derechos humanos, prevenir y controlar delito, fortalecer relación policía-comunidad.</p> <p>Art. 45: Participación ciudadana en formulación y evaluación de políticas, excluyendo uso de la fuerza.</p>	<p>- Se podría reconocer a organizaciones confesionales y líderes religiosos como actores estratégicos en ejecución del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y otros programas ciudadanos, en prevención, vigilancia, auxilio y respuesta, aportando a la reconstitución del tejido social mediante mediación y acciones comunitarias.</p> <p>- Inclusión en Consejos Cantonales o Provinciales como parte de sociedad civil organizada, con participación en definición, planificación y evaluación de políticas, y en veedurías ciudadanas en derechos humanos y seguridad.</p>
	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	No	<p>Art. 54.n, 84.r, 60.q y 90.n: Gobiernos autónomos descentralizados deben coordinar con Policía y comunidad la creación de Consejos de Seguridad Ciudadana y políticas locales.</p> <p>Art. 64.m y 70.n: Coordinación de planes de seguridad adecuados a la realidad territorial.</p> <p>Art. 50.n: Autoridad provincial coordina plan de seguridad acorde con realidad provincial.</p>	<p>- Se podría incluir a líderes religiosos y organizaciones confesionales en coordinación entre gobiernos autónomos, alcaldes, prefectos, juntas parroquiales, Policía, comunidad y academia, en creación y funcionamiento de Consejos, y en formulación, ejecución y evaluación de políticas locales alineadas con Plan Nacional.</p> <p>- Pueden suscribir convenios colaborativos para fortalecer prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana.</p>
	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030	No	<p>Objetivo 3: Garantizar seguridad integral, paz ciudadana y justicia con respecto a derechos humanos. Eje de prevención territorial, evitar reclutamiento de menores, fortalecer acción interinstitucional y vinculación con sociedad.</p>	<p>- Líderes religiosos, iglesias y organizaciones confesionales podrían participar activamente en espacios de acción interinstitucional y relaciones con sociedad civil, colaborando con autoridades y comunidades para fortalecer seguridad y convivencia pacífica.</p>

El Salvador	Plan Control Territorial	--	--	- Existe opacidad en torno al contenido real del plan.
	Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública	No	3.1.1 Criterios de intervención: 3.1.1 Criterios de intervención: 9. Participación comunitaria: se involucrarán a las comunidades en materia de prevención social del delito.	- Líderes religiosos podrían ser considerados en programas de formación y prevención o rehabilitación en los territorios más vulnerables.
Guatemala	Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad	No	Art. 35: Control ciudadano mediante participación en políticas de seguridad nacional, vía comisión legislativa, Consejo Nacional de Seguridad, Procurador de Derechos Humanos y auditorías sociales.	- Líderes religiosos pueden participar en espacios de control ciudadano y auditoría social, aportando visión ética y cercana a la comunidad para supervisión y mejora de políticas, trabajando junto al Consejo Nacional y otras instancias interinstitucionales.
	Política General de Gobierno 2024-2028	No	Fortalecer comunicación y coordinación entre policía y comunidad, especialmente en municipios prioritarios, con modelo integral para proteger a población en riesgo de captación por grupos delictivos.	- Líderes religiosos pueden participar en mesas de diálogo con policía, organizar talleres preventivos en iglesias, coordinar detección y acompañamiento de personas en riesgo, y difundir campañas de prevención y convivencia pacífica.
México	Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y su Reglamento	No	Art. 3 y 4: Planeación, implementación y evaluación coordinada con instituciones de seguridad, sectores y grupos de sociedad civil organizada y no organizada, academia. Art. 6.7 y 8: Ámbitos social, comunitario, situacional y psicosocial. Art. 15, 20, 24, 25 y 26: Mecanismos claros de participación ciudadana y comunitaria mediante redes vecinales, consejos, organizaciones sociales.	- La participación de líderes religiosos se enmarcaría en su rol social y ciudadano. Pueden contribuir en solución pacífica de conflictos, desarrollo comunitario, educación en valores y cohesión social. - En ámbito comunitario, participando en diagnósticos, mejora del entorno, sensibilización y campañas sobre cultura de legalidad y convivencia. - Centro Nacional debe coordinar espacios locales para facilitar inclusión de comunidades religiosas integradas a redes comunitarias u organizaciones reconocidas.
	Modelo Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	Sí	Componente 3: Promueve participación ciudadana para prevenir violencia y fortalecer cohesión social mediante Redes Ciudadanas para Prevención Social (RCPS). Integran a diversos actores sociales, incluyendo organizaciones religiosas, para diseñar, ejecutar y evaluar estrategias adaptadas a realidades territoriales. Fomenta corresponsabilidad y autogestión de seguridad y convivencia.	- Se podría incluir a líderes religiosos como parte de redes comunitarias de seguridad y paz para atender las problemáticas de seguridad a nivel local.
	Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2024-2030	No	La Estrategia establece líneas de acción para fortalecer la coordinación institucional, mejorar la prevención social de la violencia, proteger a grupos vulnerables y promover una cultura de paz. Enfatiza la participación ciudadana, la inclusión de actores sociales y la reconstrucción del tejido social como pilares para la prevención del delito.	- Comunidades religiosas y sus líderes podrían participar en espacios de prevención social, promoción de valores, acompañamiento psicosocial y mediación comunitaria. - Inclusión en mesas de diálogo, programas de prevención comunitaria y redes ciudadanas para fortalecer la cohesión social y la resiliencia frente a la violencia. - Integración en acciones coordinadas con autoridades para proteger a poblaciones vulnerables y promover la paz social desde un enfoque inclusivo y participativo.
Perú	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	No	Art. 14, 15 y 16: Los Comités Regionales, Provinciales y Distritales pueden incorporar, previa aprobación del comité, a "otras autoridades del Estado y/o representantes del sector privado y/o representantes de la sociedad civil organizada, universidades, centros de investigación, entre otros". Art. 17.4, 17.5 y 17.6: Promueven participación ciudadana, organización comunitaria y articulación con sociedad civil en estrategias de seguridad.	Se podría incluir a líderes religiosos y organizaciones de fe como parte de la sociedad civil organizada en los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de seguridad ciudadana. Las iglesias pueden contribuir en prevención comunitaria, mediación, cohesión social, acompañamiento a jóvenes y apoyo a víctimas, especialmente en zonas de alta conflictividad. Podrían ser invitados por las Secretarías Técnicas para participar en identificación de problemáticas locales, fortalecimiento de juntas vecinales o iniciativas de prevención del delito.

Elaboración propia

El potencial (subestimado) de los actores religiosos en las políticas de seguridad

La tabla 1 nos ayuda a entender que en su mayoría, los instrumentos normativos tienen como objetivo garantizar un entorno seguro a través de la cohesión social, territorial y participación de actores locales, estatales y no estatales. Sin embargo, aunque en la práctica líderes religiosos actúan como agentes activos en estos esfuerzos, es prácticamente inexistente su inclusión o consideración en las estrategias de seguridad a diferentes niveles. Muy pocos o

más bien, en casi ninguno se hace referencia explícita a actores religiosos, organizaciones basadas en la fe, autoridades religiosas o redes de fe como participantes en las estrategias de seguridad ciudadana.

En la mayoría de los marcos legales revisados, la categoría “sociedad civil” funciona como un concepto amplio que agrupa de manera indiferenciada a “organizaciones comunitarias” o “actores locales” y otras formas de participación ciudadana, en el que se diluyen las particularidades de los actores religiosos y su rol específico en la seguridad, lo que contribuye a que no sean identificados como interlocutores clave en las estrategias de prevención y convivencia. La omisión es importante, más aún considerando que, tal como lo hemos señalado líneas arriba, en la práctica, comunidades religiosas participan activamente en procesos de contención social, atención a víctimas, prevención del delito y resolución pacífica de conflictos, especialmente en contextos de alta violencia.

Podemos citar el caso mexicano, en el que, la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2024-2030* y la *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* promueve el desarrollo de acciones conjuntas entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, así como de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil, organizada y no organizada, pero no contempla mecanismos institucionales para incorporar a actores religiosos, pese a su reconocida labor en territorios afectados por cárteles y otros miembros del crimen organizado (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2025). A nivel subnacional, la exclusión es incluso más explícita: en el estado de Chihuahua, por ejemplo, la *Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana* establece con claridad que para formar parte de la Mesa Directiva y representar al Comité de Participación se requiere no ser ministro de algún culto religioso ni ocupar algún cargo o comisión en instituciones religiosas (Estado de Chihuahua, 2025). Esta disposición contribuye a mantener a los actores religiosos al margen de lo institucional, aun cuando en la práctica colaboran con las autoridades mediante programas sociales, acompañamiento a víctimas y esfuerzos de mediación en sus comunidades. Algo parecido ocurre en el caso peruano ya que su política nacional reconoce la importancia de una respuesta intersectorial y multinivel, pero omite mencionar a referentes religiosos, aun cuando estos desempeñan funciones esenciales en la atención a juventudes en riesgo, rehabilitación social y acompañamiento comunitario (Ministerio del Interior del Perú, 2003).

En El Salvador, la falta de transparencia y disponibilidad pública del contenido completo de la política de seguridad denominada “Plan Territorial” dificulta la evaluación precisa de su alcance y de los mecanismos de colaboración con la sociedad civil, incluyendo a organiza-

ciones confesionales y líderes religiosos; sin embargo; según la presentación conjunta al EPU de El Salvador (Observatorio de Libertad Religiosa en América Latina, International Institute for Religious Freedom & Alianza Evangélica Mundial, 2024) su implementación inicialmente evidenció tensiones significativas con los programas de rehabilitación comunitaria liderados por pastores y organizaciones religiosas. Lejos de promover un enfoque integrador, algunas medidas del Plan Territorial fueron percibidas como un riesgo para estas iniciativas, generando desconfianza e incluso la criminalización de la participación de líderes religiosos en procesos de reinserción social.

Otra cuestión es que la participación ciudadana en las políticas de seguridad tiende a canalizarse a través de instancias municipales. Los gobiernos locales son responsables de implementar planes locales de seguridad (como en Perú y Argentina), establecer consejos comunitarios de prevención o gabinetes de paz (como en Guatemala), o coordinar redes ciudadanas de prevención (como en México o Chile). Este énfasis en el gobierno local podría permitir una mejor focalización de las necesidades y áreas de colaboración con líderes religiosos, aunque al mismo tiempo significa que la integración de éstos depende casi exclusivamente de la voluntad política de los gobiernos municipales, lo cual no siempre garantiza continuidad ni que se impulsen esfuerzos para replicar estas iniciativas en otros niveles del gobierno.

La exclusión sistemática de líderes religiosos en este tipo de políticas podría explicarse, en parte, por una interpretación estricta y a veces radical del principio de laicidad y la separación Iglesia-Estado que predomina en varios países de América Latina. Este enfoque, aunque busca preservar la neutralidad del Estado frente a las confesiones religiosas, suele traducirse en una desconfianza o reticencia hacia la participación formal de actores religiosos en espacios públicos de decisión (Petri & Visscher, 2015, pp. 116 - 119), como los consejos o foros de seguridad.

Un ejemplo paradigmático es México, donde la laicidad está firmemente establecida en la Constitución y la normatividad vigente; condicionando la relación entre el Estado y las iglesias a un marco de estricta separación (Blancarte, 2008). Todo ello a pesar de que, en la práctica, esta exclusión normativa difiere con la realidad de muchos territorios, en los que la participación de líderes religiosos en cuestiones de seguridad es palpable. De hecho, la presidenta Claudia Sheinbaum recientemente lanzó un plan nacional de desarme que contempla la colaboración directa con iglesias católicas y evangélicas para promover la entrega voluntaria y anónima de armas en los atrios de los templos, como parte de una estrategia integral para enfrentar la violencia (Religión Digital, 2025).

Existen otros casos excepcionales en los que la participación de líderes religiosos sí ha sido incorporada o reconocida en la práctica mediante medidas concretas y programas específicos. Por ejemplo, en Argentina, la *Ley Provincial de Buenos Aires 12.154* contempla expresamente que los Foros Municipales de Seguridad estarán integrados por un representante de instituciones religiosas, como fue el caso de la Parroquia San Francisco de Asís en Rojas, la que formó parte activa de espacios de deliberación y toma de decisiones en seguridad local (Municipio de Rojas, 2025). Asimismo, la *Resolución Ministerial N° 674/16* en la provincia de Córdoba impulsa la identificación y vinculación de líderes religiosos, entre otros actores comunitarios, como interlocutores claves para el intercambio de información y canalización de propuestas a través del Consejo Barrial (Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2016). Estas son medidas resaltantes, aunque no son el denominador común.

De manera similar, en Chile, en la ejecución de programas y en encuentros institucionales oficiales, se ha promovido la colaboración entre el Estado y las iglesias evangélicas para la prevención del delito y la reinserción social. Un ejemplo relevante es el diálogo entre el subsecretario del Interior y representantes religiosos que busca formalizar mecanismos conjuntos de acción en comunidades vulnerables (Subsecretaría del Interior de Chile, 2024). Ecuador presenta una experiencia en la que la participación de la Iglesia Católica está integrada, por ejemplo, en la estructura del Colectivo de Seguridad Ciudadana en la provincia de Cotopaxi, con un rol activo en procesos de defensa de derechos y convivencia social, liderado por autoridades eclesiásticas como el obispo Giovanni Paz (La Hora, 2018).

Mención aparte merece el caso colombiano. Podemos mencionar el acuerdo de paz firmado entre el gobierno colombiano y las FARC, en el que incluyeron a las comunidades religiosas como parte de la instancia nacional encargada de revisar y ajustar la política pública frente al consumo de drogas ilícitas. El Gobierno Nacional también se comprometió a fortalecer los planes nacionales de reparación colectiva, incluyendo expresamente a las organizaciones del sector religioso como sujetos colectivos de reparación. Estos planes buscan reconocer las particularidades de la victimización sufrida por estas comunidades, recuperar su identidad y su capacidad organizativa, y fortalecer su incidencia en el desarrollo de políticas públicas. Así mismo, entre los principios generales para la implementación, se incluye el respeto a libertad de cultos, entendido como la promoción de la participación de las iglesias, confesiones religiosas, organizaciones basadas en la fe y las organizaciones del sector religioso en la construcción de la Paz. (Comisión de la Verdad, 2016).

Asimismo, la Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos de Colombia contempla la creación de espacios de articulación entre el Estado y las entidades religiosas, con el propósito de fortalecer su participación en la construcción de escenarios de paz y reconciliación, así como en la implementación y seguimiento de estrategias de paz y en la formulación de futuros acuerdos. Del mismo modo, promueve acciones orientadas a visibilizar a las entidades y organizaciones religiosas que fueron víctimas del conflicto armado. (Ministerio del Interior, 2017).

Si bien la experiencia colombiana destaca como un modelo para América Latina —donde la institucionalización y el reconocimiento explícito del rol religioso en políticas públicas de seguridad siguen siendo la excepción y no la norma—, en varios países de la región, aunque se han construido valiosas experiencias prácticas de colaboración con líderes religiosos, las leyes y políticas públicas todavía no reconocen formalmente a los líderes religiosos como parte de las estrategias de seguridad. Dar un paso hacia la institucionalización de estas experiencias, incorporándolas en los marcos legales, permitiría fortalecer las estrategias de seguridad con un enfoque más comunitario y sostenible en el tiempo.

Conclusiones y recomendaciones: oportunidades para una inclusión efectiva

La incorporación en América Latina de enfoques basados en nuevas perspectivas sobre la seguridad ciudadana —en sus dimensiones preventiva, participativa y de derechos humanos— coexiste con una visión limitada respecto al potencial de los diversos actores estratégicos para mejorar aspectos clave de la seguridad.

El caso de los líderes religiosos/comunitarios muestra que las categorías tradicionales de los estudios de seguridad podrían beneficiarse de una reevaluación seria. La idea de que la seguridad es un monopolio estatal o está reservada a las autoridades ha sido cuestionada para bien, pero aún debe ampliarse para admitir plenamente la importancia de las actividades de actores no estatales que cuentan con una arraigada y duradera legitimidad social.

Desde este punto de vista, los líderes religiosos no sólo son considerados como posibles beneficiarios de políticas de protección, sino también como protagonistas de la seguridad que ellos mismos proporcionan, gracias a su presencia territorial, autoridad moral e intervención en la comunidad. Incorporar este enfoque implica ampliar el campo de los estudios de seguridad hacia una noción más plural, que incluya formas de acción colectiva, aspectos que po-

drían contribuir a formular políticas más eficaces, sostenibles y legítimas frente a contextos de violencia compleja.

Organismos regionales e internacionales han reconocido el papel de los actores religiosos como colaboradores esenciales en la promoción de la paz, la mediación comunitaria y la protección de derechos humanos. Este reconocimiento externo subraya la importancia de incluir de manera más sistemática a las comunidades de fe en las políticas públicas de seguridad como aliadas estratégicas en la prevención de la violencia y la reconstrucción del tejido social.

Para tal fin, recomendamos:

- Incorporar a las comunidades religiosas en normativas de seguridad y reconocer la libertad religiosa como un derecho esencial.
- Crear espacios de diálogo formal entre entidades públicas y organizaciones religiosas, y promover su participación en comités de prevención del delito y atención a víctimas.
- Fortalecer la comunidad mediante programas de formación en seguridad para líderes religiosos y fomentar redes de protección comunitaria.
- Estimular investigaciones sobre el papel de las comunidades de fe en contextos de violencia y paz, promoviendo un diálogo entre estudios de religión y seguridad.
- Documentar y sistematizar buenas prácticas de colaboración entre iglesias y gobiernos locales en contextos de violencia.

También es igualmente importante incorporar a los actores religiosos en protocolos de atención a víctimas, procesos de rehabilitación social y acompañamiento a grupos vulnerables. Asimismo, es imperativo reconocer la especial vulnerabilidad de los líderes religiosos en contextos de violencia, a fin de que sean considerados sujetos especiales de protección, reciban las garantías necesarias y puedan continuar desarrollando su labor de manera más segura. Es necesario avanzar en la colaboración entre gobiernos y organizaciones religiosas, promoviendo un enfoque que potencie la acción colectiva y garantice una seguridad más sostenible y legítima para todos.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2023, noviembre 29). *Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe*. <https://www.iadb.org/es/noticias/seguridad-ciudadana-en-america-latina-y-el-caribe>
- Blancarte, R. (2008). Laicidad y laicismo en América Latina. *Estudios Sociológicos*, 26(76), 139-164. <https://www.redalyc.org/pdf/598/59826106.pdf>
- Browne, E. (2014). *Faith-based organisations, conflict resolution and anti-corruption*. Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC). <http://gsdrc.org/docs/open/hdq1141.pdf>
- Centro Católico Multimedial (CCM). Plataforma de información. <https://ccm.org.mx/>
- Comisión de la Verdad. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. <https://www.comisiondelaverdad.co/acuerdo-final-para-la-terminacion-del-conflicto-y-la-construccion-de-una-paz-estable-y-duradera>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (1949, 1977). Convenios de Ginebra y Protocolo Adicional I sobre la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales. <https://ihl-databases.icrc.org/es/ihl-treaties>
- Estado de Chihuahua. (2012). *Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua*. Congreso de Chihuahua. <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/898.pdf>
- Estado Plurinacional de Bolivia. (2012). *Ley N° 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una Vida Segura”*. <https://catolicasbolivia.org/wp-content/uploads/2022/08/5-ley-264-ley-del-sistgema-nacional-de-seguridad-ciudadana-para-una-vida-segura.pdf>

- Estados Unidos Mexicanos. (2021). *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*. Cámara de Diputados. <http://www.ceavcoahuila.org.mx/v2/archivos/legislacion/LN2/LEY%20GENERAL%20PARA%20LA%20PREVENCI%C3%93N%20SOCIAL%20DE%20LA%20VIOLENCIA%20Y%20LA%20DELINCUENCIA.pdf>
- Estados Unidos Mexicanos. (2023). *Modelo Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/modelo-municipal-de-prevencion-social-de-la-violencia-y-la-delincuencia>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2009). *Guidelines for engaging faith-based organizations as agents of change*. https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/fbo_engagement.pdf
- Forst, M. (2017). *Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos en su visita a México del 16 al 24 de enero de 2017*. <https://www.refworld.org/docid/5889ef3f4.html>
- International Institute for Religious Freedom. (2025) *Base de datos de incidentes violentos - VID*. <https://iirf.global/vid/>
- La Agencia de la ONU para los Refugiados. (2023). *Multi-Religious Council of Leaders*. <https://www.unhcr.org/multi-religious-council-leaders>
- La Hora. (2018, 26 de septiembre). Colectivo por la Seguridad Ciudadana cuenta con apoyo de la Iglesia Católica. <https://www.lahora.com.ec/noticias/colectivo-por-la-seguridad-ciudadana-cuenta-con-apoyo-de-la-iglesia-catolica>
- Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2016, 15 de julio). *Resolución N.º 674: Programa de Policía Barrial para la Gestión de la Seguridad Ciudadana por Cuadrantes*. <https://es.scribd.com/document/520550436/674-programa-policia-barrial>
- Ministerio del Interior. (2017). *Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos*

- Municipio de Rojas. (2025, 22 de abril). *Quedó conformado el Foro de Seguridad Municipal*. <https://rojas.gov.ar/quedo-conformado-el-foro-de-seguridad-municipal>
- Observatorio de Libertad Religiosa en América Latina, International Institute for Religious Freedom, & Alianza Evangélica Mundial. (2024, julio). *Presentación conjunta al Examen Periódico Universal (EPU) de El Salvador*. Informe presentado para la 48.ª sesión del Grupo de Trabajo sobre el EPU (enero-febrero 2025). <https://olire.org/wp-content/uploads/2024/07/Contribucion-EPU-El-Salvador.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger. (2017). *Plan de acción de las Naciones Unidas para que los líderes religiosos y actores afines prevengan la incitación a la violencia que podría conducir a crímenes atroces*. https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/UN%20Plan%20of%20Action_ES.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2023). *Global study on homicide 2023*. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2014). *Partnership note on faith-based organizations, local faith communities and faith leaders*. <https://www.unhcr.org/media/partnership-note-faith-based-organizations-local-faith-communities-and-faith-leaders>
- Petri, D. P. (2020). *The specific vulnerability of religious minorities* (Tesis doctoral, Vrije Universiteit). https://platformforsocialtransformation.org/download/religiousfreedom/Petri-The-Specific-Vulnerability-of-Religious-Minorities_Doctoral-dissertation.pdf

- Petri, D. P., & Visscher, F. (2015). Revisiting sphere sovereignty to interpret restrictions on religious freedom. *Philosophia Reformata*, 80(1), 99-122. <https://platformforsocialtransformation.org/download/religiousfreedom/Petri-Visscher%20-%20Revisiting%20sphere%20sovereignty%20to%20interpret%20restrictions%20on%20religious%20freedom.pdf>
- Policía Boliviana. (1999). *Resolución Administrativa del Comando General de la Policía Boliviana No. 217*. <https://es.scribd.com/document/457547801/Policia-comunitaria>
- Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida. (2009). *Partnership with faith-based organizations: UNAIDS strategic framework*. https://data.unaids.org/pub/report/2010/jc1786_fbo_en.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *¿Qué hace el PNUD en seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe?* Área de Prevención de Crisis y Recuperación (CPR), Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/481fbd4848731075a5a6594a19d83d5034467e634be69430a1c180a7cfcb960f.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *UNDP guidelines on engaging with faith-based organizations and religious leaders*. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP-CSO-Engaging-FBOs-RLs-October-2014.pdf>
- Provincia de Buenos Aires. (1998). *Ley de Seguridad Pública N° 12.154*. Portal Oficial. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-12154-123456789-0abc-defg-451-2100bvorpyel>
- Provincia de Córdoba. (2005). *Ley de Seguridad Pública N° 9.235*. Policía de Córdoba. https://www.policiacordoba.gov.ar/2018w3/Styles/images/fotos/web_old/1542/32.pdf
- Provincia de Córdoba. (2016). *Programa Policía Barrial para la Gestión de la Seguridad Ciudadana por Cuadrantes. Resolución N.º 674*. <https://es.scribd.com/document/520550436/674-programa-policia-barrial>

- Provincia de La Pampa. (2022). *Ley de Seguridad Pública y Ciudadana N° 3469*. Ministerio de Conectividad y Modernización - Dirección de Servicios Informáticos. <https://seguridadyjusticia.lapampa.gob.ar/normas-generales/ley-n-3469-ley-de-seguridad-publica-y-ciudadana-de-la-provincia-de-la-pampa>
- Quintero Cordero, S. P. (2020). Seguridad ciudadana y participación de las comunidades en América Latina. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 133-152. <https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/561/636>
- Religión Digital. (2025, 15 de enero). Sheinbaum promete colaborar con la Iglesia pese a sus críticas a la política de seguridad. https://www.religiondigital.org/america/Sheinbaum-colaborar-Iglesia-criticas-seguridad_0_2743525648.html
- República de Chile. (2016). *Ley N° 20.965 que crea los Consejos y Planes Comunales de Seguridad Pública*. <https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=1096337>
- República de Chile. (2022). *Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención del Delito 2022-2026*. Subsecretaría de Prevención del Delito. <https://observatorioterritorialdeseg.cl/wp-content/uploads/2022/11/Plan-Nacional-de-Seguridad-Publica-2022-2026.pdf>
- República de Guatemala. (2008). *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad*. Ministerio de Gobernación. <https://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2020/10/8.2-LEY-MARCO-DEL-SISTEMA-NACIONAL-DE-SEGURIDAD.pdf>
- República de Guatemala. (2024). *Política Nacional de Seguridad*. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. <https://stcns.gob.gt/wp-content/uploads/2024/11/STCNS-POL-PNS-v13-20241115.pdf>
- República del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf
- República del Ecuador. (2014). *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_panel5_SERCOP_1.3._ley_seg_p%C3%BAblica.pdf

- República del Ecuador. (2019). *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030*. Ministerio del Interior. https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/PLAN-NACIONAL-DE-SEGURIDAD-CIUDADANA-Y-CONVIVENCIA-SOCIAL-PACIFICA-2019-2030-1_compressed.pdf
- República del Perú. (2003). *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana N° 27933*. Ministerio del Interior. <https://observatorio.mininter.gob.pe/sites/default/files/inter-na3/archivos/Ley%20N%2027933%20Creaci%C3%B3n%20del%20SINASEC.pdf>
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (2025). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2024-2030*. https://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2025/04/asun_4874274_20250408_1744153605.pdf
- Subsecretaría del Interior de Chile. (2024, 7 de junio). Subsecretario del Interior e iglesias evangélicas coordinan acciones conjuntas en materia de seguridad. <https://www.subinterior.gob.cl/noticias/2024/06/07/subsecretario-del-interior-e-iglesias-evangelicas-coordinan-acciones-conjuntas-en-materia-de-seguridad>
- Villa Mar, K., Vélez-Grajales, V., Cedillo, B., Restrepo, A., & Munguía, P. (2020). *Líderes para la gestión en seguridad ciudadana y justicia*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://es.slideshare.net/slideshow/2020-bid-lideresparalagestionenseguridadciudadanayjusticiapdf/251555838#27>
- World Watch Research Tool “The Analytical”. Plataforma de investigación. <http://opendoor-analytical.org/> (Password:Freedom)
- Zárate Zapata, G. H. (2021). Las nuevas amenazas a la seguridad en el contexto latinoamericano. *Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 14(1), 35-42. <https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de-guerra/article/view/VOL14ART3>

ARTICLE

Metamorphosis in the Struggles of China's Reneging: Hong Kong Christians' Voices in the Anti-Extradition Amendment Bill Movement

Metamorfosis en las luchas por el incumplimiento de China: Voces de los cristianos de Hong Kong en el Movimiento contra la Enmienda de Extradición

Grace Gaffet ¹

How to cite:

Gaffet, G. (2026). Metamorphosis in the Struggles of China's Reneging: Hong Kong Christians' Voices in the Anti-Extradition Amendment Bill Movement. *Derecho en Sociedad*, 20(1), PP. 261-284. DOI 10.63058/des.v20i1.336

Submission received: 10 July 2025. **Accepted:** 17 November 2025.

Abstract

This paper examines the evolution of Hong Kong (HK) Christians' voices in the Anti-Extradition Amendment Bill (Anti-ELAB) movement in 2019. Since the "one country, two systems" (OCTS) policy has been the subject of prior protests and the Anti-ELAB movement, it requires further attention. Through the lens of history, this research investigates the development of HK Christians' participation in the Anti-ELAB movement through their participation in preceding major movements, under China's changing attitude and actions towards the OCTS policy promised to HK citizens. This author argues that HK Christians, notably those who did not engage in socio-political affairs previously, participated in this movement in 2019. They commonly expressed their concerns about China's promise and the HK core values, which implied HK's identity. These concerns and values were already defended, and HK identity was understood in preceding movements against the political institutions, especially in 2003 and 2014. HK Christians' initial involvement in political affairs, specifically defen

1 Grace Gaffet is a Master's student in Theology and Religious Studies at Evangelische Theologische Faculteit Leuven; she is a Marketing and Communications Manager at an NGO; she was a Violent Incident Database Researcher at International Institute for Religious Freedom (IIRF). ORCID: 0009-0009-4432-8159. Email: grace.gaffet@proton.me.

ding the OCTS policy, was caused by anxiety over the transfer of sovereignty to China, and eventually China's mounting violation of the OCTS policy, by reinterpreting the city's political system and its judicial system in 2019.

Keywords:

Hong Kong Christians, protest movements, anti-extradition

Resumen

Este artículo examina la evolución de las voces de los cristianos de Hong Kong (HK) en el movimiento contra la Enmienda a la Ley de Extradición (Anti-ELAB) en 2019. Dado que la política de “un país, dos sistemas” (OCTS) ha sido objeto de protestas anteriores y del movimiento Anti-ELAB, requiere una mayor atención. A través del lente de la historia, esta investigación analiza el desarrollo de la participación de los cristianos de HK en el movimiento Anti-ELAB, mediante su implicación en movimientos importantes precedentes, bajo la cambiante actitud y acciones de China hacia la política OCTS prometida a los ciudadanos de HK. Este autor sostiene que los cristianos de HK, especialmente aquellos que anteriormente no participaban en asuntos sociopolíticos, se involucraron en este movimiento en 2019. Expresaron comúnmente su preocupación por la promesa de China y los valores fundamentales de HK, lo cual implicaba la identidad de HK. Estas preocupaciones y valores ya se habían defendido, y la identidad de HK se había comprendido, en movimientos anteriores contra las instituciones políticas, especialmente en 2003 y 2014. La participación inicial de los cristianos de HK en asuntos políticos, específicamente en defensa de la política OCTS, fue causada por la ansiedad ante la transferencia de soberanía a China y, eventualmente, por las crecientes violaciones de China a dicha política, al reinterpretar el sistema político y el sistema judicial de la ciudad en 2019.

Palabras clave:

Cristianos de Hong Kong, movimientos de protesta, anti-extradición

Introduction

As Hong Kong (HK) passes the halfway point of the “one country, two systems” (OCTS) policy enacted at the handover and set to expire in 2047, it has experienced the most robust confrontations between protestors and the HKSAR government. The Anti-Extradition Amendment Bill (Anti-ELAB) movement in 2019 and 2020 seemingly became more “mature” after the lessons learnt in the Occupy Movement in 2014. Seeing that the judicial autonomy, as the bottom line of defending democracy and freedom, was about to be removed, HK Christians proactively participated in protests, explicitly voicing one of their concerns about China's delivery of the OCTS policy. This concern has been the subject of protests in previous movements and was first highlighted by HK Christians in the 1980s.

Scholars have discussed Christians' participation in the Anti-ELAB movement. For example, Fuk-tsang Ying (2021) explains the role of Christianity in the movement through the discourse of public religion. Yan-ho Lai (2020) focuses on the relationship between spirituality and Christians' participation in social activism. Other scholars examine this movement through the lens of political theology (Kwok & Yip, 2021) or contextual theology (T. Lai, 2021). Joseph Lee (2021) examines Christians' participation beyond the Anti-ELAB movement. In his contextual analysis, he scrutinises the resilience of Christian activism from the Occupy Movement in 2014 to the Anti-ELAB movement in 2019. However, the extensive use of online communication, which mobilised HK Christians' protest actions, was not highlighted in the current literature. Moreover, local Christians' concern about China's promise-keeping of the OCTS policy reflects a root issue, and it has been repeatedly revealed through their socio-political activism since 1984. This concern deserves deeper investigation. Hence, this research aims to go beyond the two mentioned movements and contribute to the broader theoretical framework of social mobilisation, with particular emphasis on the mobilising capacity of Christian individuals and groups, as well as the political power such individuals and groups can wield in protests and movements. In terms of methodology, this paper will employ a thematic analysis to examine how the Chinese government's violation of its promise on the OCTS policy contributes to the development of Christians' voices from past protests to the Anti-ELAB movement against the local government. Therefore, the research question of this paper is: How were Hong Kong Christian protesters' voices in the extradition amendment bill in 2019 developed under the Chinese government's promise-breaking of the “one country, two systems” policy?

This paper contends that HK Christians' voices in the anti-bill protests were shaped in light of Christians' growing socio-political participation amid China's failure to deliver the policy. "Christians' voices" refers to Christians' involvement in a variety of actions. The term "Hong Kong Special Administrative Region (HKSAR)" will be used to specify the status of the city after the handover in 1997, or the context will be self-explanatory. This research, especially on the Anti-ELAB movement, will be supplemented by government documents and reporting online. This paper will be structured as follows. First, the HK Christians' voices and the HK core values through diverse ways of participation in the Anti-ELAB movement will be explained. Their participation, as illustrated in this paper, was before October 2019. Second, their significant socio-political involvement prior to 2019 will be specifically identified to provide traces of their voices and values in the Anti-ELAB movement. Third, China's introduction of the OCTS policy and its intensifying violation of the policy after the handover will be discussed to offer the historical background on how the safeguard of the city's core values and the OCTS policy in HK Christians' voices began. In the conclusion, the continuities and discontinuities of HK Christians' voices in the Anti-ELAB movement will be analysed.

Hong Kong Christians' Voices in the Anti-Extradition Amendment Bill Movement

Notwithstanding being religious minorities, Christians demonstrated pluralistic voices and played a significant role in the Anti-ELAB movement.² Apart from the supportive voice to the movement, some opposed this movement because they supported the HK government (Ng, 2019) or rebuked the protesters' violence (Shum & Law, 2019). In this section, the background of the Anti-ELAB movement supported by HK Christians will first be explained. Then, various ways in which HK Christians expressed their supportive view of the protests will be elucidated, followed by certain values reflected in their voices.

2 In February 2018, a Hongkonger Chan Tong-kai murdered his girlfriend Poon Hiu-wing in Taiwan and fled back to HK. Since no extradition treaty existed between HK and Taiwan, the HKSAR government proposed the Fugitive Offenders and Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Legislation (Amendment) Bill or the Extradition Law Amendment Bill in February 2019. HK citizens alleged to have committed an offence in China, Taiwan and Macau may be extradited there for legal action.

The Context of Hong Kong Christian Protesters' Voices

Compared with the Occupy Movement in 2014,³ the Anti-ELAB movement was characterised by its largest scale and leaderless feature, with more Christian protesters. The Anti-ELAB movement was the largest in the history of HK (F. L. F. Lee et al., 2019, pp. 4, 10) after the Occupy Movement. A Christian pastor and a Catholic priest commonly observe that more church leaders and attendees demonstrated against the government in the Anti-ELAB movement than in the Occupy Movement (Zhao & Lai, 2019). Protestors had no recognised leader or leading organisation, unlike previous protests in the city (Ying, 2021, 120-21, 127; J. T. Lee, 2021, 12, 14-16). At the hearing before the Congressional-Executive Commission on China, Denise Ho testified that the anonymous participation in this movement was to avoid the HKSAR government's prosecution against the protesters for riots and unlawful assembly in the aftermath of the movement ("Hong Kong's Summer of Discontent, 2019," 30), as in the 2014 movement.

However, the direction of this movement evolved rapidly from anti-bill⁴ to anti-government and against its political system, continuing the object of protests in former movements. Ying (2021, pp. 114-16), Lee et al (2019, p. 23), Kwok, and Yip (2021, p. 9) agree that this movement was developed into a wider movement against the totalitarian regime. Ying (2021, p. 132) suggests that "Christians' judgment of whether the city is under a totalitarian regime" determined their attitudes and positions in the movement. The "five demands," particularly genuine universal suffrage for the Legislative Council and the Chief Executive, were officially presented in June 2019 at the early stage of the movement (Ying, 2021, 116; Lee et al., 2019, 10, 31; Chung, 2020, 58). This demand was not new to the HK protesters. It was the subject of protest in the Occupy Movement in 2014.

3 Articles 45 and 68 of the HKSAR Basic Law state that HK could elect its chief executive and the Legislative Council through universal suffrage. In 2007, the Standing Committee of the National People's Congress endorsed the implementation of universal suffrage for these elections after 2017. HK citizens doubted that the Chinese government would abide by the Basic Law and keep its promise. Therefore, one of the Occupy Movement organisers suggested exerting pressure on the Chinese regime to implement these elections by occupying the area called Central.

4 In September, the HKSAR Chief Executive Carrie Lam announced the official withdrawal of the extradition bill in October 2019.

Hong Kong Christians' Voices Expressed in Different Manners

HK Christian protesters were mainly concerned that the protection of fundamental human rights guaranteed in the HKSAR Basic Law would be lost. According to Benny Tai (2021, p. 162), the bill's legislation was China's strategic measure aiming to integrate the legal systems of the Mainland and HK. Hence, in addition to joining the demonstrations as in previous movements, HK Christians in this movement organised and participated collectively and individually in the decentralised protest activities, communicated through online platforms. Silvia Frosina (2021) contends that the widespread use of digital-based communication compensated for the leaderless structure and attracted more spontaneous participation. These protest activities are explained as follows.

Joint Statements and Petitions

HK Christians played a prophetic role in publishing joint statements and petitions. A Christian digital platform collected and highlighted the main content of 41 joint statements and petitions launched by different HK Christian individuals, churches and organisations, and seminaries (*Anti-Extradition Amendment Bill Joint Statement*, 2019). These were signed spontaneously by Christian individuals online. In these documents, HK Christians rebuked the local government. They mainly criticised the government's violation of (1) procedural justice by passing the bill without following the legislative procedure and (2) judicial fairness and independence by extraditing HK citizens to the Mainland for unjust trials. They also prayed for a just government. Besides, Christians defended the rule of law, human rights, freedom, and the city's high degree of autonomy promised under the OCTS policy. They justified themselves with varied biblical principles, Christian teachings, and human rights treaties. Their statements reflect their final understanding of the impossible realisation of the OCTS policy as China sought to gain control over the territory after 1997. Ying (2021, p. 130) specifies that Christian participation "may rather reflect a political awakening" experienced by Christians and Hongkongers in 2019.

Unlike former protests,⁵ the profiles of HK Christian protesters were varied. They were from various theological backgrounds and traditions, including those that rarely spoke out on political issues. They also upheld different political stances, including those that support the

5 The anti-Article 23 protest in 2003 and the Occupy Movement in 2014.

government. For example, evangelical churches and even a pro-establishment church leader voiced their concerns about the further threat of the bill to HK's high degree of autonomy (Ying, 2021, 116–20). Another pro-establishment church leader appealed to the government to suspend the bill (Mak & Wu, 2019). The Baptist Convention supported the movement, and the Anglican Church rebuked the government (Kwong, 2023, p. 70; Lee, 2021, pp. 117, 122; Ying, 2021, p. 120). Evangelical Lutheran churches and believers, who rarely spoke out publicly on social affairs in the past, rebuked the bill's legislation for violating religious freedom and advocated for civil rights and justice (Wu, 2019).

Liturgical Activities

Christian organisations and churches also organised and announced prayer meetings online ('Pray for HK', 2019; 'Religious Groups Launched Strike', 2019), sang hymns (Y. Lai, 2020, p. 139; P. Chan, 2019a), and fasted in public. For example, the fasting and prayer campaign aimed to pray for injustice to be kept away from HK citizens (Y. Cheng, 2019). In a prayer relay, a pastor voiced concern that the bill's passing would destroy the city's freedom and rule of law, and another pastor prayed for courage to resist the bill because its amendment would severely damage the OCTS policy (P. Chan, 2019a).

The visibility of these Christian activities gave Hongkongers legitimacy to support the movement and shaped their identity. Sociologist Shun-hing Chan asserts that churches' participation in the Anti-ELAB movement offered an image of nonviolence and morality, and gained protesters' trust to align with Christian positions (Hernández, 2019). Guo argues that religions, including Christianity, influenced the identity of HK and civil society in 2019 more explicitly than in the 2014 movement. She indicates that "Sing Hallelujah to the Lord" and the song "Glory to Hong Kong" were regarded as the unofficial Anti-ELAB movement anthems (Guo, 2024, p. 328). The non-Christian song creator admits that "Glory to Hong Kong" consists of the Christian term "glory." He explains that the lyrics express the deep yearning for inherent human rights, justice, democracy, and freedom (Ya Guo, 2019).

Other Actions

HK Christians expressed their support through education. They highlighted the concerns of religious freedom of HK Christians and the judicial system in the Mainland, helping Chris-

tians to decide their participation. A church organised a symposium, inviting a politician and a legal scholar who held opposing views to discuss the pros and cons of the bill amendment (P. Chan, 2019b). Christian organisations organised a symposium to analyse the bill's effect. Christian historian Fuk-tsang Ying and Catholic barrister and former legislator Alan Leong stressed their concerns about the rule of law in China with illustrations. Ying argues that the amendment was related to China's complete change in its policy towards HK since 2003, aiming to integrate the two lands and dilute the two systems, including the jurisdiction reform (Ho, 2019). Ying and Shun-hing Chan suggest that the bill's passing would bring significant risks to HK churches in association with unregistered house churches in China, as the Chinese government could perceive their mission activities as illegal, and leaders would face legal consequences (Ho, 2019; Zhao and Lai, 2019) A Catholic Priest lamented that religious freedom would be completely removed if HK becomes Communist China (Zhao & Lai, 2019).

HK Christians also expressed their support in practical ways. Christians and churches from varied denominations in different districts, including evangelical groups and those instructed by their church leaders not to participate, opened their sacred spaces and welcomed protesters to take refuge (J. T. Lee, 2021, 117-18) and pray (Zhao & Lai, 2019). A Christian leader and politician established the 612 Humanitarian Relief Fund to assist protesters with legal services and medical treatments (*Hong Kong Watch*, 2022). Some provided first aid supplies to injured protesters (Tsing, 2023, pp. 41-44). According to the surveys conducted by HK universities, in addition to continually signing online petitions and singing "Glory" publicly, Christians acted individually to express pro-movement opinions, share information online, and boycott pro-government businesses (Chung, 2020, 61).

Hong Kong Christians' Voices Reflect Hong Kong Core Values

As mentioned above, HK Christians' voices reflect diverse theologies and different political stances. Tobias Brandner (2023, p. 173) and Ying (2021, p. 130) agree that no specific local theology motivated the Anti-ELAB movement. Tsz-him Lai's (2022) concept of decoloniality may also not be sufficient to explain Christians' involvement. Apart from faith and political stances, what inspired certain HK Christians is the common values shared by HK citizens, representing HK's distinctive identity, contrasting with the Mainland. The HK core values - (1) justice, including the rule of law, (2) human rights, including freedom, and (3) democracy - were defended in earlier movements and even affirmed after 1984. In answering her question about the legitimacy of diverging worldviews on the path of searching for con-

sensus on human rights for all, Catherine McCauliff (2023, p. 358) illustrated the opinion of Justice Anthony Kennedy in the court case in the U.S., *Town of Greece v. Galloway*, on the compatibility of religious and civic themes in prayer. Kennedy explains that the religious themes – peace, justice and freedom – “provide particular means to universal ends,” and acknowledges that the values in prayer are universal, embodied not merely in religious traditions, but also in constitutional documents (*Town of Greece v. Galloway*, 2014). Thus, HK Christian protesters’ religious expression of these values was compatible with civic expression. According to two surveys, one targeted Christian youth (K. Lee, 2019) and the other overall youngsters (*Youth Anti-Ordinance Study*, 2019), the top common reasons for their participation⁶ were to defend justice, human rights, and the OCTS policy.

These HK core values were cultivated in a church environment from different denominations and influenced by Western culture. According to Ying (2021, 127), Christian faith motivated Christians to participate in protests and uphold universal values such as democracy, freedom, and justice as they fought for the city’s future. T. Lai (2021, p. 241) also points out that Christians from varied denominations collectively countered injustice and asserted human dignity. In his empirical study, S. Chan (2021b, p. 250) suggests that Protestant clergies’ discussions of human rights and political reform strongly influenced their church members’ political opinions and participation in the Anti-ELAB movement. He (2021b, 228) depicts that mainline churches manifest ethical responsibility in the public sphere. Leung (2014) argues that the Catholic social teaching supported HK Catholic churches to defend religious freedom and political justice. Kwong (2023, pp. 73-74) offers a deeper insight that Christianity has strong roots in Western culture, and its doctrines highlight universal principles such as democracy, social justice, and human rights. One particular observation is that Ying and Kwong use the term “universal.” It may refer to the values shared by the West, such as the European Union (Polak, 2023, pp. 45-46). Nevertheless, the focal point here is that the mentioned core values characterise HK’s distinctive identity, because HK citizens inherited a mixed culture of the British and the Chinese. These values differentiate the city from the Mainland.

6 Throughout the Anti-ELAB movement, there were more protesters below 30 years old, especially front-line protesters, than those from other age groups.

Hong Kong Christians' Voices Prior to 2019

The preceding section indicates the HK Christian protesters' wide-ranging theological background and their advocacy for the HK core values in the Anti-ELAB movement. These require further explanation. In this section, the explanation of HK Christians' voices in previous movements before 2019 justifies the uniqueness and continuity found in the Anti-ELAB movement. First, the varying degrees of social and political engagement by varied Christian groups will be explained. Then, specific events in which Christians preserved the HK core values and shaped the Anti-ELAB movement will be mentioned.

Hong Kong Christians' Pluralistic Voices towards Socio-Political Engagement

Certain Christians who supported democracy and human rights were more likely to resist the government before 2019. Brandner (2023, pp. 49-50, 117-129) identifies that the evangelical and charismatic groups, such as the Baptists and Evangelical Lutheran Church, engage with evangelism and leave politics to the politicians. On the contrary, the mainline or ecumenical groups, such as the Catholic Church and the Methodist Church, actively engage in social issues. Kwong (2023, p. 75) identifies that the Anglican Church leaders are pro-regime, whereas its congregants are pro-democracy. The Hong Kong Baptist University Database showed that certain progressive Protestant groups were more active in events related to civil rights and democracy before 1997 (*History of HK Protestant Christians*, n.d.). Not only were they actively involved in socio-political affairs, but the mainline churches also resisted the Chinese government (Brandner, 2023, pp. 43-44; Kwong, 2023, pp. 60-81; J. T. Lee, 2021, p. 107; Leung & Chan, 2003, pp. 47-144). J.T. Lee (2021, p. 107) indicates that they specifically resisted the "Beijing-handpicked local government" on controversial constitutional issues after 1997. Brandner (2023, p. 153) further indicates that evangelical groups criticised fellow pro-democratic Christians.

Hong Kong Christians' Voices in Two Events

According to Michael Davis (2019, p. 592), the driving force behind the protests was the submission of the HKSAR government to the Chinese government on issues concerning the city's autonomy, human rights, rule of law, and democratic institutions. Two recent events demonstrated the city's core values that Christians sought to safeguard, yet led the Chinese

government to tighten its control over the territory. In 2003, HK Christians opposed the legislation of Article 23 of the HKSAR Basic Law regarding national security,⁷ and the local government withdrew it. A Christian social activist formed the Civil Human Rights Front and organised the march on 1 July, the anniversary of the HKSAR Establishment Day.⁸ Brandner (2023, p. 152) specifies that this organisation consisted of progressive political and social groups, in which many were Christians. Leung explains that Cardinal Zen and Catholic legal professionals led the opposition, and Catholics gathered to pray and joined the protest. Cardinal Zen was concerned about the deprivation of human rights and, subsequently, religious freedom (Leung, 2023, 101-02). Kwong (2023, p. 69) explains that this concern for Christian churches came from the connection between HK churches and underground churches in China, which were possibly regarded as illegal. Nonetheless, this event reflected a deeper issue: the protesters' opposition to the HKSAR government signified that China failed in its plan to build a legitimate HKSAR Administration, and China's authority was challenged. Tai (2018, p. 10) rightly points out that the march on 1 July marked the first territory-scale movement against the governance of the HKSAR Chief Executive. From the protesters' perspective, the HKSAR government was not considered democratic, as it failed to preserve the human rights guaranteed by the HKSAR Basic Law. Davis (Davis, 2021, p. 62) justified protesters' opposition that the Article 23 legislation, under China's direction, did not abide by the Basic Law human rights requirements. Hualing Fu and Michael Jackson (2021, p. 15) conclude that the protest endangered the authoritarian regime's order and stability, which are indicators of the local state's core performance legitimacy. At the end, the protest triggered the Chinese regime to intervene in HK's affairs.

In 2014, HK Christians protested for China's fulfilment of the OCTS policy, the universal suffrage for the Legislative Council and the Chief Executive, and church-state tensions reached their first peak. S. Chan (2017, pp. 122-23) and E. W. Cheng (2016, p. 383) indicate that the Occupy Movement in 2013-14 was one of the largest collective actions in HK's history. S. Chan (2017, pp. 123, 145) observes correctly that this movement, initiated, organised, and supported by Christians, differed from other prior HK social movements. Fu and Jackson (2021, 11, 12, 30) expound that as the Occupy Movement was motivated by the success of the 2003 protests, it desired to push further its goal: to challenge China's authoritarian political system and consolidate the high degree of HK's autonomy. S. Chan and Guo (2024,

7 In 2003, the HK government, urged by Beijing, proposed the legislation under Article 23 of the HKSAR Basic Law concerning treason, secession, sedition, subversion and state secrets. However, this proposal failed to comply with international human rights requirements, notably the International Covenant on Civil and Political Rights.

8 After 1 July 2003, the Civil Human Rights Front organised the annual march on 1 July.

p. 328) suggest some continuities between this movement and the Anti-ELAB movement. S. Chan (2021a, pp. 224–226) specifies that these continuities lie in the institutional reform aimed at safeguarding the democracy and freedom of HK citizens. Additionally, the Chinese government criticised Christian protesters through the pro-Beijing media, and Christian organisers were sentenced in the aftermath of this movement (J. T. Lee, 2021, 110; Lee et al., 2019, 6). Kin-man Chan (2018, 33–34) also indicates a sharp increase in arrests and prosecutions against protesters with more severe offences since 2014.

Hong Kong Church-State Tensions in the Context of the OCTS Policy

The previous sections presented HK Christians' defence of the OCTS policy, their dissatisfaction with the local and Chinese governments, and China's intrusion as a driver for their socio-political involvement. This section provides a historical background of China's introduction of the OCTS policy and reasons for Christians' political engagement after 1984, followed by China's gradual breaking of the policy, which led to a decline in church-state relations in HK.

Hong Kong Christians' Voices under China's Implicit Interference

HK Christians' initial engagement in HK political affairs in the 1980s was caused by the Chinese regime's promise of the OCTS policy. When the Sino-British Joint Declaration was signed in 1984, China promised a high degree of autonomy under the OCTS policy. HK citizens could enjoy democracy, human rights, and the rule of law. Although the OCTS policy was stated in the HKSAR Basic Law, HK Christians had doubts. Because they were aware of the restricted religious freedom of Christian churches in China, particularly those who fled from China to HK in 1950 due to the Chinese Communist Party's revolution. Shortly after the Joint Declaration was signed, Christian churches and organisations released statements, advocating for human rights, particularly religious freedom, and affirming the value of democracy and the rule of law (Leung & Chan, 2003, pp. 157–171; Hong Kong Christian Council Annual Report, 1985, p. 21). From the 1980s onward, the ecumenical groups started to play a prophetic role in political affairs. According to Davis (2019, 588), the HK core values include fundamental human rights and institutions, especially an independent judiciary and impartial law enforcement. These values distinguish the city from China. The city was deeply concerned that these values would be lost under Chinese rule, and thus drove HK to

defend these values through political opposition. However, HK Christians' specific pursuit of a democratic representative government in the transition period led to Beijing's negative reaction (Leung & Chan, 2003, pp. 47-114; Leung, 1998; M. K. Chan, 1994). The Chinese government sought to restrict their religious freedom. China introduced the concept of the separation of church and state⁹ between 1986 and 1987. The Chinese regime advocated for the HKSAR Basic Law to limit religious organisations' political participation and not protect religious activities that hinder China from exercising its sovereignty over HK (Leung and Chan, 2003, 50-51; Ying, 2018, 81-82).

Hong Kong Christians' Voices under China's Explicit Interference

A causal relationship can be found between the deteriorating church-state relations in HK and growing HK Christian political activism. S. Chan (2021b, p. 233) and Leung (2001, pp. 207-217) agree that the ecumenical groups' engagement in human rights and political reform harms church-state relations. This situation eroded further after 2012, and their tensions reached a climax in 2019. In her recent article, Leung (2023, 104-10, 115-16) affirms that the confrontation of Catholics against the Chinese Communist Party (CCP) caused Xi Jinping to gradually restrict religious freedom, and church-state relations were at their worst in 2019. Ying (2021, pp. 132-33) contends that Christians' involvement in the Anti-ELAB movement brought unprecedented church-state tensions.

Apart from HK Christians' increasing political activism, these escalating tensions also lie in the mounting oversight of the Chinese government over the HKSAR government, which has gradually violated its promise of the city's high degree of autonomy. E. W. Cheng (2016, p. 387) describes the hybrid regime in the post-colonial city as "characterised by liberal-democratic and corporatist-oligarchic elements." S. Chan (2021b, p. 233) rightly indicates that the HKSAR political system after 1997 came under the authoritarian state of China. As mentioned in section 3.2, not only did 2003 and 2014 mark two significant movements, but also the junctures of the advancement of China's authoritarianism in HK. Since 2003, China's OCTS policy towards HK has changed, and its goal of governing HK has become more unambiguous. The Chinese government reiterated the interpretation and priority of the OCTS po-

9 According to the principle of the separation of church and state, churches are responsible for spiritual matters, while the government focuses on political affairs. However, the state has the authority over the church and religion, whereas the church cannot intervene in government affairs. See further explanation in the work of Y. Wang (2022, p. 194).

licity and its comprehensive jurisdiction over the territory in 2003 (K. Chan, 2018, 31; Poon and Leung, 2018, 76). In 2014, the Chinese government further exercised its control over HK for fear of its perceived threat to the CCP's supreme leadership led by Xi. Tai (2018, p. 6), Fu, and Jackson (Fu and Jackson, 2021, 30) rightly highlight China's concern that the victory of the 2014 movement would mean China's loss of its control over HK. Consequently, the city would serve as a base to overthrow the leadership of the CCP. According to Tai (2021, p. 157), the CCP expanded the Constitution of the People's Republic of China in the governance of HK by augmenting the authority of the legislative body of China, the Standing Committee of the National People's Congress, in its interpretation of the HKSAR Basic Law. On the other hand, in its white paper published in 2014, the Chinese government redefined the OCTS policy and emphasised that HK's high degree of autonomy was not inherent, but only originated from its authorisation (*White Paper on OCTS*, 2014). Poon and Leung (2018, p. 76) correctly analyse that the Chinese regime "changed her role from passive toleration to active domination and intervention in ... political matters," and its interference in HK's affairs particularly increased after Xi took power. The change in HK's political system has affected the religious sector for the past two decades. According to Ying (2018, pp. 85–86), since the HKSAR government does not have a religious bureaucracy as China does, China used the Liaison Office of the Central People's Government in the city to establish the Chinese model of church-state relations, "state-lead, church-follow" from 2000 onwards. Meixiu Wang (2013, p. 21) agrees that this model has been favoured by the authorities in China. Thus, China's change of policy and its office in HK show that China's ultimate goal of control over HK overrode the OCTS policy. Notwithstanding China's mounting intrusion, HK was able to maintain certain autonomy until 2019. Fu and Jackson (2021, p. 13) fairly remark that HK was ruled under a hybrid constitutional system before 2019: "quasi authoritarian politically," but HK enjoyed the rule of law, judicial independence, and constitutional protection of rights and freedom.

Conclusion

In considering the historical account, the case of HK shows some continuities and uniqueness of HK Christians' voices in the Anti-ELAB movement when compared with their previous activism. The continuities lie in the subjects of the HK Christian protesters' defence in the Anti-ELAB movement. First, they underlined their concern about China's delivery of the OCTS policy. Second, they advocated for the HK core values: justice, human rights, and democracy, expressed unequivocally in words or speech. Third, they were dissatisfied with

the HKSAR and Chinese governments. These subjects imply that HK Christians strived for their uniqueness in HK identity and political and judicial systems, distinguishing them from Mainland China. Since the Joint Declaration was signed in the 1980s, HK Christians have been concerned about the city's high degree of autonomy. Thus, they have strived for a truly democratic political system and defended human rights. Their voices in recent movements after the handover specifically confronted these ongoing issues, and consequently led China to prioritise its control of the territory over the promise. The church-state tensions thus escalated. In 2003 and 2014, HK Christians protested the rule of law in the former, and advocated for democratic political reform in the latter. Both events reflected their resistance against the hybrid regime and their desire to safeguard the OCTS policy, human rights, and freedom. The Anti-ELAB movement inherited the territory-scale protests of the Occupy Movement. HK Christians' persistent advocacy of the city's core values in 2019 indicated that China still failed to deliver its promise in two areas: political and legal autonomy.

On the other hand, the discontinuities lie in the Anti-ELAB movement's distinctive features of decentralised protest activities through the extensive use of online communication, and the HK Christian protesters' diverse profile in terms of theological backgrounds and traditions, and political stances. These differ from the former movements. Before 2019, HK Christians had varying degrees of engagement in socio-political affairs. The mainline groups started engaging in political reforms in the transition period, organised the march in 2003, and led the Occupy movement. Nevertheless, in the Anti-ELAB movement, the city's core values that were reflected in the HK Christian protesters' voices likely transcended differences in theological backgrounds and political standpoints. Additionally, the evangelical voices could be motivated by their mission work in the Mainland and their associations with unregistered churches there.

Therefore, through the Chinese government's progressive dilution of the two systems in the OCTS policy and HK Christians' ongoing advocacy for the HK core values and HK's high degree of autonomy, HK Christians in the Anti-ELAB movement were mobilised spontaneously to stand for these values and the OCTS policy, expressed in decentralised activities and their widespread internet communication. These values also motivated some socio-politically inactive Christians to protest with the active Christians in unity.

The case of HK can be expected to exhibit similarities in other parts of the world, where religious actors similarly face the infringement of their rights by authoritarian regimes. This case can serve as a reference point for analysing similar protests and movements in such con-

texts, particularly in examining the mobilising capacity of actors from diverse religious and belief communities. For example, various religious groups opposed the authoritarian rule of the military coup in Myanmar through street protests in 2021.

The protests swiftly escalated to violent clashes between protesters and police, and the movement was ultimately halted by the outbreak of the COVID-19 pandemic in early 2020. In June 2020, the HKSAR government enforced the National Security Law in accordance with Beijing's decision to restore the city's peace and stability. Subsequently, Christian activists were arrested in succession, churches engaged in self-censorship, and multiple waves of emigration ensued. The silenced voices and protests in HK shifted overseas, such as in the United Kingdom, the United States, and Taiwan. The future research can focus on the ongoing dynamics of Christians' protests in these countries, including their challenges and opportunities, their impacts on local societies, and possible relations or tensions with local governments.

References

- 52個社福及宗教團體發起罷工 [52 Social Welfare and Religious Groups Launched a Strike]. (2019, June 12). *Sing Pao Daily News*. <https://www.singpao.com.hk/index.php?fi=hot&id=103478>
- An Oral and Documentary History of Hong Kong Protestant Christians: Religious Discourse, Social Participation, and Identity Construction from 1970 to 1997. (n.d.). Hong Kong Baptist University. Retrieved December 4, 2024, from <https://digital.lib.hkbu.edu.hk/christianhistory/history.php?lang=EN>
- Brandner, T. (2023). *Christians in the City of Hong Kong: Chinese Christianity in Asia's World City*. Bloomsbury.

- Chan, K. (2018). Contraction of Civil Society under China's Sharp Power. In B. Y. Tai (Ed.), *China's Sharp Power in Hong Kong* (pp. 29-36). Hong Kong Civil Hub. https://drive.google.com/file/d/1G2kb4jBC9q81qODUyvFTAwjI-EMSVLRw/view?fbclid=IwY2xjawIytNlleHRuA2FlbQIxMAABHeZjTIUQDJmqQ0SidwdsJ2gG_6nFjknCmP5GiLNdDI-ve2Q9PY3iZhHQxWA_aem_91pRcmT5CvAljLtdWJ6-Bg&pli=1
- Chan, M. K. (1994). Decolonization without Democracy: The Birth of Pluralistic Politics in Hong Kong. In E. Friedman (Ed.), *The Politics of Democratization: Generalizing East Asian Experiences*. Westview Press.
- Chan, P. (2019a, June 2). 中聯辦外廿四小時接力祈禱 籲六月九日上街反送中 [24-hour Prayer Relay outside the Liaison Office, Urges people to Go on the Streets on June 9 to Oppose the Extradition Bill]. *Christian Times*. https://christiantimes.org.hk/Common/Reader/News/ShowNews.jsp?Nid=158155&Pid=102&Version=0&Cid=2141&Charset=big5_hkscs
- Chan, P. (2019b, June 8). 教會研討會對論《逃犯條例》修訂 梁美芬張達明同台交鋒 [Church Seminar on the Amendment of the Fugitive Offenders Ordinance: Priscilla Leung and Cheung Tat-ming Confront Each Other on the Stage]. *Christian Times*. https://christiantimes.org.hk/Common/Reader/News/ShowNews.jsp?Nid=158248&Pid=102&Version=0&Cid=2141&Charset=big5_hkscs
- Chan, S. (2017). Christian Activism and Political Participation in Hong Kong's Occupy Movement. *Asian Journal of Religion and Society*, 5(2), 121-150.
- Chan, S. (2021a). Christians and Building Civil Society in Hong Kong: The Case of the Occupy Movement. In S. Chan & J. W. Johnson (Eds.), *Citizens of Two Kingdoms: Civil Society and Christian Religion in Greater China* (pp. 200-229). Brill.
- Chan, S. (2021b). The Political Influence of Mainline Protestant Churches in Hong Kong. *The China Review*, 21(4), 225-258.

- Cheng, E. W. (2016). Street Politics in a Hybrid Regime: The Diffusion of Political Activism in Post-colonial Hong Kong. *The China Quarterly*, 226, 383-406. <https://doi.org/10.1017/S0305741016000394>
- Cheng, Y. (2019, June 23). 【逃犯條例】宗教團體發起一連七日禁食禱告行動 籲教友自發參與 [Extradition Law: Religious Groups Launch Seven-Day Fasting and Prayer Campaign, Calling on Believers to Participate Voluntarily]. *HK01*. <https://www.hk01.com/逃犯條例-宗教團體發起一連七日禁食禱告行動-籲教友自發參與>
- Chung, H. (2020). Changing Repertoires of Contention in Hong Kong: A Case Study on the Anti-Extradition Bill Movement. *The China Perspectives*, 2020(3), 57-63. <https://doi.org/10.4000/chinaperspectives.10476>
- Congressional Executive Commission on China. (2019). *Hong Kong's summer of discontent and U.S. policy responses: Hearing before the Congressional-Executive Commission on China*, 116th Cong. <https://www.cecc.gov/events/hearings/hong-kongs-summer-of-discontent-and-us-policy-responses>
- Davis, M. C. (2019). Human Rights and Political Opposition in Hong Kong. In S. Biddulph & J. Rosenzweig (Eds.), *Handbook on Human Rights in China* (pp. 588-604). Edward Elgar Publishing.
- Davis, M. C. (2021). Beijing's Crackdown on Human Rights and the Rule of Law in Hong Kong. *Asia Policy*, 16(2), 57-79.
- Frosina, S. (2021, June 8). Digital Revolution: How Social Media Shaped the 2019 Hong Kong Protests. *Italian Institute for International Political Studies*. <https://www.ispionline.it/en/publication/digital-revolution-how-social-media-shaped-2019-hong-kong-protests-30756>
- Fu, H., & Jackson, M. (2021). Protest, Law and Regime Type. In B. C. Jones (Ed.), *Democracy and Rule of Law in China's Shadow* (pp. 11-32). Bloomsbury Publishing.

- Guo, T. (2024). Diffusion, Polyphony, and Diversity: An Introduction to Religion, Politics, and Identity in Hong Kong since 2014. *The Journal of Asian Studies*, 83(2), 327-333. <https://doi.org/10.1215/00219118-11043649>
- Hernández, J. C. (2019, June 19). With Hymns and Prayers, Christians Help Drive Hong Kong's Protests. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/06/19/world/asia/hong-kong-extradition-protests-christians.html>
- Ho, K. (2019, May 31). 引渡條例修訂研討會 邢福增：內地教會事工及短宣風險甚大 [Extradition Law Amendment Symposium, Fuk-tsang Ying: Mainland Church Ministry and Short-Term Missions are Very Risky]. *Christian Times*. https://christiantimes.org.hk/Common/Reader/News/ShowNews.jsp?Nid=158111&Pid=103&Version=0&Cid=2017&Charset=big5_hkscs
- Hong Kong Christian Council. (1985). *Hong Kong Christian Council annual report 1984-1985*. <https://www.hkcc.org.hk/acms/content.asp?site=hkccnew&op=showbyid&id=53691>
- Hong Kong Watch. (2022, November 25). *Hong Kong Watch condemns the trial and conviction of the 612 Humanitarian Relief Fund trustees and secretary*. <https://www.hongkongwatch.org/all-posts/2022/11/25/hong-kong-watch-condemns-the-trial-and-conviction-of-the-612-humanitarian-relief-fund-trustees-and-secretary>
- Kwok, P., & Yip, C. (2021). *The Hong Kong Protests and Political Theology*. Rowman & Littlefield.
- Kwong, Y. (2023). Political Positioning of Religious Institutions in Comparative Perspective: The Case of Hong Kong. *Communist and Post-Communist Studies*, 56(1), 60-81. <https://doi.org/10.1525/j.postcomstud.2022.1705646>

- Lai, T. (2021). A Liberation Narrative of Religious Presence Amid the Protests: Hong Kong Theology. In K. Day & E. M. Edwards (Eds.), *The Routledge Handbook of Religion and Cities* (pp. 235-249). Routledge.
- Lai, T. (2022). Awakening Christianity as a Decolonial Ally: Church Resistance in the 2019 Anti-extradition Bill Protests. In W. Liu, J. Chien, C. Chung, & E. Tse (Eds.), *Reorienting Hong Kong's Resistance: Leftism, Decoloniality, and Internationalism* (pp. 153-162). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-981-16-4659-1_11
- Lai, Y. (2020). Discernment of Spirits and Pastoral Circle in Social Movement: A Theological Reflection on Hong Kong's Anti-extradition Protests. *Hong Kong Journal of Catholic Studies*, 11, 138-191.
- Lee, F. L. F., Yuen, S., Tang, G., & Cheng, E. W. (2019). Hong Kong's Summer of Uprising: From Anti-Extradition to Anti-Authoritarian Protests. *The China Review*, 19(4), 1-32.
- Lee, J. T. (2021). Christian Witness and Resistance in Hong Kong: Faith-based Activism from the Umbrella Movement to the Anti-Extradition Struggle. *Tamkang Journal of International Affairs*, 24(3), 95-139. [https://doi.org/10.6185/TJIA.V.20210124\(3\).0003](https://doi.org/10.6185/TJIA.V.20210124(3).0003)
- Lee, K. (2019, August). 香港教會青年/青少年基督徒對「反送中」事件的看法 [Hong Kong Christian Youth/Teenagers' Views on the "Anti-Extradition Bill" Survey]. *Hong Kong Evangel Theological Seminary*. https://docs.google.com/forms/d/16K_jisPi0Ku-9JUcmCzIMlgQTn43XrllZD7pUJMa3evc/viewanalytics?fbclid=IwAR0iRe3oMluyNoo-FmSXn0LsRPIlrUDWzgIxfLRVs-60M3iDUDUoIN7akDQ4
- Leung, B. (1998). Church-state relations in the decolonisation period: Hong Kong and Macau. *Religion, State and Society*, 26(1), 17-30. <https://doi.org/10.1080/09637499808431802>
- Leung, B. (2001). Church-state relations in Hong Kong and Macau: From colonial rule to Chinese rule. *Citizenship Studies*, 5(2), 203-219. <https://doi.org/10.1080/13621020120053608>

- Leung, B. (2014). Political Participation of the Catholic Church in Hong Kong SAR. In J. Y. S. Cheng (Ed.), *New trends of political participation in Hong Kong* (pp. 285-310). City University of Hong Kong Press.
- Leung, B. (2023). Paradigm Shift: Church-State Relations of Hong Kong Catholic Church (1949~2023). *Mainland China Studies*, 66(4), 95-125. [https://doi.org/10.30389/MCS.202312_66\(4\).0003](https://doi.org/10.30389/MCS.202312_66(4).0003)
- Leung, B., & Chan, S. (2003). *Changing Church and State Relations in Hong Kong, 1950-2000*. Hong Kong University Press.
- Mak, K., & Wu, M. (2019, June 12). 蘇穎智發家書籲暫停逃犯條例修訂 指正在積極與特首和建制派議員聯絡 [Ying-chi So Writes a Letter Calling for a Suspension of the Fugitive Offenders Ordinance Amendment, Saying He is Actively Contacting the Chief Executive and Pro-Establishment Legislators]. *Christian Times*. https://christiantimes.org.hk/Common/Reader/News/ShowNews.jsp?Nid=158310&Pid=102&Version=0&Cid=2141&Charset=big5_hkscs
- McCauliff, C. (2023). Moral Pluralism, Political Disagreement, and Human Rights. In T. Angier, I. T. Benson, & M. D. Retter (Eds.), *The Cambridge Handbook of Natural Law and Human Rights* (pp. 355-370). Cambridge University Press.
- Ng, C. (2019, June 11). 吳宗文牧師代禱的籲求 [An Appeal for Intercession from Rev. Daniel Ng Chung-man]. *Kinliu.Hk*. <https://n.kinliu.hk/kinliunviews/吳宗文牧師代禱的籲求文:吳宗文牧師/>
- “One Country, Two Systems” and The Basic Law. (n.d.). Hong Kong Legal Hub. Retrieved June 20, 2025, from <https://www.legalhub.gov.hk/details.php?a=10&v=one-country-two-systems-and-the-basic-law#>

- Polak, R. (2023). Values: A Contested Concept. Problem Outline and Interdisciplinary Approaches. In R. Polak & P. Rohs (Eds.), *Values–Politics–Religion: The European Values Study: In-Depth Analysis–Interdisciplinary Perspectives–Future Prospects* (Vol. 26, pp. 33-94). Springer Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-31364-6>
- Poon, Y., & Leung, Y. (2018). Making of Patriotic: Experimenting with China's Sharp Power in Hong Kong Education. In B. Y. Tai (Ed.), *China's Sharp Power in Hong Kong* (pp. 63-78). Hong Kong Civil Hub. https://drive.google.com/file/d/1G2kb4jBC9q81qODUyvFTAwjI-EMSVLRw/view?fbclid=IwY2xjawIytNlleHRuA2FlbQIxMAABHeZjTIUQDJmqQ0SidwdsJ2gG_6nFjknCmP5GiLNdDlve2Q9PY3iZhHQxWA_aem_91pRcmT5CvAljLtdWJ6-Bg&pli=1
- Shum, Y., & Law, M. (2019, August 10). 卅一牧者信徒聯署聲明，籲對任何包裝暴力說不 [31 Pastors and Church Members Signed a Joint Statement Calling for No Violence Whatsoever]. *Christian Times*. https://christiantimes.org.hk/Common/Reader/News/ShowNews.jsp?Nid=159153&Pid=102&Version=0&Cid=2141&Charset=big5_hkscs
- Tai, B. Y. (Ed.). (2018). *China's Sharp Power in Hong Kong*. Hong Kong Civil Hub. https://drive.google.com/file/d/1G2kb4jBC9q81qODUyvFTAwjI-EMSVLRw/view?fbclid=IwY2xjawIytNlleHRuA2FlbQIxMAABHeZjTIUQDJmqQ0SidwdsJ2gG_6nFjknCmP5GiLNdDlve2Q9PY3iZhHQxWA_aem_91pRcmT5CvAljLtdWJ6-Bg&pli=1
- Tai, B. Y. (2021). Authoritarian Rule of Law in Hong Kong. In B. C. Jones (Ed.), *Democracy and Rule of Law in China's Shadow* (pp. 149-177). Bloomsbury Publishing.
- Town of Greece v. Galloway*, 572 U.S. 565 (2014). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/572/565/>
- Tsing, N. (2023). *Hongkongers' Fight for Freedom: Voices from the 2019 Anti-extradition Movement*. Brill.

- Wang, M. (2013). Church-State Relations and their Impact on Christian Charity in China—Retrospect and Preview. *Religions & Christianity in Today's China*, 3(4), 19-34.
- Wang, Y. (2022). An Opportunity for Churches to Walk the Way of the Cross. In H. Nation & J. D. Tseng (Eds.), *Faithful Disobedience: Writings on Church and State from a Chinese House Church Movement* (pp. 190-198). IVP Academic.
- Wu, M. (2019, May 28). 路德宗信徒發起聯署要求政府立即撤回修訂逃犯條例 [Lutheran believers launch a petition to demand the government to immediately withdraw the amendment to the Fugitive Offenders Ordinance]. *Christian Times*. https://christian-times.org.hk/Common/Reader/News/ShowNews.jsp?Nid=158091&Pid=102&Version=0&Cid=2141&Charset=big5_hkscs
- Ya Guo. (2019, September 11). 【專訪】「香港之歌」誕生？ 《願榮光歸香港》創作人：音樂是凝聚人心最強武器 [Exclusive Interview: The Birth of 'Hong Kong Song'? The Creator of 'Glory to Hong Kong': Music is the Most Powerful Weapon to Unite People]. *The Stand News*. <https://web.archive.org/web/20190912053347/https://www.thestandnews.com/politics/專訪-香港之歌-誕生-願榮光歸香港-創作人-音樂是凝聚人心最強武器/>
- Ying, F. (2018). Hong Kong Religious Sectors under the Shadow of China's Sharp Power. In B. Y. Tai (Ed.), *China's Sharp Power in Hong Kong* (pp. 80-89). Hong Kong Civil Hub. https://drive.google.com/file/d/1G2kb4jBC9q81qODUyvFTAwjI-EMSVLRw/view?fbclid=IwY2xjawIytNlleHRuA2FlbQIxMAABHeZjTIUQDJmqQ0SidwdsJ2gG_6nFjknCmP5GiLNdDlve2Q9PY3iZhHQxWA_aem_91pRcmT5CvAljLtdWJ6-Bg&pli=1
- Ying, F. (2021). The Entanglement between Religion and Politics: Hong Kong Christianity in the Anti-Extradition Bill Movement. *Review of Religion and Chinese Society*, 8, 111-142. <https://doi.org/10.1163/22143955-20200004>

- Zhao, Y., & Lai, C. (2019, June 30). 'Sing Hallelujah to the Lord': Religion on the Forefront of Hong Kong's Protests. *Hong Kong Free Press*. <https://hongkongfp.com/2019/06/30/sing-hallelujah-lord-religion-forefront-hong-kongs-protests/>
- 《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书 [White Paper on the Implementation of 'One Country, Two Systems' in the Hong Kong Special Administrative Region]. (2014, June 10). State Council Information Office. https://www.gov.cn/xinwen/2014-06/10/content_2697833.htm
- 反逃犯條例修訂聯署結集 [Anti-Extradition Amendment Bill Joint Statement]. (2019, June 6). *Christian Times*. https://christiantimes.org.hk/Common/Reader/News/ShowNews.jsp?Nid=158221&Pid=2&Version=1658&Cid=2238&Charset=big5_hkscs
- 【為香港禱告】反送中條例二讀爭議 香港最大教會牧師盼特首議員勿漠視百萬市民訴求 [Pray for Hong Kong: Controversy over the Second Reading of the Anti-Extradition Bill: Pastor of Hong Kong's Largest Church Hopes the Chief Executive and Legislators Will Not Ignore the Demands of Millions of Citizens]. (2019, June 12). *Christian Tribune*. <https://ct.org.tw/html/news/3-3.php?cat=10&article=1343710&fontsize=>
- 「青少年反《逃犯條例》行動」研究 [A Study on Youth Actions on the Anti-Fugitive Offenders Ordinance]. (2019, June). Breakthrough Limited. https://ir.breakthrough.org.hk/wp-content/uploads/2021/04/Extradition_Figure_Final.pdf

Freedom of Religion and Belief in Afghanistan: A Case Study of the Afghan Ulema Council

Libertad de religión y creencias en Afganistán: Un estudio de caso del Consejo de Ulemas afgano

John T. Pinna¹ & Emily Hilliard^{2,3}

How to cite:

Pinna, J. T. and Hilliard, E. (2026). Freedom of Religion and Belief in Afghanistan: A Case Study of the Afghan Ulema Council. *Derecho en Sociedad*, 20(1), PP. 285-306.

DOI 10.63058/des.v20i1.329

Submission received: 3 June 2025. **Accepted:** 17 November 2025.

Abstract

While many Muslim countries have an Ulema Council, a body of scholars, that intervenes and advocates for Freedom of Religion and Belief (FoRB) in humanitarian and development programming, there has been no evaluation to date on the effectiveness of such a structure

1 John Thomas Pinna is an international development operative working in the areas of government relations, political positioning, and engagement modeling; his work focuses on the developing world, religious freedom, and national security; he is the host of the Crossing Faiths Muslim/Christian podcast and the Founder and Executive Director of Muslims for Muslims International; over his 20-year career in international development and countering radical ideology, he has secured \$12.7 billion in international development initiatives across 22 countries; Pinna has also contributed to drafting segments of the U.S. National Security Strategy (NSS) and supported logistics for the first Ministerial at the U.S. Department of State (DOS); he advises the National Security Council Directorates on Iran, Pakistan, Afghanistan, Tunisia, and international religious freedom (IRF), and collaborates with various DOS bureaus, including those focused on Afghanistan, Libya, Tunisia, Ukraine, and countering radical ideology. ORCID: 0009-0002-8481-7183. Email: jtpinna@muslims4muslims.org.

2 Emily Hilliard is a clinical mental health counselor-in-training specializing in work with justice-involved youth and adults; prior to entering the field of mental health, she served as Chief of Staff and Research Specialist at Muslims for Muslims International; in this role, she regularly participated in and contributed to International Religious Freedom (IRF) Roundtables, collaborating with diplomats, faith leaders, and civil society representatives to address global issues of religious persecution and inequality; she conducted policy research, edited BLUF (Bottom Line Up Front briefs) documents, and assisted in the writing and publishing of research papers and articles for public consumption; while her current clinical work focuses on restorative justice and trauma-informed care, she remains deeply committed to the advancement of religious freedom and human rights. ORCID: 0009-0006-0722-4770. Email: ehilli@icloud.com

3 This manuscript builds upon a publication that originally appeared in Canopy Forum, a digital platform from the Center for the Study of Law and Religion at Emory University:
<https://canopyforum.org/canopy-forum-in-collaboration-with-derecho-en-sociedad/>.

in addressing FoRB in-country. This project aimed to evaluate the Afghan National Shura al Ulema Council, an entity comprised of religious scholars who interpret and disseminate Islamic law. This body provides an overlay for all development and humanitarian programs in-country and regularly intervenes in local, regional, and national projects by national and foreign entities. This study analyzes 700 cases reported as FoRB violations, from multiple municipalities, that were put before the Ulema Council. The findings of the Ulema Council in these cases were then compared to the evaluation of the cases using the Government Restriction Index (GRI) and the Social Hostilities Index (SHI). The comparative analysis illustrated a gap between what the international community classifies as FoRB violations and how Islamic society classifies and proceeds with FoRB cases. More specifically, the Ulema Council were more specific in their classification and put the cases in the Islamic context of religion and social norms to reach solutions to FoRB cases that often stem from familial, tribal, or ethnic disputes, while international standards of FoRB evaluation lacked the social context to properly evaluate the cases. Further, this study emphasizes the need for a more inclusive international standard for evaluating FoRB that takes into account how non-Western societies evaluate and handle issues of FoRB violations. Conducted during 2020 and into 2021, amidst the Covid-19 pandemic and the subsequent fall of the Government of the Islamic Republic of Afghanistan (GIROA), this evaluation faced many challenges. Great effort was made to update the evaluation with a snapshot of the year of Taliban rule. This update to the evaluation was concluded in August 2022. The surprising and strange developments have been integrated into this study and may provide possible avenues for further evaluation and research on trends.

Keywords:

Freedom of Religion and Belief, Afghanistan, Ulema Council, religious restrictions, Islamic law, social hostilities

Resumen

Este estudio evalúa el Consejo Nacional Shura al Ulema de Afganistán, una entidad compuesta por eruditos religiosos que interpretan y difunden la ley islámica, y que proporciona una capa de supervisión para todos los programas de desarrollo y humanitarios en el país, interviniendo regularmente en proyectos locales, regionales y nacionales. El estudio analiza 700 casos reportados como violaciones a la libertad de religión y creencias (LdRC), provenientes de múltiples municipios, que fueron presentados ante el Consejo de Ulemas. Las conclusiones del Consejo en estos casos fueron comparadas con la evaluación de los mismos utilizando el Índice de Restricciones Gubernamentales (GRI) y el Índice de Hostilidades Sociales

(SHI). El análisis comparativo ilustró una brecha entre lo que la comunidad internacional clasifica como violaciones a la LdRC y cómo la sociedad islámica clasifica y procede con los casos de LdRC. Este estudio enfatiza la necesidad de un estándar internacional más inclusivo para evaluar la LdRC que tenga en cuenta cómo las sociedades no occidentales evalúan y manejan las cuestiones de violaciones a la libertad religiosa.

Palabras clave:

Libertad de religión y creencias, Afganistán, Consejo de Ulemas, restricciones religiosas, derecho islámico, hostilidades sociales

Religion permeates every function of Afghan society. Hanafi, a school of Sunni Islamic jurisprudence, is the mainstay tradition of reference. Since the formation of the government in 2004, the Afghan Constitution is enshrined as one of the most coherent statements of Freedom of Religion and Belief (FoRB) protections in an Islamic context. The goal was to balance the ancient Afghan people's traditions, culture, and rich religious history as a Muslim-majority country in a more modern context. This modern and progressive context ensures adherence to international standards, and, at the same time, safeguards existing religious communities in Afghanistan (Travis, 2005). Although this constitution aimed to protect religious freedom through legal channels, the effectiveness of these laws is called into question for two reasons: (1) in many municipalities that maintain their traditional practices, issues of religious restriction and persecution continue to be handled through informal channels, such as the local religious scholars, and (2) the rise in conflict in Afghanistan has led to an increase in religious restrictions, which, according to international sources, are disproportionately impacting religious minorities in Afghanistan.

There are many factors to consider in Afghanistan when evaluating FoRB, with conflict remaining the most prevalent factor. According to the Pew Research Center (2019), the country with the highest religious restrictions and religious favoritism is Afghanistan. All of the top countries listed in the Pew Research Center data for restriction and favoritism are countries that are presently in open conflict. A study by Grim and Finke (2008) has shown that countries that are in open conflict experience a significant decrease in FoRB and an increase in restrictions and favoritism by the government and social forces. When looking at the history of wars in the last 20 years, we can also find proof that testifies to the notion that FoRB declines as conflict increases. For example, in Ukraine, we have seen that as the conflict in the Donbas rages, particularly in the areas controlled by the Russian Orthodox Church, the Ukrainian Orthodox Church parishioners are denied their right to practice (116th Congress, 2019). The same can be noted in Crimea, where the Muslim Crimean Tartars are not free to openly practice their religious beliefs (Bleich, 2015; USCIRF, 2019). Furthermore, in the disputed territory of Kashmir, Kashmiri Muslims have been denied their right to practice, from celebrating holidays like Eid to reciting weekly prayers, which has landed India on the United States Commission on International Religious Freedom's (USCIRF) "Country of Particular Concern" (CPC) list (USCIRF, 2019). The most explicit example in the past of how conflict worsens conditions related to FoRB is the Einsatzgruppen, the German units deployed during WWII after areas were conquered by the Wehrmacht. These groups were specifically tasked with implementing Hitler's Final Solution. Their work echoes to this day. The relationship between conflict and the freedom to practice and believe one's religion has

been explicit throughout history, and, despite numerous efforts by the UN and local governments in creating laws to reduce restrictions and uphold human rights, religious restrictions continue to be used as a tool during conflict to control, subjugate, and dominate minority groups within a country.

In Afghanistan, the conflict has brought about an increase in restrictions of FoRB; both the control of the Islam State (IS), the Taliban, in certain regions and the shifts in control by the Government of the Islamic Republic of Afghanistan (GIROA) has led to these increases in FoRB infringements. For example, when the Taliban attacked and held Kunduz for a period, there were several infringements on FoRB on the local population and the Taliban enforced strict adherence to a more rigid interpretation of prayer and practice (USCIRF, 2015). The Taliban imposed an increase in prayer and practice along with rules for prescribed worship. Since the reclamation of Kunduz by the Afghan National Army (ANA), the Taliban remnants continue to try to use violence as a disruptive tactic while imposing their strict interpretation of worship and practice to this day (Mashal, 2020; USCIRF, 2020). The Pew Research Center (2019) notes in their annual Religious Restriction Report update that, as conflict continues to rise in Afghanistan, there remains a continued increase in the restrictions on religion. With every spike in the reports of conflict in Afghanistan, religious communities and minorities face a proportionate increase in suffering related to FoRB. The years 2018 and 2019 saw an increase in violence against Hindu, Sikh, and Shia minorities as the Islamic State and Taliban increased their incursions into regions previously controlled by GIROA (Pew Research Center, 2019).

Another factor affecting FoRB is the lack of religious pluralism. The religious make-up of Afghanistan among minorities is less than one percent, except for Shia Muslims that represent 15 percent of the population. Non-Muslims, Hindus, Sikhs, Baha'is, Christians, Buddhists, Zoroastrians, and others represent only 0.3 percent of the population (USCIRF, 2020). The lack of multifaith communities, and the low numbers of religious minorities in those multifaith communities, make it difficult to apply statistical analysis to elicit highly accurate, indisputable trending and data-driven conclusions regarding how infringements upon FoRB impact these religious minorities in Afghanistan. Furthermore, limitations on how FoRB is evaluated create challenges for the international community. The standards and codebooks used to assess the status of FoRB violations are codified through Western standards. A rubric that considers predominately Western rhetoric concerning FoRB can be difficult to use when working with diverse ethnic, traditional, cultural, tribal, and collective cultures that have their own FoRB codes embedded in them. In some cases, the concept of FoRB is

complicated and unevenly disbursed among many of these elements, and the current FoRB codebooks may need to be reevaluated to consider the complexity of religious, ethnic, and cultural practices, as well as its integration with society and politics, in countries such as Afghanistan.

Afghan FoRB Law

History

Confidence in the rule of law is at an all-time low in Afghanistan. Corruption, lack of experience, and a continued lack of comfort with a formal legal system all plague efforts to strengthen the rule of law in Afghanistan (Rahbari, 2018). An estimated eighty percent of the disputes in the country are resolved through informal mediation systems. Reliance and trust in such systems have been “baked in” for millennia (Pfeiffer, 2011). One can argue that the inclusion of such systems is an essential part of strengthening the rule of law in Afghanistan, but the effectiveness of these systems compared to the legal pathways that are laid out by the Constitution and international laws for human rights has not been formally studied.

As an Islamic State that protects religious minorities, at some level, the representative bodies of governing religious leaders or clerics have existed in Afghanistan in some form since the 10th century CE. The consolidation of the governmental system centering around Islamic principles occurred during the late 19th and early 20th centuries under Emir Rahman. During his rule, he centralized the government, consolidating power and creating uniformity of laws. These efforts saw the formalization of Sharia (Islamic Law) as state law and brought in Ulema (scholars or learned ones) to execute and uphold the law. In 1931, the Afghan Constitution established Hanafi Sharia as the governing law. In the late 1970s, Hanafi Sharia was integrated into the penal and civil codes. The Afghan Constitution states in Article 1 that Afghanistan is an Islamic Republic. Article 2 established Islam as the national religion and guarantees followers of other faiths shall be free within the bounds of the law in the exercise and performance of their religious rituals. Article 7 commits the new republic to the Universal Declaration of Human Rights. Finally, Article 130 provides that when a legal case is under consideration and no other provisions exist in the Constitution or other law, the courts shall apply Hanafi jurisprudence (The Islamic Republic of Afghanistan, 2004).

Modern Penal Code

In 2018, the new Afghan Penal Code was issued. It marked a monumental leap from the 1976 version that was being enforced up to 2018, providing provisions on violence against women, clarity and specificity on the punishment of crimes, and a coherent set amount of previously unclear jurisdictions of criminal law. The new code does mention FoRB, providing clarity for high crimes to be addressed with specific segments dedicated in Chapter 18, Crimes Against Religions. Article 347 states that persons shall be sentenced to medium imprisonment and/or a cash fine of not less than 12,000 and not more than 60,000 Afghanis for a person who, forcefully and with aversion, disturbs or stops the conduct of religious rituals or rites of any religion, a person who destroys or damages the permitted places of worship where religious rituals of one of the religions are conducted, or a person who destroys or damages any other sign or symbols in respect to followers of any religion. Article 348 states that a person who attacks a follower of any of the religions, who is in the process of performing his religious rituals “publicly” by word, act, writing, or other “public” means, shall be sentenced to a short imprisonment of not less than 3 months and a cash fine of not less than 3,000 and not more than 12,000 Afghanis (The Islamic Republic of Afghanistan, 2004).

The Role of the Ulema Council

Chapter 1, General Principles and Definitions, Article 1 defines how the law regulates crime and penalties. Those committing crimes defined within the law shall be punished under the provisions of Islamic religious law deferring to the Hanafi religious jurisprudence. Everything else, all perpetrated and reported crimes related to FoRB, fall under Islamic Law (Sharia), and the application of this practice/jurisprudence is called “fiqh”. Sharia is derived from both the Quran and the example set by the Prophet Mohammad. As Islam evolved, different scholars and religious leaders coalesced into various schools of legal practice and jurisprudence. These schools are called madhhab. Generally, Islam is divided into four madhhabs in the Sunni and four in the Shia sects. The Afghan government references in both the Constitution and the Penal Code that the Hanafi Madhhab is the school of legal practice to be followed. The entity that governs religion in Afghanistan is the Ministry of Hajj and Religious Affairs. The Ministry governs how and who can apply Sharia law throughout the country.

The Afghan National Shura Ulema Council is authorized by the Ministry of Hajj and Religious Affairs. A council exists for each of the 34 provinces in various forms and capacities

depending on the reach of the government. The Ulema Council holds regular national sessions where representatives from each province meet to discuss the pressing issues related to Sharia law, as well as current events and developments. An Ulema Council is a governing group of Muslim clergies that arbitrate over select law, usually Sharia. Some Councils work on an informal basis while others govern the entire body of law in a Muslim-majority country. Many Muslim countries have an Ulema Council that intervenes and advocates for FoRB in the areas of humanitarian and development programming. There has been no evaluation to date on the effectiveness of such a structure in addressing FoRB in-country. The Afghan National Shura Ulema Council was a quasi-governmental institution; it was considered a semi-independent watchdog, an informal governing body providing oversight on freedom of religion and belief (FoRB) throughout the country in the context of Sharia (Islamic Law) and interpretation of Islam where Sharia has no formal verdict. When issues of FoRB fall into the penal and civil codes (Hanafi religious jurisprudence), the Ulema Council may make recommendations. The value of having faith leaders from the intra-faith Muslim community from each province is an invaluable asset in making sure we address issues in a contextualized manner.

Apostasy and blasphemy are not part of either the civil or penal codes. They are both covered under Sharia. This is a sword that cuts both ways. Despite the Hanafi jurisprudence does not consider it to be an illegal act, it can still be prosecuted as a crime against the state under Sharia, as it has been seen in many high-profile cases like the prosecution of Abdul Rahman for apostasy. The Rahman Apostasy case provides a backdrop to the complex issues relating to conversion. Rahman worked for a Christian NGO that was promoted upon conversion to the faith then left the country for seven years. During that time, he left his children in the care of his parents in Afghanistan. When Rahman returned his parents refused to give the children back to be raised as a Christian. Rahman immediately cited religious persecution. The case gained international attention until the particulars of his mental state, lack of commitment to his conversion, and personal motivations for citing religious persecution came into question (Constable, 2006).

Current Study

This study aims to evaluate how FoRB in Afghanistan is applied in a collectivistic culture, and more specifically in an Islamic context, through the Ulema Council's informal mediation practices. Despite applying the new Constitution in 2004, the issuing of the new penal

code in 2018, and a myriad of international donor programming fortifying the rule of law, informal mediation practices continue to be used for most FoRB cases (Svensson & Nilsson, 2018). Mostly due to corruption, a lack of experience with formal rule of law systems, and the ambiguity of how the law is applied, Afghans still rely on and trust informal systems to arbitrate FoRB more than the new legal system (Khan, 2015). Thus, most FoRB mediation cases, outside of high-profile cases, are currently being reported to informal mediation mechanisms and not to the court systems.

This project evaluates the effectiveness of one such mechanism: the Afghan National Shura al Ulema Council, an entity designed to operationalize the components of the Afghan Constitution outside of the civil and penal codes. This body provides an overlay of local community knowledge and relevant Islamic law for all development and humanitarian programs in-country. Furthermore, the Ulema Council regularly intervenes on the local, regional, and national levels. Members are chosen by standing and consensus in their locale with review by the Minister of Hajj and Religious Affairs making the final appointment.

The Council structure has a governing body that meets monthly with weekly correspondence among representatives from each province that hold councils at the regional and local levels. Each city has an Ulema Council that will advise and arbitrate on issues of Sharia and the community that may not be addressed by the civil and penal codes. The council refers to the governmental authorities that deem it to be more serious import or that are out of their purview. For example, any case that may touch a constitutional issue is referred to the Ministry of Hajj and Religious Affairs and the Ministry of Justice. The council is comprised of approximately 80 people from each of the 34 provinces, amounting to roughly 3000 people. Although the majority are Sunni, 20-30 percent are Shia, which is representative of the faith makeup of the Afghan people (USCIRF, 2020).

This case study is the first evaluation of a body meant to govern and arbitrate FoRB for development and humanitarian programming in an Islamic government/country founded within the last 20 years. This study evaluates multiple cases providing a cross-section of what is considered traditional mediation by the West, although Ulema Councils at the local level are considered the authority to issue punishments related to FoRB in a context developed and implemented by an Islamic regime.

Methods

Participants and Interviewers

This study evaluated 700 cases reported as FoRB. This case study summarizes the first documented quantitative national evaluation of the Afghan Ulema Council model as it relates to FoRB. Specifically, the study provides a conservative sampling of cases from seven municipalities. While this study has the most concrete data, it is believed that the results are undervalued as time, budget, security, and the recent Coronavirus are contributing factors that limit the scope of the study.

This study reviewed a sample of 700 cases from seven municipalities working with individuals, government officials, and Council members that identified FoRB to be the core case issue from February 2014 to February 2019. The cases reflect a regional sample from Herat, Mazar E Sharif, Kunduz, Kabul, Jalalabad, and Kandahar municipalities.

The data of this study are based on multiple in-person, phone, and online interviews conducted between January 2020 through April 2020 with the plaintiff, defendant, and observers. The interviews were conducted by seven staff members and 12 volunteers. Each interviewer averaged 3 interviews a day over sixty days, amounting to approximately 2,160 interviews. Some interviews were more fruitful than others; where information on the incident was explicitly stated, whereas others received basic information. The interviewers consisted of five core persons: three males and two females, these five interviewers identify as a Tajik, a Uzbek, two Pashtuns, and a Hazara. Two were graduates of the American University of Afghanistan (AUAF) and three interviewers held Kabul University degrees. Each was chosen based on their community ties.

Materials and Procedure

The questionnaire mirrored the Government Restrictions Index (GRI) and the Social Hostilities Index (SHI) produced by the Pew Research Center (2009). The GRI and SHI are comprised of a 20-question and 13-question indices that rate 198 countries on their level of restrictions on a scale from low (bottom 60% of scores) to very high (the top 5% of scores). The GRI focuses on how national and local governments restrict religion, such as coercion and force. The SRI focuses on the ways that social groups, organizations, and individuals restrict

religious practices and beliefs, such as restrictions on religious groups operating within the territory and religiously based crime. For example, “Was there mob violence related to religion?” or “Was there a religion-related war or armed conflict in the country?”. Scores to the answers are weighted differently depending on the severity of the restriction, a weighted sum is then calculated between all the answers to the questions for each country to rank the country. It is important to note that the GRI and the SHI are quantitative measures that require contextualization to properly analyze the results (Pew Research Center, 2009).

The 700 cases identified as being related to FoRB were reviewed using the GRI and SRI over the course of three months, February 2020–April 2020, and targeting the years 2014–2019. Only closed cases were assessed. The findings of the interviewees about the FoRB cases were then compared to the analysis of these cases under the GRI and SHI criteria. The study used seven data collectors, one for each of the seven municipalities chosen where interviewing and review of records could be facilitated, (Kunduz, Herat, Mazar e Sharif, Kandahar, Jalalabad, Kabul, and Kandahar), to establish a base sample of 700 cases. The number of cases reviewed varied due to the following: the number of available cases, willingness to disclose information, availability of participants, and security.

Results and Discussion

Of the 700 cases identified to be related to FoRB, 427 were identified by the interviewees as being FoRB violations but did not fit into the GRI and SHI criteria.

Figure 1. Number of cases by type of complaint

Type of complaint/Dispute	No. of complaints	Percent of all registered complaints
Death ritual disagreement	154	22%
Death burial location	133	19%
Marriage contract/Nikah	91	13%
Death inheritance	63	9%
Worship service (Jummah)	49	7%
Worship practice	49	7%
Worship space	42	6%
Revenge/Badal	21	3%
Abusing, humiliating, intimidating	21	3%
Denial of relationship	21	3%
Harassment/ persecution	21	3%
Prohibiting the right of marriage or choosing a spouse	14	2%
Depriving from inheritance	7	1%
Forced Marriage	7	1%
Marriage before the legal age	7	1%
Total	700	100%

The claims made were diverse and surprising. Death ritual disagreements by claimants represented 22 percent of the claims. Of the claims made, 19 percent were based on not allowing women to attend mourning and burial ceremonies, disputes on what rituals would be executed, when the burials would occur and the process, and who would officiate at the ritual.

Several cases were brought to dispute over the marriage contract (nikah) negotiation. The bride and groom's families could not agree on the parameters of the contract, leading to a dispute that would be religious in nature. Another example included the separation of women and men at a wedding. When advocating for integration, members of the groom's family claimed a violation of their religious rights.

Another case elaborated on the nuances of how the different practices of Islamic sects can influence how Afghans are interpreting FoRB. For example, a Sunni woman had died, and her children wanted to bury her under Sunni rites. The Sunni woman had Shia uncles who disputed the rest of the family and wanted Shia rites to be performed. This case was brought to the Council leading to an equitable outcome. In Aria City, a section of Kabul, where both Sunni and Shia communities reside, living side by side, both faith groups wanted to use the Mosque during Jummah prayer. Disputes erupted during prayer times and the use of shared space, both claiming FoRB. In Mazar e Sharif, where the Blue Mosque is situated and where both faith groups reside, each claimed their right to the prayer and funerary space. Disputes such as this are regularly brought to the council to arbitrate on an outcome.

These examples show the nuanced approach FoRB manifests in Afghan everyday life. The body of cases shows the unique nature of how daily practice and interpretation of FoRB are an integral part of the fabric of the Afghan community. It became apparent that FoRB could, indeed, be justified as a reason for these cases but could not be determined with current GRI and SRI rubrics. It was observed that ethnic, traditional, cultural, tribal, collective culture, and societal norms embedded in religious practice and observances were the primary underlying causes of the complaints. As data started to be aggregated, it became apparent that these cultural norms related to tribal, familial, ethnic, and regional traditions were the *underlying factors* or the whole impetus of the recorded case. Such claims ranged from more mundane issues such as cultural dress to more severe like ethnic segregation. In some cases, local norms like the territorial boundaries of ethnic neighborhoods and places of worship were identified as factors, whereas in other areas, tribal traditions dictated who can assemble and where. To maintain objectivity, considering the time constraints of the study and conditions upon the staff because of Covid-19, priority was given to the cases that fit the SRI and GRI indices. Cases that did not fit the indices were noted for future evaluation.

This study was conducted on Muslims. Its initial aim was to include other religious groups. Yet, it was clear, as the cases were brought to the collectors and interviews started to be conducted, that intra-faith disputes between different Sunni vs. Sunni and Shia vs. Shia and Sunni vs. Shia, plaintiffs, and defendants, were too complicated and inter-connected to be accurately evaluated and assessed. The most obvious cases of this are the terrorist groups like the Islamic State, Al Qaeda, and the Taliban who press Muslims to follow their interpretation of practice in terms of verbal, timing, and movements during worship. Groups like these, in areas over which they have control, impose their social and political views in the name of Islam (Venkatraman, 2007). For example, several cases reviewed were addressed in Taliban areas of control. During prayer times, several Afghans were forced to redo their Mughrib (sundown) prayer as it was deemed by the Taliban representative that they did not pray correctly. Issues such as forced Mosque attendance and Taliban and Islamic State governing of Sharia without qualification or authority to do so were also brought up. Declarations of who and who is not Muslim could not be assessed appropriately as there was no establishment of the number of incidents and criteria other than in general terms. Within the Shia community, the reasoning to approve or disapprove relationships between families came under scrutiny as multiple brands of Shia Sharia (Sistani and Shirazi), can be a factor. In one case, a Shia Ismaili was accused of performing black magic by a group of Shia Jafri. This lack of understanding of the Ismaili faith provided a learning moment to resolve the issue and explain the ritual in question. This case and other cases involving judgment on black magic became difficult to assess. Both parties agreed that such things existed, yet the practice and involvement in ritual became muddled under debate. It was difficult to get into the abstract nuances of what magic is and who can deem when magic is black or going to cause harm. One interesting case focused on a shahada, (profession of faith), performed in absentia, between Shia and Sunni communities. A member of the Shia community performed a shahada of a Sunni adherent without him present, essentially, but wrongfully, converting him, and then later professing this conversion brought distress to him and his family.

Due to the minutiae of religious customs in a collectivistic and multifaith culture that relies on faith to make legal judgments, Afghanistan citizens look to the Ulema Council to provide rulings that would be lost to Westernized standards of religious restriction. The GRI and SRI needed to be adapted and translated to evaluate informal and religious rules of law, such as the Ulema Council, and acknowledge the nuances of religious practices and customs that overlap in Islamic countries. It is also noteworthy to mention the discrepancy between the number of cases reported as FoRB by Afghan authorities and the number that fit into the rubric. The Afghan definition of FoRB, as well as the Islamic definitions, are much broader

than the rubric developed by Pew Research Center (2009). Of the 700 cases identified, 273 cases could be evaluated using GRI and SRI indices. The data suggests that a more contextualized approach is needed to understand how Afghani, Islamic, tribal, and collective cultures perceive FoRB. Regarding the 427 cases found to be related to FoRB by the interviewers in the study, 61 percent of the cases could not be evaluated using GRI and/or SHI indices. These cases were beyond the scope of the categories provided by the indices. A more extensive evaluation of local codes of conduct such as the Pashtunwali, Sharia, and local customs, should be conducted to establish a contextualized view of FoRB from an Afghan perspective. It became apparent from the researchers' and collectors' perspectives that the SHI and GRI criteria are too limited to evaluate the entire caseload. Further analysis of the FoRB evaluation methodology within an Afghan context is suggested. The 273 cases that remained were identified and evaluated through additional direct surveying of the participants.

Age proved to be a significant factor with most claims with 546 or 78 percent being reported by individuals 18-30 years of age. The second most significant group, 31-40 years of age, reported 84 claims, or 12 percent of the claims. The third group, 41-50 years of age, reported 49 claims, or 7 percent. Last, 51 years of age and above reported claims or 3 percent of the total 700. Gender was difficult to quantify as many women reported claims through male intermediaries. Out of the 700 cases, 103 (15%) were reported by women; all but 21 were from the 18-30 years of age group. There is a reasonable expectation that more cases related to women represent a substantial number of claims. Yet, the number of cases related to women is obscured by reporting and claims that become family or tribal claims regardless of who reports them.

Figure 2. Claims by Ethnic Group



Ethnicity plays a significant role in Afghan society. The number of ethnic groups is profound; in one evaluation it was noted that there could be as many as 38 different ethnicities in Afghanistan. Each ethnic group supports its own leadership, political agenda, and parties, in some cases have their own militia and governance models (Riphenburg, 2005). Reporting was recorded along ethnic population. Tajiks reported 231 (33%) of the claims, making them the largest group. Second, the Pashtun reported 231 (28%) of the claims. Hazara came in third at 147 (21%) of the claims. Uzbeks reported 105 (15%) of the claims, with Nuristanis only amounting to 21 claims (3%). Faith claims were dominated by the Sunni population making 462 (66%) of the claims, however, Sunnis hold the majority in Afghanistan. Ethnicities outlined in the chart are depicted concerning how the cases were recorded. The reports are relatively even considering the population cross-section.

Figures 3 & 4. Claims by Faith



Of the total amount of cases, 363 cases of 700 were disputes between the Sunni and Shia faiths. 307 cases of the 700 were between Sunni and 130 cases were between Shia. The majority of disputes, 349 cases, were related to death burial, and ritual. The second most related to marriage was 196 cases. Third, 140 cases related to worship.

Conclusion and Bottom Line

Practical needs in the application of FoRB evaluation differ from the conceptual models that are currently being utilized. This study demonstrates that the application of current rubrics needs to be challenged. As with some case studies, the extrapolations of this study are limited. The results from the evaluation of the Ulema Council demonstrate a high degree of FoRB cases, however, none of the cases identified pertained to non-Muslim populations. Despite this, there appears to be a healthy amount of reporting of claims related to FoRB from an Afghan construct. The resulting information raises more questions about how contextualization may be an asset in evaluating FoRB and how it may inform new modalities to improve the current FoRB rubrics currently being utilized.

It became clear that the Afghan interpretation of FoRB in an Islamic context could be a starting point for the development of additional resources to assess FoRB in more depth. The practices in this region are ancient and have been practiced for millennia and even before Islam. These practices provide a starting point to add to the capability of the existing rubrics of assessments such as the GRI and SHI. The cases governed by Sharia provide an additional dimension for an enhanced evaluation criterion, such as including religion-specific and cultural-specific criteria. For example, the rites performed at Muslim weddings differ for Sunni and Shia, and if a family oversteps a Sunni or Shia ritual, this would be seen as a FoRB infringement in an Islamic country but not by the SHI or GRI. The existing evaluations of FoRB create a picture of FoRB on a global, regional, and country-specific scale, yet all lack an Islamic perspective. In doing so, they miss a critical factor as one confronts one of the most profound questions of our era: how does Islam evaluate and react to FoRB?

Lessons Learned

1. Regular reporting, mediation, and arbitration is occurring in Afghanistan through informal and traditional methods. The Afghan Ulema Council provides a timely, generally accepted, and widely-used platform to settle disputes on FoRB.
2. FoRB has a broader interpretation of collective cultures in an Islamic, tribal, cultural, traditional, and ethnic context. Several cases described elaborate on the nuanced interpretation of FoRB within these collective lenses.
3. This study found that religious communities' preference for mediation to address their case was influenced by several factors, such as perceived deficiencies of the criminal justice system in processing their claims, including allegations of corruption, abuse of power, and lack of professionalism. Findings also revealed the high-value religious community attached to the swift processing of their cases. Cases are held regularly in real time with resolutions occurring on average in under 14 days.
4. When evaluating FoRB with a non-Muslim population of less than .03 percent, there is a gap between how Muslim and non-Muslim populations are reporting FoRB violations. This study recorded no FoRB claims by non-Muslims.
5. There is a gap between how the international community reports what is occurring with religious minorities concerning conflict and what is taking place.
6. A lack of formal and uniform practices exists and gaps in recordkeeping make it difficult to establish data and trends on FoRB cases in Afghanistan.
7. FoRB protections exist yet, those protections are through traditional mechanisms which are difficult to evaluate.
8. This study suggests that a third index would be helpful to evaluate collective cultures in an Islamic context.
9. This study does not support, with any data, the effectiveness of FoRB on non-Muslim faith communities. A more in-depth study should take place to include other faith groups and leverage this model with non-Muslim FoRB claims.

The Use of These Findings Post-Taliban

In May of 2021, the Taliban started their summer offensive concluding in August of 2021 marking the second Taliban takeover of Afghanistan. During this time of confusion and peril, there was a general malaise of bewilderment throughout the international community and calls for what would become the end of a forward and westward liberal path for Afgha-

nistan. In the wake of the offensive and what would be known as the US Withdrawal from Afghanistan, among the many calls for intervention and cries for the terror that would come, was the highlighting of religious communities and the fear for what would become of them.

The Taliban took great pains to present a different and more progressive mindset stating 'The religious and civil rights of all minorities in Afghanistan are protected. In this regard, the State Department's report is incomplete and based on false information. All our Sunnis, Shiites, Sikhs, and Hindus practice their religion freely. We reject the State Dept. report' (Mujahid, 2022). Women would be allowed to continue to go to school and there were accounts of the Taliban protecting the Shia minority sending out armed security forces to protect religious sites and holiday services (Desk, 2022).

Since the Taliban take over the Ulema Council has stayed largely intact. The formation of the Ministry of Virtue and Prevention of Vice has become the de facto authority interfacing with the Council, representing Taliban authority. The Taliban has implemented several statements with the Council such as requiring women to not go out in public without a mahram (male escorts), engaging Shia Ulema members to act as morality police, protecting sites during Maharram and Ashura, and checkpoints to enforce dress and verify family affiliation (Ahmadi, 2022).

In the early stages of the Taliban take over the Shia have conducted their own engagement with the Taliban. The Kandahar Fatemieh Grand Mosque and Kandahar Shia Council have been the two authorities who started a dialogue with the Taliban leadership in Kandahar, the birthplace of Taliban leadership. During these meetings, they discussed a 12-point proposal with the officials of the Islamic Emirate which inspired other provinces to follow the lead and get the security of the Taliban for the religious month of Muharram for Shia Muslims which brings with it the commemoration and mourning of the martyrdom of Hussain with the New Year, the grandson of the Holy Prophet Muhammad (PBUH) (Council, 2021). The proposed 12 points were discussed with the Taliban, and they agreed to commit and aid wherever needed (Mosque, 2021).

1. Not to pardon all civilian and military employees and foreign institutions.
2. Not to disturb religious centers, mosques, religious houses, and schools.
3. Not to disturb the women's educational centers and continue their operation.
4. Appoint at least one representative in the education and guidance commissions of Shia to establish understanding and de-escalate religious and social tensions.

5. Cooperate and exchange information about Shia arrests for crimes before sentencing.
6. Maintain the independence of the Shia judiciary and jurisprudence and the recognition of the Dispute Resolution Commission, which is active at the Fatemieh Grand Mosque, and the recognition of the rulings issued by this commission as the official court of Jafari.
7. Not to accept well-known and documented corrupt Shia officials represent the Shia community accept the Shia People's Council as the only representative body on behalf of the people
8. Helping to secure our religious ceremonies, especially in Muharram
9. Invitation from the officials of the Islamic Emirate to participate in the Ashura religious ceremony according to the custom in Kandahar
10. Informing our elders about major national and international decisions and inviting our elders to decision-making meetings, especially the peace process.
11. How the Islamic Emirate communicates with the Council of Shiite Scholars and Shiite personalities throughout the country
12. Support and secure the Khatam al-Nabiin Center as the largest religious center of Shia in Afghanistan and the preservation of endowments and assets of that center.

To date, most of these demands have been received and met with discussion and agreement (Council, 2021). The results of this remain to be seen but present a case of optimism in comparison to the Taliban of twenty-five years ago. Despite the assurance and examples of protection, the international community fears the Taliban and IS will start persecuting minorities based on religion. To date, no credible persecution cases have been presented and verified to the international community, although restrictions and the implementation of a conservative agenda have been substantiated.

Religious minority populations have all made headlines, citing they all will be persecuted if the US leaves, in the first few months of 2020 as the United States sought to sue for peace with the Taliban. As the U.S. discussed the timing for the withdrawal of forces, permanent ceasefire parameters, guarantees, and enforcement couldn't be agreed upon (Team, 2020). With this increase in conflict, there has been an uptick in the attacks on religious communities as reported in the attacks on the Sikh and Hindu communities and several Muslim religious minorities in Afghanistan. This, coupled with an alternative view of the negotiation parameters as interpreted by the Taliban, has resulted in several violent acts and fatalities (Roohullah, 2020).

References

- 116th Congress. (2020). *Ukraine Religious Freedom Support Act* (H.R. 5408). <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/5408/text>
- Bleich, R. P. G., & U.S. Ukraine Foundation. (2015). *Conference on Ukraine's humanitarian crisis*.
- Constable, P. (2006, March 22). For Afghans, Allies, a Clash of Values. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/03/22/AR2006032201113.html>
- Grim, B. J., & Finke, R. (2008). *The price of freedom denied: Religious persecution and conflict in the twenty-first century*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511762345>
- Islamic Republic of Afghanistan. (2004). *The Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/The_Constitution_of_the_Islamic_Republic_of_Afghanistan.pdf
- Khan, H. M. (2015). *Islamic law, customary law and Afghan informal justice*. United States Institute of Peace. <https://www.usip.org/publications/2015/03/islamic-law-customary-law-and-afghan-informal-justice>
- Mashal, M., Rahim, N., & Abed, F. (2020, May 20). Clinic Bombed as Afghan Forces Fend Off Taliban Attack on Kunduz. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/05/19/world/asia/afghanistan-taliban-kunduz.html>
- Pew Research Center. (2009). *Global restrictions on religion*. <https://www.pewresearch.org/religion/2009/12/17/global-restrictions-on-religion/>
- Pew Research Center. (2019). *A closer look at how religious restrictions have risen around the world*. <https://www.pewresearch.org/religion/2019/07/15/a-closer-look-at-how-religious-restrictions-have-risen-around-the-world/>

- Pfeiffer, J. (2011). Traditional dispute resolution mechanisms in Afghanistan and their relationship to the national justice sector. *Verfassung und Recht in Ubersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 44(1), 81-98. <https://www.jstor.org/stable/43239779>
- Rahbari, S. (2018). From normative pluralism to a unified legal system in Afghanistan? *Asian Journal of Law and Society*, 5(2), 289-314. <https://doi.org/10.1017/als.2018.30>
- Riphenburg, C. J. (2005). Ethnicity and civil society in contemporary Afghanistan. *Middle East Journal*, 59(1), 31-51. <https://doi.org/10.3751/59.1.12>
- Roohullah, U. (2020, March 20). Taliban representative [Interview].
- Svensson, I., & Nilsson, D. (2018). *Religion and Armed Conflict (RELAC) data codebook* (v.1.1) [Dataset]. <https://files.webb.uu.se/uploader/1576/Codebook-RELAC.pdf>
- Travis, H. (2005). Freedom or theocracy?: Constitutionalism in Afghanistan and Iraq. *Northwestern University Journal of International Human Rights*, 3(1), 1-52. <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1015&context=njihr>
- U.S. Commission on International Religious Freedom. (2015). *USCIRF 2015 annual report*. <https://www.uscirtf.gov/sites/default/files/2015USCIRFAnnualReport.pdf>
- U.S. Commission on International Religious Freedom. (2019). *USCIRF 2019 annual report*. <https://www.uscirtf.gov/sites/default/files/2019USCIRFAnnualReport.pdf>
- U.S. Commission on International Religious Freedom. (2020). *USCIRF 2020 annual report*. <https://www.uscirtf.gov/sites/default/files/2020USCIRFAnnualReport.pdf>
- U.S. Department of State. (2020). *Agreement for bringing peace to Afghanistan*. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>
- Venkatraman, A. (2007). Religious basis for Islamic terrorism: The Quran and its interpretations. *Studies in Conflict & Terrorism*, 30(3), 229-248. <https://doi.org/10.1080/10576100600781612>

Normas de publicación

Enfoque y alcance de la revista

La *Revista Derecho en Sociedad* tiene una orientación interdisciplinaria, centrada en el estudio del derecho y sus implicaciones sociales, así como en áreas afines como relaciones internacionales, ciencia política, administración pública, sociología y antropología.

Está dirigida tanto a la comunidad universitaria como a profesionales interesados en temas de actualidad que afectan al derecho y la sociedad, con énfasis en reflexiones vinculadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Es una publicación de acceso libre y gratuito de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), orientada a difundir investigaciones y reflexiones académicas. Publica artículos científicos derivados de investigaciones originales en derecho y ciencias sociales. Los manuscritos deben tener entre 6,000 y 10,000 palabras (excepcionalmente hasta 12,000).

La revista es semestral: marzo y septiembre. La recepción de artículos está abierta todo el año, aunque los plazos de corte son 1 de diciembre (para marzo) y 1 de julio (para septiembre).

Idiomas y evaluación

Se aceptan artículos en español e inglés. Todos los textos se evalúan mediante revisión por pares doble ciego, considerando relevancia científica, originalidad, claridad y pertinencia, garantizando el anonimato de autores y revisores.

Requisitos de envío

Los envíos deben ser originales e inéditos. Excepcionalmente, se pueden admitir textos previamente publicados si su relevancia lo justifica y con autorización expresa del autor.

El autor cede los derechos de publicación a ULACIT mediante un documento de cesión disponible en la web de la revista. Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

Los artículos deberán ajustarse a los siguientes requisitos básicos:

- Archivo en formato Word, RTF u OpenOffice.
- Texto en Arial o Times New Roman, tamaño 12, interlineado sencillo, márgenes de 2,54 cm, justificado.
- Referencias y notas en formato APA, última edición.
- Tablas y figuras numeradas, con fuente, en formato XML (tablas) y JPG (figuras).
- Extensión máxima del resumen/abstract: 250 palabras.
- 5-6 palabras clave en español e inglés.

Los artículos se someten a revisión filológica y los autores deben aceptar las correcciones sugeridas. Las discrepancias o rechazos serán resueltos por el Consejo Científico y Editorial.

Estructura del artículo

1. **Título y autores:** Título en español e inglés (máx. 24 pt., sin mayúsculas). Nombres completos de los autores, con superíndice para indicar afiliación, grados académicos, ORCID y correo electrónico.
2. **Resumen y abstract:** En español e inglés (máx. 250 palabras, un párrafo). Incluye objetivo, método, resultados, discusión y conclusiones.
3. **Palabras clave:** Entre 5 y 12 en ambos idiomas, separadas por punto y coma, conforme a tesauros reconocidos (UNESCO, ERIC, DeCS, MeSH).
4. **Abreviaciones:** Definidas en la primera mención y usadas de manera consistente.

Envíos

El registro en <https://revistas.ulacit.ac.cr/index.php/derecho-en-sociedad/> es necesario para enviar artículos y dar seguimiento a los procesos editoriales.