

Perspectivas sobre el (in)cumplimiento de decisiones internacionales en materia de derechos humanos



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Unidad General de
Conocimiento Científico
y Derechos Humanos

Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Catalogación

PO
Q700
P477p

Perspectivas sobre el (in) cumplimiento de decisiones internacionales en materia de derechos humanos / esta obra estuvo a cargo de la Unidad General de Conocimiento Científico y Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; introducción Mayra Ortiz Ocaña. -- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2025.
1 recurso en línea (xix, 142 páginas : ilustraciones, gráficas, tablas)

Material disponible solamente en PDF.

Contenido: El seguimiento de las decisiones internacionales / Aníbal Pérez-Liñán -- Aceptación de recomendaciones en el Examen Periódico Universal / Gino Pauselli -- Negacionismo y desobediencia : el desacato de Perú ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos / Patricia Cruz Marín -- Movilización y cumplimiento : ¿pueden la sociedad civil y los tribunales incidir en el impacto de los fallos pro-derechos? / Sandra Botero -- El cumplimiento de las decisiones de los órganos internacionales respecto de casos individuales de violaciones de derechos humanos / José Antonio Guevara Bermúdez -- Conclusión. Caminos y obstáculos para el cumplimiento : aprendiendo de América Latina para pensar México / Mayra Ortiz Ocaña

ISBN 978-607-552-517-4

1. Derecho internacional de los Derechos humanos – Cumplimiento de instrumentos internacionales – Ensayos 2. Examen Periódico Universal – Recomendaciones – Análisis 3. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Reconocimiento de sentencias extranjeras – Estudio de casos – Perú 4. Sociedad civil – Grupos de presión 5. Mecanismos de defensa de Derechos humanos – Decisiones judiciales – Cumplimiento – México 6. Violación de los Derechos humanos I. Ortiz Ocaña, Mayra, autora de introducción II. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Unidad General de Conocimiento Científico y Derechos Humanos
LC K3240.5

Primera edición: Julio de 2025

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta obra estuvo a cargo de la Unidad General de Conocimiento Científico y Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Perspectivas sobre el (in)cumplimiento de decisiones internacionales en materia de derechos humanos



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Unidad General de
Conocimiento Científico
y Derechos Humanos

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

Primera Sala

Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Presidenta

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

Segunda Sala

Ministro Javier Laynez Potisek
Presidente

Ministra Lenia Batres Guadarrama
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro Alberto Pérez Dayán

Unidad General de Conocimiento Científico y Derechos Humanos

Alejandra Rabasa Salinas
Titular de la Unidad

Contenido

Introducción	
<i>Mayra Ortiz Ocaña</i>	IX

Capítulo 1

El seguimiento de las decisiones internacionales

<i>Aníbal Pérez-Liñán</i>	1
Recolección y sistematización de datos	6
La matriz periódica y el Tiempo Estimado de Cumplimiento.....	11
Estimación de la probabilidad de cumplimiento (PAC).....	14
Evaluación del Tiempo Estimado de Cumplimiento (TEC).....	23
Conclusiones.....	29

Capítulo 2

Aceptación de recomendaciones en el Examen Periódico Universal

<i>Gino Pauselli</i>	31
Examen Periódico Universal.....	34
Recomendaciones, cumplimiento y certificación.....	39
Resultados	41
Conclusión.....	46

Capítulo 3

Negacionismo y desobediencia: el desacato de Perú ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

<i>Patricia Cruz Marín</i>	49
I. Introducción.....	51
II. El péndulo inclinado hacia la impunidad: violaciones a derechos humanos ocurridas en Perú durante el conflicto armado y la promulgación de leyes de amnistía	53
III. El péndulo se inclina hacia los derechos de las víctimas: leyes de amnistía declaradas nulas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	57
IV. El péndulo se inclina nuevamente hacia la impunidad y la Corte IDH respalda derechos de las víctimas	61
V. Situación actual: negacionismo y amedrentamiento a operadores de justicia	67
VI. Alternativas frente al desacato de Perú a sus obligaciones internacionales	71
VII. Conclusión.....	75

Capítulo 4

Movilización y cumplimiento: ¿pueden la sociedad civil y los tribunales incidir en el impacto de los fallos pro-derechos?

<i>Sandra Botero</i>	77
Introducción	79
Cortes y cambio social desde una perspectiva comparada.....	82
Movilización desde la sociedad civil organizada.....	86
Monitoreo del cumplimiento desde el tribunal	90
Monitoreo colaborativo	92
Conclusiones.....	94

Capítulo 5

El cumplimiento de las decisiones de los órganos internacionales respecto de casos individuales de violaciones de derechos humanos

<i>José Antonio Guevara Bermúdez</i>	97
I. Introducción: La protección internacional de los derechos humanos	99
II. Los órganos de tratados y sus mecanismos de comunicaciones individuales	104
III. Los mecanismos extra convencionales y el procedimiento regular de comunicaciones individuales del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria	110
IV. Marco jurídico aplicable para el cumplimiento de decisiones internacionales de casos individuales	118
V. Reflexiones finales	127

Capítulo 6

Conclusión. Caminos y obstáculos para el cumplimiento.

Aprendiendo de América Latina para pensar México

<i>Mayra Ortiz Ocaña</i>	131
Los sistemas de monitoreo para lograr cumplimiento	134
México y los obstáculos para el cumplimiento de resoluciones	136

Introducción

Mayra Ortiz Ocaña*

En situaciones de violaciones a derechos humanos, las sentencias y otro tipo de resoluciones legales son, sin duda, un hito para víctimas y sus representantes. Estos documentos legales fungen como un reconocimiento de la existencia de una situación injusta y documentan la larga batalla para que las víctimas sean escuchadas y dignificadas. No obstante, estas resoluciones no representan el fin del camino para el acceso a la justicia, sino el inicio de una nueva etapa acompañada de otras dificultades: el cumplimiento de la resolución legal.

Por cumplimiento de una resolución me refiero a la situación en que las partes involucradas en el proceso realizan una serie de acciones o se abstienen de actuar conforme a lo determinado por el órgano jurisdiccional o cuasijurisdiccional.¹ Si las resoluciones no son cumplidas, ya sean medidas de reparación dictadas por un organismo internacional u órdenes de un juez nacional, las víctimas permanecerán en un estado de violación a sus derechos. Para atender la situación de violaciones de derechos humanos en México, es crucial dirigir la atención a

* Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestra en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame.

¹ Giorgetti, C., “What Happens after a Judgment Is Given? Judgment Compliance and the Performance of International Courts and Tribunals”, en *The Performance of International Courts and Tribunals*, 1a. ed., ed. T. Squatrito, O. Young, A. Follesdal y G. Ulfstein, United Kingdom: Cambridge University Press, 2018, pp. 324-50. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/9781108348768.011>».

este momento post-sentencia del cual depende el acceso a la justicia de miles de personas.

Este libro centra su atención en ese momento posterior al fallo. A través del conocimiento de académicos especialistas y de la rica experiencia de personas involucradas en el litigio de derechos humanos, este trabajo busca proveer herramientas intelectuales y, potencialmente, prácticas sobre cómo pensar, supervisar y lograr el cumplimiento de resoluciones de derechos humanos. En función de la importancia del cumplimiento para garantizar el acceso a la justicia de víctimas, resulta imprescindible reflexionar acerca de los obstáculos y mecanismos que facilitan o dificultan el cumplimiento.

Los trabajos de este libro se nutren de las experiencias de la sociedad civil y de autoridades estatales en México y América Latina para la implementación de lo ya ganado frente a las cortes. Además, los textos permiten identificar algunos mecanismos empleados para que las sentencias no se queden en el papel y los derechos sean garantizados.

En este apartado introductorio, a partir de las literaturas internacionales y nacionales sobre el cumplimiento con sentencias y resoluciones, me referiré a algunos factores que se han identificado como potenciadores u obstáculos del cumplimiento. Muchos de ellos son factores extralegales, no relacionados con la sentencia en sí misma, y de los cuales depende la garantía de los derechos de quienes obtuvieron una resolución favorable. Después de esta breve introducción a los factores que impactan el cumplimiento, se presentarán brevemente los trabajos que conforman esta obra y que nos dan un panorama para pensar y diseñar herramientas para el cumplimiento.

Lo que sabemos sobre el cumplimiento con resoluciones de derechos humanos

El cumplimiento de sentencias o resoluciones de derechos humanos ha sido un tema de interés académico desde hace tiempo. Lo anterior debido a que la realidad muestra que existen algunas sentencias o resoluciones internacionales que se

cumplen, mientras que otras no. Así, este tema representa un gran rompecabezas que ha acaparado la atención de disciplinas que van desde el derecho hasta la ciencia política.² No obstante, suele existir una división entre las académicas y los académicos interesados en el nivel internacional y el nacional. Usualmente, estos dos niveles se han estudiado de forma separada.

En el ámbito internacional, múltiples explicaciones se encuentran ancladas a lo que me referiré como *factores país*, los cuales se centran en características estructurales de los Estados. Es decir, rasgos que se usan para caracterizar a un país en su conjunto y que no dan cuenta de variaciones dentro del mismo país. Por ejemplo, una explicación extendida de este tipo apunta hacia el impacto que tiene el nivel de democracia o la longevidad del régimen democrático nacional en el compromiso con tratados internacionales en materia de derechos humanos.³ La explicación vinculada a la longevidad señala que las democracias, y más aún las democracias jóvenes, tienen un mayor incentivo de demostrar compromiso con el régimen de derechos humanos. Por lo anterior, lo esperado es que redoblen esfuerzos⁴ para manifestar su interés a través de la acción. En ese sentido, los Estados deberían desplegar acciones, primero para cumplir con tratados en la materia o, en caso de una violación, para resarcir la violación después de un fallo condenatorio.

En ese mismo nivel de factor país, la capacidad estatal, entendida como la disponibilidad de la infraestructura necesaria para llevar a cabo alguna actividad o

² Véase, por ejemplo: Rodríguez Garavito, C. y Rodríguez Franco, D., *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2019; Brinks, D. M., *The Judicial Response to Police Killings in Latin America: Inequality and the Rule of Law*, 1a. ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2007. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/CBO9780511551130>», y Della Porta, D. “A Judges’ Revolution? Political Corruption and the Judiciary in Italy”, *European Journal of Political Research* 39, no. 1 (2001), pp. 1-21. Disponible en: «<https://doi.org/10.1111/1475-6765.00567>».

³ Grewal, S. y Voeten, E., “Are New Democracies Better Human Rights Compliers?”, *International Organization* 69, no. 2 (2015), pp. 497-518. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/S0020818314000435>»; Dai, X. y Tokhi, A., “New Democracies and Commitment to Human Rights Treaties”, *International Studies Quarterly* 67, no. 4 (2023). Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/isq/sqad092>».

⁴ Hillebrecht, C., *Domestic Politics and International Human Rights Tribunals: The Problem of Compliance*, 1a. ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2014. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/CBO9781139628747>».

función del Estado,⁵ ha sido otro de los factores para explicar el cumplimiento con resoluciones internacionales.⁶ La expectativa es que, si los Estados tienen los recursos suficientes, estos deberían cumplir con sus obligaciones de derechos humanos. Dentro de este tipo de explicación, las diferencias en el aparato institucional entre país y país deberían permitir entender las variaciones en el cumplimiento.

No obstante, trabajos posteriores han demostrado que la capacidad no es suficiente, sino que debe venir acompañada de voluntad para cumplir con tratados internacionales de derechos humanos.⁷ Como muestra el hallazgo anterior, si bien las explicaciones a nivel país ayudan a tener un panorama sobre el cumplimiento con resoluciones de derechos humanos, también llevarían a esperar poca variación en el cumplimiento dentro de un mismo país en un mismo periodo de tiempo. En ese sentido, es importante incluir explicaciones de cumplimiento que permitan distinguir por qué un mismo Estado cumple con algunas sentencias internacionales, pero no con otras. Lo anterior, además, permitiría que los factores empleados para explicar el cumplimiento de sentencias internacionales sean útiles para explicar por qué algunas sentencias nacionales se cumplen y otras no. Así, al centrarse en un nivel que permite apreciar variaciones dentro de un mismo país, las literaturas internacionales y nacionales pueden conversar de forma más fluida y nutrirse.

Por ejemplo, el factor de voluntad política ha sido considerado como relevante para el cumplimiento con resoluciones de derechos humanos tanto por estudiosos de organismos internacionales⁸ como de instituciones locales.⁹ La voluntad

⁵ Hanson, Jonathan K. y Rachel Sigman, "Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research", *The Journal of Politics* 83, no. 4 (2021), pp. 1495-1510. Disponible en: «<https://doi.org/10.1086/715066>».

⁶ Chayes, A. y Chayes, A. H., *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, 2a. print., Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1998.

⁷ Anaya-Muñoz, A. y Murdie, A., "The Will and the Way: How State Capacity and Willingness Jointly Affect Human Rights Improvement", *Human Rights Review* 23, no. 1 (2022), pp. 127-54. Disponible en: «<https://doi.org/10.1007/s12142-021-00636-y>».

⁸ *Id.*

⁹ Ansolabehere, K., "Justicia local en casos de violaciones de derechos humanos en contextos de violencia", en *Crisis de estatalidad y violaciones a derechos humanos*, eds. S. Serrano y D. Vázquez, México: FLACSO, 2021.

política implica que las personas actoras involucradas en un caso tendrían la intención de desplegar las acciones necesarias para que las resoluciones de derechos humanos sean cumplidas. Si bien la voluntad política puede ser un factor crucial, esta puede variar cuando interactúa con otros elementos como el contexto político,¹⁰ la cercanía a las elecciones¹¹ o el tipo de medidas solicitadas.¹² Por ejemplo, existe evidencia que el tipo de medidas requeridas por los tribunales internacionales afecta la probabilidad y el tiempo de cumplimiento con resoluciones internacionales.¹³

En conjunción con la voluntad política, el tipo de caso, pensando en las características de los hechos que aborda el proceso legal, puede influir en el cumplimiento. Del lado internacional, Anzola, Sánchez y Urueña¹⁴ destacan como es menos probable que casos que tocan fibras “sensibles” para el Estado colombiano sean cumplidos después de un fallo de la Corte Interamericana. Lo anterior, señalan los autores, se vincula con ciertos intereses políticos entrelazados con el caso. En este orden de ideas, la lógica es que hay ciertos casos en lo que jugadores con veto¹⁵ pueden influir en el cumplimiento con resoluciones. La posibilidad de que existan actores con veto se vuelve aún más relevante para casos de violaciones de derechos humanos donde el Estado, y probablemente fuerzas de seguridad,

¹⁰ González-Ocantos, E. A., *Shifting Legal Visions: Judicial Change and Human Rights Trials in Latin America*, 1a. ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2016. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/CBO9781316535509>».

¹¹ Camerlo, M. y Pérez-Liñán, A., “Minister Turnover, Critical Events, and the Electoral Calendar in Presidential Democracies”, *The Journal of Politics* 77, no. 3 (2015), pp. 608-19. Disponible en: «<https://doi.org/10.1086/681028>».

¹² Buitrago-Rey, N., Núñez-Fernández, P., Pérez-Liñán, A. y Suárez-Torres, A., “Specificity in the Inter-American Court of Human Rights”, *Journal of Human Rights Practice* 16, no. 3 (2024). Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/jhuman/huae026>».

¹³ Pérez-Liñán, A., Schenoni, L. y Morrison, K., “Compliance in Time: Lessons from the Inter-American Court of Human Rights”, *International Studies Review* 25, no. 1 (2022). Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/isr/viac067>».

¹⁴ Anzola, S., Sánchez, B. y Urueña, R., “Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Una propuesta de metodología”, en *Cumplimiento e impacto de las sentencias de la Corte Interamericana y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Transformando realidades*, coords. Ferrer Mac-Gregor, E., Von Bogdandy, A., Morales Antoniazzi, M. y Saavedra Alessandri, P., México: IIJ-UNAM, 2020.

¹⁵ Lessa, F., Olsen, T. D., Payne, L. A., Pereira, G. y Reiter, A. G., “Overcoming Impunity: Pathways to Accountability in Latin America”, *International Journal of Transitional Justice* 8, no. 1 (2014), pp. 75-98. Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/ijtl/ijt031>».

podieron verse involucradas y quisieran evadir la justicia. Del lado nacional, Ansolabehere¹⁶ insiste en que el nivel de visibilización de un caso frente a la opinión pública puede abonar a que se logre justicia penal para casos de desaparición en México.

Vinculado con el nivel de visibilización de los casos, otro elemento en el que coinciden las personas académicas de los ámbitos internacional¹⁷ y nacional¹⁸ es la movilización de la sociedad civil. El empuje que dan las organizaciones de derechos humanos a los casos permite visibilizar situaciones injustas y llamar la atención sobre la falta de acción de las autoridades para cumplir con resoluciones legales. Los mecanismos con los que la sociedad civil puede influir son variados. Por ejemplo, Dancy y Michel resaltan la posibilidad de participación en el proceso penal de las víctimas y sus representantes. Por otro lado, diversos mecanismos de monitoreo como audiencias para procesos internacionales o “arenas colaborativas” permiten que los distintos actores continúen en contacto después de la sentencia y que la sociedad civil pueda dar seguimiento al cumplimiento.

Hoja de ruta del libro

Este trabajo representa una oportunidad para comenzar un diálogo de estas dos literaturas interesadas en el cumplimiento de casos vinculados con derechos humanos. Los distintos autores exponen o testean empíricamente distintas explicaciones para el cumplimiento. Así, a través de métodos cuantitativos de ciencias sociales, como lo demuestran Pérez-Liñán y Pauselli, es posible comprobar qué

¹⁶ Ansolabehere, K., “Justicia local en casos de violaciones de derechos humanos en contextos de violencia”.

¹⁷ Véase Sandoval, C., Leach, P. y Murray, R., “Monitoring, Cajoling and Promoting Dialogue: What Role for Supranational Human Rights Bodies in the Implementation of Individual Decisions?”, *Journal of Human Rights Practice* 12, no. 1 (2020), pp. 71-100. Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/jhuman/huaa009>», y Etuvoata, A. E., “Towards Improved Compliance with Human Rights Decisions in the African Human Rights System: Enhancing the Role of Civil Society”, *Human Rights Review* 21, no. 4 (2020), pp. 415-36. Disponible en: «<https://doi.org/10.1007/s12142-020-00603-z>».

¹⁸ Véase Dancy, G. y Michel, V., “Human Rights Enforcement From Below: Private Actors and Prosecutorial Momentum in Latin America and Europe”, *International Studies Quarterly* 60, no. 1 (2016), pp. 173-88, y Botero, S., “Judges, Litigants, and the Politics of Rights Enforcement in Argentina”, *Comparative Politics* 50, no. 2 (2018), pp. 169-87.

tanto influyen factores como el tipo de caso o el nivel de especificidad de las órdenes para el cumplimiento con resoluciones emitidas por organismos internacionales. Por otro lado, el trabajo cualitativo de Cruz Marín y Botero, así como el de un tinte más jurídico de Guevara permiten conocer herramientas de derecho y movilización social empleadas por la sociedad civil y tribunales para promover el cumplimiento tanto con sentencias nacionales como resoluciones internacionales.

Los trabajos de esta obra demuestran cómo distintas disciplinas y herramientas pueden abonar para ampliar nuestro conocimiento sobre los factores que influyen en el cumplimiento. Así, quienes estén interesados en aprender sobre metodologías cuantitativas para pensar el cumplimiento pueden ir al capítulo de Pérez-Liñán o al de Pauselli.

En su artículo, Aníbal Pérez-Liñán presenta la metodología desarrollada e implementada por el Laboratorio de Diseño y Cumplimiento de Reparaciones de la Universidad de Notre Dame para dar seguimiento al cumplimiento de decisiones internacionales. Esta metodología visibiliza el potencial de usar herramientas de ciencias sociales para labores de autoridades jurisdiccionales y de otro tipo. Uno de los puntos clave de esta metodología es que, además de monitorear si las decisiones son cumplidas o no, permite apreciar el tiempo que las reparaciones u otros remedios tardan en ser cumplidos. El autor destaca la importancia de los plazos pensando en que un periodo prolongado significa una revictimización para quienes buscan justicia.

De forma muy didáctica, Pérez-Liñán expone los cuatro pasos metodológicos para llevar a cabo el monitoreo de decisiones internacionales usando dos ejemplos a lo largo del texto. El autor presenta un análisis hipotético que permite entender cuáles son los pasos básicos para crear una base de datos y las herramientas estadísticas que pueden usarse para monitorear el cumplimiento. Por otro lado, el autor muestra la experiencia de uso de la metodología para realizar un análisis de cumplimiento con resoluciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos solicitado por la Corte Suprema de Paraguay. En este ejercicio, con un número significativo de reparaciones y recomendaciones por cumplir, es posible apreciar los beneficios de emplear métodos cuantitativos para el seguimiento de resoluciones. Así, se llegó a la conclusión de que tanto las reparaciones de investigar y

sancionar perpetradores y aquellas relacionadas con reclutamiento forzado de niños y adolescentes tienen menor probabilidad de cumplimiento.

Por otro lado, en su contribución Gino Pauselli se enfoca en el Examen Periódico Universal (EPU), un tema muy poco estudiado en la literatura de cumplimiento con las resoluciones de organismos internacionales. El EPU es un mecanismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para evaluar la situación de los derechos humanos en un país miembro a través de la elaboración de un informe con recomendaciones en el que participan otros países miembros y organizaciones de la sociedad civil.

Una de las características que destaca el autor es que, una vez emitido el informe y después de un periodo de entre dos y tres años, el Estado examinado tiene la posibilidad de presentar un informe en el que reporta el cumplimiento de las recomendaciones plasmadas en el EPU. En este informe, el Estado muestra el panorama después de la emisión de las recomendaciones sin ningún tipo de verificación de hechos. Es decir, dentro del proceso de seguimiento no se prevén mecanismos de monitoreo y el Estado es libre de contar la historia que desee. Debido a lo anterior, los hallazgos de Pauselli resultan coherentes. A diferencia de otro tipo de recomendaciones o reparaciones emitidas por organizaciones internacionales,¹⁹ el grado de cumplimiento con las recomendaciones del EPU es altísimo, de 82.3%, en los países estudiados. Por lo anterior, más que dar un panorama de cumplimiento de recomendaciones, la etapa de seguimiento del EPU funciona como una “herramienta retórica” del Estado para resaltar su compromiso con los derechos humanos sin necesariamente desplegar acciones para demostrarlo.

Si la persona lectora se encuentra interesada en una aproximación más cualitativa que pone atención a los procesos sociales que impiden o promueven el cumplimiento, el trabajo tanto de Patricia Cruz Marín como de Sandra Botero resulta

¹⁹ Stiansen, Ø., Naurin, D. y Bøyum, L. S., “Law and Politics in the Inter-American Court of Human Rights: A New Database on Judicial Behavior and Compliance in the IACtHR”, *Journal of Law and Courts* 8, no. 2 (2020), pp. 359-79. Disponible en: «<https://doi.org/10.1086/709914>».

útil para reflexionar sobre este tema. A través del caso de Perú, Cruz Marín muestra cómo la existencia de un vaivén en la voluntad de actores políticos sobre temas de derechos humanos afectó gravemente el cumplimiento con resoluciones del Sistema Interamericano. El trabajo refleja que las preferencias de actores dominantes en los poderes del Estado tiene consecuencias en las probabilidades de cumplimiento de resoluciones internacionales como nacionales.

Si bien podría pensarse dicotómicamente en momentos ventajosos y desventajosos para los derechos humanos, la autora muestra cómo en momentos oscuros persiste una alianza pro-derechos humanos dentro del país. Además de las organizaciones de la sociedad civil, en el caso de Perú destacan los operadores judiciales quienes han sido centrales para la defensa de los derechos humanos y la dignidad de las víctimas. Tanto fiscales como jueces, a lo largo de la historia del país, han levantado la voz frente acciones por parte de otros actores estatales que buscan incumplir resoluciones internacionales de derechos humanos. A partir de las acciones de estos actores estatales que se erigieron como aliados de las causas de derechos humanos, vale la pena resaltar que el Estado está compuesto por una infinidad de actores que pueden tener preferencias muy variadas respecto del tema. Como demuestra el caso de Perú, dentro de un mismo periodo y país puede convivir una alianza pro-derechos humanos y un bloque con preferencias contrarias.

Pensando en un nivel más local, Sandra Botero se enfoca en el momento posterior a la sentencia en jurisdicciones nacionales. Botero resalta la relevancia de no perder de vista este momento post-sentencia y la necesidad de tener en cuenta diversos factores extralegales que afectan la probabilidad de que las sentencias se cumplan. Su trabajo resalta la importancia de que los tribunales no den por cumplido su trabajo por la mera razón de haber emitido una sentencia, sino que llama a que permanezcan activos post-sentencia para la tutela efectiva de los derechos humanos.

La autora centra su atención en el cumplimiento de sentencias sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) a través de casos en Colombia y Argentina. Si bien tanto la movilización de la sociedad civil como la

apertura de tribunales de la región al monitoreo son elementos indispensables para que una sentencia sea cumplida, Botero destaca la importancia de establecer *espacios de monitoreo colaborativo*. Estos espacios conjugan los mecanismos de seguimiento que puede establecer un tribunal con la participación de la sociedad civil en ellos. Los espacios de monitoreo colaborativo permiten tener bajo evaluación a la autoridad involucrada en el fallo y suben los costos de incumplimiento debido a la vigilancia constante de actores. Esta contribución permite pensar en posibles direcciones a tomar para asegurarse del cumplimiento tanto de sentencias nacionales como de resoluciones internacionales.

Por último, el trabajo de José Guevara Bermúdez presenta un camino desde lo jurídico para realizar una argumentación que permita la implementación en México de resoluciones que podrían parecer no vinculantes. En su trabajo, al igual que Pauselli, Guevara Bermúdez se enfoca en la ONU, pero centra su atención en las resoluciones emitidas para casos individuales de violaciones a derechos humanos. El autor expone las características de los mecanismos de comunicaciones individuales y de los mecanismos extra-convencionales que tienen como objetivo proteger derechos humanos y reparar a víctimas identificadas. Los mecanismos extra-convencionales, refiere el autor, fueron creados por órganos de la ONU para afrontar problemáticas emergentes y dar cauce a demandas de justicia de las víctimas. A diferencia del EPU, en estos mecanismos el Estado es evaluado por un panel de expertos, lo que permite que el monitoreo y cumplimiento de estas resoluciones sea realizado por un tercero imparcial que puede documentar el incumplimiento de los Estados.

De manera muy detallada, el autor argumenta por qué las autoridades deberían considerar las resoluciones de estos organismos quasi-jurisdiccionales como vinculantes para autoridades domésticas. Enfocándose en el caso de México, Guevara Bermúdez trae a colación ejemplos de diversas autoridades mexicanas, judiciales y del Ejecutivo, que han considerado estas resoluciones como vinculantes, a diferencia de una parte de la doctrina que las ha enmarcado como no vinculantes por venir de organismos quasi-jurisdiccionales. Los elementos presentados por el autor resultan de utilidad para nutrir demandas de justicia de aquellas víctimas que optan por los foros de las Naciones Unidas.

Como es evidente a partir de esta introducción, los trabajos que conforman este libro abordan desde distintas perspectivas el problema del (in)cumplimiento con resoluciones de derechos humanos. Ya sea con herramientas estadísticas o jurídicas o la descripción de procesos vinculados al cumplimiento, cada uno de los textos indudablemente sirve para pensar y mejorar las posibilidades de cumplimiento y así garantizar el acceso a la justicia para las víctimas de violaciones a derechos humanos.

Capítulo

1. El seguimiento de las decisiones internacionales

Aníbal Pérez-Liñán*

* Profesor de la Universidad de Notre Dame.

El seguimiento de las decisiones internacionales. Recolección y sistematización de datos; La matriz periódica y el Tiempo Estimado de Cumplimiento; Estimación de la probabilidad de cumplimiento (PAC); Evaluación del Tiempo Estimado de Cumplimiento (TEC); Conclusiones.

La conformación de un equipo técnico altamente capacitado y la adopción de una metodología adecuada resultan esenciales para un seguimiento apropiado de las decisiones internacionales por parte de los Estados. Por “decisiones internacionales” nos referimos tanto a las sentencias vinculantes de tribunales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), como a las recomendaciones emitidas por organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En ambos casos, las decisiones de estos órganos se traducen en medidas específicas que requieren cumplimiento por parte del Estado. Un esquema de seguimiento efectivo permite garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en un plazo razonable.

El seguimiento de las decisiones internacionales persigue tres objetivos interconectados: la evaluación del cumplimiento en casos específicos, la evaluación del cumplimiento para categorías de casos y la evaluación de diferentes condiciones o instrumentos jurídicos que afectan los plazos de cumplimiento. El primer objetivo refiere a las decisiones individuales, el foco tradicional del análisis jurídico, y es un paso necesario para el segundo objetivo, la generalización estadística. Esta, por su parte, permite establecer qué factores demoran la implementación o permiten lograr un cumplimiento más efectivo.

Este capítulo introduce el método para seguimiento de decisiones internacionales desarrollado por el Laboratorio de Diseño y Cumplimiento de Reparaciones

de la Universidad de Notre Dame.¹ La tesis principal de este capítulo es que el seguimiento de las decisiones internacionales requiere no solamente documentar el grado de implementación para cada medida, sino también monitorear cuidadosamente los *plazos* necesarios para alcanzar esta implementación.

Las demoras en el cumplimiento de las decisiones internacionales producen una revictimización de las personas afectadas por parte de los Estados, al extender procesos de por sí tristemente extensos. Como referencia: la Corte Interamericana de Derechos Humanos emite sus fallos más de una década después de los hechos considerados en el 75% de sus casos. En promedio, ordena reparaciones 18 años después de los hechos. Una vez que las víctimas han esperado tanto para obtener acceso a la justicia, la retardación en el cumplimiento de las sentencias agrava aún más la responsabilidad inicial del Estado.

Esta cuestión representa un desafío más allá del contexto interamericano. Las demoras en la implementación de decisiones son un problema relevante incluso para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), considerado una institución exitosa por su capacidad para lograr altas tasas de cumplimiento. Andreas Von Staden destaca que “las democracias liberales cumplirán en general las sentencias del TEDH dictadas en su contra, aunque no haya una sanción significativa más allá de la presión de sus pares, pero con frecuencia lo harán de manera restrictiva, minimalista o evasiva y *no pocas veces con cierto retraso*” (énfasis mío).² Anagnostou y Mungiu-Pippidi añaden que “en algunos casos, las respuestas de los Estados para remediar una violación son rápidas y oportunas, mientras que en otros casos son lentas y están pendientes durante varios años”.³

¹ El Laboratorio está codirigido por Diane Desierto (profesora de Derecho y Asuntos Globales) y Aníbal Pérez-Liñán (profesor de Ciencia Política y Asuntos Globales) de la Universidad de Notre Dame, en los Estados Unidos. Para mayor información véase «<https://kellogg.nd.edu/notre-dame-reparations-design-and-compliance-lab>».

² Von Staden, A., *Strategies of Compliance with the European Court of Human Rights*, Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 2018, p. 7.

³ Anagnostou, D. y Mungiu-Pippidi, A., “Domestic Implementation of Human Rights Judgments in Europe: Legal Infrastructure and Government Effectiveness Matter”, *European Journal of International Law* 25, no. 1 (2014), pp. 205-227 (p. 212).

El seguimiento sistemático de los plazos de cumplimiento presenta, sin embargo, un problema técnico que constituye el tema central de este capítulo. Resulta imposible evaluar directamente las demoras en el cumplimiento de sentencias porque solo es posible observar los plazos de implementación para medidas que ya han sido implementadas, mientras que ignoramos la duración del proceso para las medidas que, justamente por culpa de las demoras, continúan pendientes. Por ejemplo, Anagnostou y Mungiu-Pippidi comparan el tiempo (medido en meses) que ocho Estados europeos toman para implementar las sentencias del TEDH, pero reconocen que este indicador solamente tiene validez para los casos ya cerrados, que son apenas 316 de los 754 casos analizados en su estudio. Esta métrica introduce entonces un posible sesgo de cumplimiento selectivo: Alemania tarda 36 meses en implementar las medidas ordenadas por el TEDH y cumple con 80% de las decisiones, mientras que el Reino Unido toma 23 meses, pero cumple apenas con el 61% de las decisiones (pp. 217-18). Cabe preguntarse entonces si Alemania ejecuta todas las medidas sin considerar su complejidad, mientras que el Reino Unido ejecuta selectivamente apenas aquellas que permiten un cumplimiento expedito.

El Laboratorio de Diseño y Cumplimiento de Reparaciones de Notre Dame ha desarrollado un método de seguimiento y evaluación destinado a resolver este problema. El objetivo es obtener una estimación del tiempo esperado de cumplimiento bajo diferentes condiciones de interés (incluyendo diferentes tipos de demanda, de víctimas, de instrumento legal, de tipo de reparación, etcétera). El método consta de cuatro pasos, abordados a lo largo de este texto: (i) la recolección y sistematización de datos sobre las obligaciones emanadas de las decisiones internacionales y su cumplimiento; (ii) la estructuración de los datos en una matriz periódica; (iii) la estimación de la probabilidad de cumplimiento para cada obligación en cada período; y (iv) la evaluación del tiempo estimado de cumplimiento (TEC).

Las páginas que siguen ilustran estos pasos de dos maneras: con un ejemplo hipotético sencillo, para comunicar los principios metodológicos de manera intuitiva, y con un ejemplo real, basado en un estudio realizado para la Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay, con el fin de documentar la utilidad del

método para el seguimiento nacional de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.⁴

Recolección y sistematización de datos

El primer paso consiste en la recolección sistemática de información sobre las decisiones internacionales y las medidas de reparación que se derivan de ellas. Esta información, originalmente contenida en un sinnúmero de documentos legales, debe sintetizarse en una matriz de datos, de manera tal que cada fila de la matriz corresponda a una medida de reparación y cada columna refleje información relevante sobre las medidas. Las columnas contienen datos de tres tipos: (i) información básica de referencia (v.g., el nombre del caso, el año de la decisión); (ii) información sobre cumplimiento con cada medida; y (iii) información sobre atributos (“variables”) que potencialmente permiten explicar las diferencias en el cumplimiento (por ejemplo, algunas medidas requieren el pago de indemnizaciones, mientras que otras requieren complejas reformas estructurales).

El cumplimiento puede conceptualizarse como un evento discreto (cada medida ha sido cumplida o no) o como una serie de estadios en el proceso de implementación (v.g., sin cumplimiento, cumplimiento parcial, cumplimiento total). Si se adopta esta última perspectiva, es posible recolectar información en columnas diferenciadas para cada estadio (¿cuándo se alcanzó el cumplimiento parcial?, ¿cuándo se logró el cumplimiento pleno?), o simplemente determinar un umbral satisfactorio de acuerdo con un “test” legal. Una vez determinado el criterio, es esencial registrar si el Estado alcanzó este nivel de cumplimiento, y en tal caso *cuándo* lo hizo.

Para evitar confusiones, las categorías de cumplimiento deben identificar el nivel de implementación alcanzado sin confundirlo con las condiciones que producen

⁴ El estudio comisionado por la Corte Suprema de Justicia de Paraguay fue realizado por el autor de este capítulo junto con Madeline Soiney. Agradecemos a Nury Montiel, Marian Mujica, Margarita Molinas, y al equipo de la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay por su colaboración, así como a Analía Bogado y José Molinas del Instituto Desarrollo, y a Julia Cabello, María Noelia López, Pamela Peralta y Patricia Sulín por su orientación.

este resultado. Por ejemplo, en su estudio de la Comisión Africana de Derechos Humanos, Viljoen y Louw incluyen, junto con las categorías de “cumplimiento pleno” y “cumplimiento parcial”, la categoría de “cumplimiento situacional”, utilizada para codificar la acción del Estado cuando “un cambio de gobierno relativamente drástico explica los cambios que se produjeron”.⁵ Esta categoría mezcla la descripción del *grado* de cumplimiento con las *razones* que explican el resultado, y se superpone con otras opciones como la de cumplimiento parcial, violando el principio metodológico que establece que las categorías de una variable deben ser individualmente excluyentes (es decir, clasificar a cada caso de manera unívoca).

Ejemplo Hipotético. La matriz de datos presentada en la Tabla 1 ofrece un ejemplo hipotético muy sencillo en el que dos decisiones internacionales conllevan cuatro medidas de reparación a ser implementadas por el Estado. El estudio de la documentación correspondiente establece que tres medidas han sido ya implementadas, mientras que la cuarta medida continúa pendiente. La matriz incluye 4 filas, una correspondiente a cada medida de reparación. Cada medida constituye así una “unidad de análisis”, dado que el cumplimiento (el evento de interés) se manifiesta en momentos diferentes para cada una de estas entidades.

Tabla 1.

Ejemplo: seguimiento de dos casos involucrando cuatro medidas

Caso	Año	Demanda	Medida	Tipo	Cumplimiento
1	2010	Funcionarios	1	Indemnización	2012
1	2010	Funcionarios	2	No-repetición	2014
2	2010	Mujeres	3	Indemnización	2012
2	2010	Mujeres	4	No-repetición	

⁵ Viljoen, F y Louw, L., “State Compliance with the Recommendations of the African Commission on Human and Peoples’ Rights, 1994-2004”, *American Journal of International Law* 101, no. 1 (2007), pp. 1-34 (p. 6).

Por su parte, cada columna de la matriz refleja un atributo de estas unidades de análisis. Por ejemplo, la columna Caso indica la decisión internacional a la que pertenece la medida de reparación (en lugar de dar nombres ficticios a estos casos, simplemente los hemos enumerado como casos 1 y 2). De manera similar, la columna Medida ofrece un identificador único para cada unidad de análisis (las medidas 1 y 2 pertenecen al caso 1, mientras que las medidas 3 y 4 pertenecen al caso 2). La columna Año refleja el año de la decisión internacional, como referencia para evaluar el tiempo de cumplimiento. Para simplificar el ejemplo, hemos asumido que ambas decisiones internacionales fueron emitidas en 2010.

Además de estas columnas de referencia, la matriz de datos incluye una columna reportando el Cumplimiento de la medida. Esta columna contiene información doble. Por una parte, refleja si el Estado ha alcanzado el umbral deseado de cumplimiento (alcanzado para las medidas 1-3) o si la implementación continúa pendiente (indicado por la ausencia de información para la medida 4). Por otra parte, esta columna indica el año de implementación para aquellas medidas que han alcanzado cumplimiento. De este modo, es posible determinar que el Estado tardó dos años en cumplir con las medidas 1 y 3 (2010-2012) y cuatro años en cumplir con la medida 2 (2010-2014), pero que la medida 4 continúa aún sin implementarse.

Finalmente, la matriz de datos incluye información sobre dos variables relevantes para explicar las diferencias en el tiempo de cumplimiento. Una columna distingue los casos de acuerdo con el Tipo de demanda. A los fines del ejemplo, asumimos que el primer caso refiere a la estabilidad laboral de las personas funcionarias públicas, mientras que el segundo caso refiere a la protección de derechos de las mujeres. Una segunda columna captura el Tipo de reparación. A los fines del ejemplo, asumimos que las decisiones internacionales han ordenado una medida de indemnización y una medida de no-repetición en cada caso.

Ejemplo de Paraguay. Entre 2019 y 2021, el Laboratorio de Diseño y Cumplimiento de Reparaciones realizó un estudio en colaboración con la Corte Suprema de Justicia de Paraguay para dar seguimiento a los compromisos inter-

nacionales emanados de 19 demandas presentadas contra Paraguay ante el Sistema Interamericano.⁶ Nuestro estudio identificó 156 medidas de reparación vinculadas a estos 19 casos. De ellas, 53 fueron formuladas por la CIDH (7 recomendaciones en informes de fondo y 46 en acuerdos de solución amistosa) y las restantes 103 fueron ordenadas por la Corte IDH. La evaluación de cumplimiento se basó en la situación vigente al momento de finalizar la recolección de datos, en octubre de 2021.

La matriz de datos para este estudio incluye así 156 filas, una correspondiente a cada medida de reparación, de manera similar a la ilustrada en la Tabla 1. Además de incluir columnas identificando cada caso e identificando cada medida con un código individual, la base de datos incluye una columna indicando el año de cumplimiento para las 98 medidas que experimentaron algún grado de implementación.⁷ Otras columnas contienen información para tres variables adicionales: el tipo de demanda, el tipo de instrumento y el tipo de reparación.

Tipos de demanda. Nuestro estudio clasificó los 19 casos en cinco tipos de demanda: (i) casos de **libertad de expresión** (que incluyen 3 medidas de reparación);⁸ (ii) de **reclutamiento militar de niños y adolescentes** (26 medidas de reparación);⁹ (iii) de **abusos bajo la dictadura** (60 medidas de reparación);¹⁰ (iv) casos

⁶ El estudio identificó 62 demandas históricamente presentadas contra Paraguay ante el Sistema Interamericano, 19 de las cuales involucraban medidas pendientes al momento de nuestro estudio, completado en 2021.

⁷ La información de cumplimiento fue extraída de la base de datos de SIMORE Interamericano (en el caso de la CIDH) y de las resoluciones de supervisión de la Corte IDH. El indicador empleado en este estudio refleja el año en que el Estado alcanzó alguna forma de cumplimiento (total o parcial), pero la base de datos permite también analizar exclusivamente las medidas que alcanzaron cumplimiento total.

⁸ En nuestra lista, la única demanda en esta categoría era la de *Ricardo Canese*. Otras demandas históricas frente a Paraguay en el Sistema Interamericano fueron los casos de *ABC Color* y *Radio Ñanduti*.

⁹ En estos casos, niños o adolescentes menores de edad fueron reclutados forzosamente por el ejército y luego murieron o desaparecieron (casos de *Pedro Antonio Centurión*, *Victor Hugo Maciel*, *Vicente Ariel Noguera* y *Gerardo Vargas-Areco*).

¹⁰ En estos casos, las víctimas fueron sometidas a detención arbitraria, detención sin debido proceso, tortura, desaparición o muerte durante los años de la dictadura del Gral. Stroessner (casos *José Víctor*

de **pueblos indígenas** (53 medidas de reparación);¹¹ y (v) **demandas misceláneas** (14 medidas de reparación).¹²

Tipos de instrumento. Las 156 medidas de reparación emergen de tres tipos de instrumento legal: (i) dos **informes de fondo** publicados por la CIDH (*Mojoli Vargas, y dos Santos y Pinheiro*); (ii) siete **soluciones amistosas** firmadas por el Estado paraguayo (*Centurión; Enxet-Lamenxay; González Acosta; Maciel; Patiño; Riquelme; Y'Akâ Marangatú*); y (iii) ocho **decisiones de la Corte IDH** (*Instituto de Reeducción del Menor; Canese; Goiburú y otros; Noguera; Sawhoyamaxa; Vargas-Areco; Xákmok Kásek; y Yakye Axa*).

Tipos de reparación. Siguiendo los criterios de la CIDH y de la Corte IDH, clasificamos las medidas en seis categorías: (i) acciones de **restitución** del derecho afectado (13 medidas); (ii) **rehabilitación** física o psicológica de las víctimas (12); (iii) **satisfacción** a través de medidas no pecuniarias (58); (iv) **garantías de no repetición** (28); (v) **obligaciones de investigar y sancionar** a los responsables por violaciones a derechos humanos (10); y (vi) pago de **indemnizaciones y costas** (35 medidas).¹³

La traducción de la información legal en una matriz de datos representa el paso más importante en el proceso de seguimiento de las decisiones internacionales. Mientras que los pasos presentados en las secciones siguientes pueden ser automatizados y ejecutados fácilmente por métodos computacionales, la recolección y sistematización de la información legal sobre cumplimiento requiere conocimiento sustantivo de los casos y de los criterios legales relevantes.

dos Santos y Waldemar Gerónimo Pinheiro; Instituto de Reeducción del Menor; Octavio Rubén González Acosta; Agustín Goiburú Gimenez y otros).

¹¹ En estos casos, las víctimas son las comunidades indígenas *Sawhoyamaxa, Yakye Axa, Xákmok Kásek, Y'Akâ Marangatú y Enxet-Lamenxay*.

¹² Estos casos misceláneos (*Carlos Alberto Mojoli Vargas, Jorge Enrique Patiño Palacios y Miriam Beatriz Riquelme Ramírez*) no corresponden claramente con ninguna de las otras categorías.

¹³ La distribución de medidas no es necesariamente igual para todos los tipos de demanda. Por ejemplo, los casos de pueblos indígenas generalmente requieren medidas de restitución, mientras que los casos de reclutamiento de niños a menudo demandan una investigación y sanción de los responsables.

La matriz periódica y el Tiempo Estimado de Cumplimiento

Los datos presentados en la Tabla 1 permiten realizar un primer análisis “ingenuo” de los plazos de cumplimiento. Por ejemplo, si quisiéramos comparar los plazos de cumplimiento para los casos referidos a funcionarios y a mujeres, podríamos fácilmente calcular que el tiempo medio de cumplimiento para funcionarios es de 3 años (2 años para la medida 1, y 4 años para la medida 2), mientras que el plazo medio de cumplimiento para mujeres es de 2 años (medida 3). Este análisis sugiere que el Estado prioriza la implementación de decisiones internacionales referidas a derechos de las mujeres, pero esta conclusión resulta ingenua, porque la medida 4 (también referida a mujeres) nunca ha sido implementada. Al igual que en el ejemplo de Alemania y el Reino Unido mencionado anteriormente, el cumplimiento selectivo distorsiona nuestro análisis de los tiempos de implementación.

La solución para este problema analítico parte de reconocer que las medidas aún no implementadas también ofrecen información implícita sobre los tiempos de cumplimiento, aunque esta información es más difícil de procesar. La forma más sencilla de analizar esta información implícita es segmentar el tiempo en unidades “discretas” (por ejemplo, años) y contar las unidades de tiempo transcurridas para las medidas pendientes al momento de completar el estudio. Para ello es conveniente reorganizar la matriz de datos como una tabla con información periódica, que refleje el estado de cumplimiento para cada medida en cada período.

Ejemplo Hipotético. La Tabla 2 refleja la conversión de la Tabla 1 en una matriz de “tiempo discreto”. Cada fila en la Tabla 2 indica el estatus de una medida de reparación al final de cada año, contando a partir de la fecha de la decisión (2010) hasta el año en que se realiza el estudio. (Para los efectos de este ejemplo, asumimos que la recolección de datos se realizó en 2017, con datos completos hasta fines de 2016). Cuando una medida alcanza el grado de cumplimiento deseado, la tarea de seguimiento concluye y la medida deja de registrarse en años subsiguientes.

Tabla 2. Ejemplo de matriz periódica hasta 2016

Caso	Año	Demanda	Medida	Tipo	Cumplimiento	t
1	2010	Funcionarios	1	Indemnización	0	0
1	2011	Funcionarios	1	Indemnización	0	1
1	2012	Funcionarios	1	Indemnización	1	2
1	2010	Funcionarios	2	No-repetición	0	0
1	2011	Funcionarios	2	No-repetición	0	1
1	2012	Funcionarios	2	No-repetición	0	2
1	2013	Funcionarios	2	No-repetición	0	3
1	2014	Funcionarios	2	No-repetición	1	4
2	2010	Mujeres	3	Indemnización	0	0
2	2011	Mujeres	3	Indemnización	0	1
2	2012	Mujeres	3	Indemnización	1	2
2	2010	Mujeres	4	No-repetición	0	0
2	2011	Mujeres	4	No-repetición	0	1
2	2012	Mujeres	4	No-repetición	0	2
2	2013	Mujeres	4	No-repetición	0	3
2	2014	Mujeres	4	No-repetición	0	4
2	2015	Mujeres	4	No-repetición	0	5
2	2016	Mujeres	4	No-repetición	0	6

La columna que registra Cumplimiento ha sido transformada ahora en una variable que adquiere un valor de 0 cuando no se observa cumplimiento para una medida-año, y un valor de 1 cuando la medida-año registra su implementación. Así, por ejemplo, la medida 1 (en el caso sobre funcionarios) recibe valores de 0 en 2010 y 2011, y un valor de 1 en 2012. La medida 1, ya cumplida, deja de monitorearse a partir de 2012. En contraste, la medida 4 (en el caso sobre mujeres) recibe valores de 0 continuadamente entre 2010 y 2016, el último año del estudio.

Decimos que esta observación está “censurada” porque el registro en la base de datos se trunca con el fin de la investigación, aunque la medida continuaba pendiente al momento de completarse la recolección de datos. La columna t registra el número de años transcurridos desde la decisión hasta el cumplimiento (o hasta el fin del estudio).

La estructuración de los datos en unidades de “tiempo discreto” permite reevaluar la información sobre los plazos de implementación, obteniendo el valor promedio de la variable Cumplimiento para cada categoría de interés. Por ejemplo, si deseamos comparar casos de funcionarios y mujeres, la media para funcionarios es 0,25 (2 eventos de cumplimiento en 8 medidas-año), mientras que la media para mujeres es 0,10 (apenas 1 evento observado en 10 medidas-año). Esta diferencia indica que la *probabilidad* de que se implemente una medida en un año típico es mucho mayor en los casos sobre funcionarios que sobre mujeres.

La información sobre la *probabilidad anual de cumplimiento* puede traducirse fácilmente en una estimación del *tiempo estimado de cumplimiento* (TEC), dado que una mayor probabilidad anual de implementación anticipa una menor demora. Por ejemplo, la media de 0,25 genera un TEC de 4 años ($1/0,25$) para los casos de funcionarios, mientras que la media de 0,10 genera un TEC de 10 años ($1/0,10$) para los casos de mujeres. Esta información revierte la conclusión ingenua al mostrar que las demoras de implementación son mucho mayores en los casos sobre derechos de las mujeres, como queda demostrado por el hecho de que la medida 4 no ha sido implementada seis años después de la decisión.

La interpretación del tiempo estimado de cumplimiento, a partir de una matriz de tiempo discreto, difiere entonces conceptualmente de la estimación del tiempo de cumplimiento derivada de la mera diferencia entre el año de la decisión y el año de implementación para las medidas cumplidas. Los valores del TEC tienen una interpretación más abstracta, porque incorporan información valiosa sobre las medidas no cumplidas y utilizan esta información para evaluar las demoras.¹⁴

¹⁴ Una diferencia adicional de interpretación entre el cálculo “ingenuo” y el TEC es que el TEC cuenta el año de la decisión ($t = 0$) como parte del plazo, mientras que el cálculo ingenuo, de manera más intuitiva, no lo hace. Por ejemplo, el cálculo ingenuo nos dice que la medida 1 tomó dos años en ser implementada

Ejemplo de Paraguay. Las 19 decisiones internacionales analizadas en el proyecto sobre Paraguay tuvieron lugar entre 1998 (el acuerdo de solución amistosa en *Enxet-Lamenxay*) y 2020 (la decisión de la Corte IDH en *Noguera y Otros vs. Paraguay*). Tal como mencionamos previamente, estas decisiones involucraron 156 medidas de reparación solicitadas por la CIDH y la Corte IDH. En el estudio realizado para la Corte Suprema, generamos un registro anual para cada medida de reparación, desde el año de la decisión hasta que Paraguay cumplió con la medida (o hasta 2020, para aquellas medidas en las que no hubo cumplimiento). Como muestra la Tabla 2, la construcción de una matriz de tiempo discreto aumenta considerablemente el tamaño (el número de filas) de la base de datos. Aplicado a las 156 medidas, este procedimiento generó un total de 1174 observaciones anuales (medidas-año), con una estructura similar a la observada en la Tabla 2. Analizaremos el tiempo estimado de cumplimiento para estos datos reales en las secciones siguientes.

Estimación de la probabilidad de cumplimiento (PAC)

El ejemplo de la distinción entre los casos sobre funcionarios y mujeres ilustra un punto formulado en la introducción de este capítulo: el seguimiento de las decisiones internacionales persigue no solamente la evaluación del cumplimiento en casos específicos, sino también la evaluación para categorías de casos (o más precisamente, para grupos de medidas). Este segundo objetivo, por su parte, abre la posibilidad de alcanzar un tercer nivel de conclusiones analíticas, estableciendo qué factores —ya sean condiciones externas o instrumentos jurídicos— demuestran la implementación o permiten lograr un cumplimiento más rápido.

El tercer objetivo presenta una serie de desafíos técnicos para estimar la probabilidad de cumplimiento, explorados en esta sección. Todo intento por aislar el

(2010-2012), mientras que el TEC para esta medida indica que la medida se ha implementado en (menos de) tres años. Esto es, la probabilidad anual para la medida 1 es de 0,33 (un evento de cumplimiento en 3 periodos), y genera así un TEC de 3 ($1/0,33$). Esta diferencia entre ambos criterios es visible en plazos pequeños como este, pero se torna irrelevante a medida que consideramos plazos largos o un gran número de observaciones.

impacto de diferentes condiciones o instrumentos jurídicos en los plazos de implementación requiere distinguir el efecto de factores que operan simultáneamente sobre el resultado. Para ello es preciso realizar un análisis multivariado de la probabilidad de cumplimiento, incorporando diversas variables explicativas.

Ejemplo Hipotético. Consideremos la conclusión previa: la probabilidad media anual de cumplimiento es de 0,25 para los casos de funcionarios (con un TEC de 4 años) y de 0,10 para los casos sobre mujeres (un TEC de 10 años). ¿Se debe esta diferencia efectivamente a la naturaleza de la demanda o se debe acaso a la naturaleza de las medidas ordenadas? Una nueva lectura de la Tabla 2 indica que las indemnizaciones tienden a cumplirse con mayor celeridad que las medidas de no repetición. Es posible entonces que la demora en el caso sobre mujeres se deba, al menos en parte, a una medida de no repetición extremadamente compleja.

Para distinguir el efecto del tipo de demanda del efecto del tipo de medida, hace falta estimar nuevamente la diferencia entre los casos de funcionarios y mujeres, descontando —es decir, “controlando por”, o “ajustando por”— la diferencia adicional entre las medidas de indemnización y las medidas de no-repetición. ¿Cómo podemos realizar este ajuste? Una solución sencilla consiste en agrupar las medidas-año de la Tabla 2 en dos categorías, indemnizaciones y no-repetición, y calcular separadamente la probabilidad anual de cumplimiento (PAC) para casos de funcionarios y mujeres dentro de cada categoría, tal como muestra la Tabla 3.

Tabla 3. Probabilidad Anual de Cumplimiento (PAC),
según tipo de medida y de caso

Indemnizaciones (I)	Mujeres (M)	PAC
I = 0 (No repetición)	M = 0 (Funcionarios)	0,20
I = 0 (No repetición)	M = 1 (Mujeres)	0,00
I = 1 (Indemnizaciones)	M = 0 (Funcionarios)	0,33
I = 1 (Indemnizaciones)	M = 1 (Mujeres)	0,33

La Tabla 3 clasifica las 18 medidas-año listadas en la Tabla 2 de acuerdo con dos criterios binarios: si se trata de indemnizaciones ($I = 1$) o medidas de no-repetición ($I = 0$), y si la demanda refiere a derechos de las mujeres ($M = 1$) o de funcionarios ($M = 0$). La combinación de estos dos criterios binarios define cuatro categorías posibles, y permite identificar mejor el efecto de los casos sobre mujeres en la probabilidad de cumplimiento. En el contexto de las medidas de no-repetición ($I = 0$), la diferencia entre la probabilidad de cumplimiento en un caso sobre funcionarios ($M = 0$) y uno sobre mujeres ($M = 1$) es de -0,20 (es decir, la tasa de cumplimiento anual cae en 20%, al pasar de 0,20 a 0,00). En el contexto de las indemnizaciones ($I = 1$), no hay diferencia, y la tasa anual de cumplimiento es 0,33 para ambos grupos. Esto sugiere que, contrariamente a lo indicado por nuestra comparación “ingenua”, el impacto de los casos de mujeres sobre el cumplimiento (es decir, el efecto de pasar de $M = 0$ a $M = 1$) tiende a ser negativo —en promedio, se reduce la PAC— si consideramos el conjunto total de casos.¹⁵

La información presentada en la Tabla 3 puede sintetizarse en una fórmula integrada, la ecuación 1, que nos permite predecir la probabilidad anual de cumplimiento para diferentes situaciones posibles:

$$PAC = 0,20 - 0,20(M) + 0,13(I) + 0,20(M*I) \quad [1]$$

En esta ecuación, PAC refiere a la probabilidad anual de cumplimiento en la situación considerada, M refleja si el caso evaluado refiere a funcionarios ($M = 0$) o a mujeres ($M = 1$), e I refleja si se trata de una medida de no-repetición ($I = 0$) o de una indemnización ($I = 1$). El primer término de la ecuación (la *constante*) corresponde a la PAC esperada cuando $M = 0$ e $I = 0$. En este ejemplo, el valor de 0,20 corresponde a la primera fila de la Tabla 3, tomada como categoría de referencia.

La ecuación 1 establece así que la probabilidad anual de cumplimiento para una *medida de no-repetición referida a funcionarios* es de 0,20. Podemos confirmar esta

¹⁵ Como mostramos en la Tabla 4, el efecto de la variable Mujeres (M) para el total de los casos es de -0,13, un promedio ponderado del estimado de -0,20, observado para el primer grupo, y 0, observado para el segundo grupo.

conclusión al remplazar los valores de $M = 0$ e $I = 0$ en la ecuación, tal como muestra la ecuación 1a:

$$PAC = 0,20 - 0,20(0) + 0,13(0) + 0,20(0*0) \quad [1a]$$

La ecuación 1 establece además que este valor de referencia se reducirá en -0,20 si consideramos una medida similar (de no repetición) aplicada a un caso de mujeres ($M = 1$). El coeficiente de -0,20, multiplicado por la variable M , refleja la diferencia entre la primera fila (la categoría de referencia) y la segunda fila ($I = 0$, $M = 1$) en la Tabla 3. La ecuación 1b predice así una $PAC = 0$ (es decir, $0,20 - 0,20 + 0 + 0$) al multiplicar el primer coeficiente por $M = 1$ mientras que mantiene los otros coeficientes desactivados (multiplicados por $I = 0$).

$$PAC = 0,20 - 0,20(1) + 0,13(0) + 0,20(1*0) \quad [1b]$$

Si quisiéramos utilizar la ecuación 1 para predecir la PAC de un caso correspondiente a la cuarta fila de la Tabla 3, simplemente asumiremos que $M = 1$ e $I = 1$, generando una predicción de 0,33 ($0,20 - 0,20 + 0,13 + 0,20$) para el caso hipotético, tal como muestra la ecuación 1c.

$$PAC = 0,20 - 0,20(1) + 0,13(1) + 0,20(1*1) \quad [1c]$$

En las ecuaciones predictivas, la constante o categoría de referencia refleja siempre la PAC cuando todas las variables explicativas tienen valores de 0 (en nuestro ejemplo, $M = 0$ e $I = 0$). Los coeficientes muestran el cambio esperado en la PAC con respecto a este valor de referencia, cuando la variable explicativa de interés (en este ejemplo, M o I) cambia su valor de 0 a 1 en un caso hipotético. Las ecuaciones predictivas nos permiten así preguntar, por ejemplo, qué ocurriría si pasáramos de un caso de funcionarios ($M = 0$) a un caso de mujeres ($M = 1$), manteniendo las demás características del caso constantes.

En este ejemplo sencillo, los valores de la constante y los coeficientes pueden deducirse fácilmente de la comparación de promedios presentados en la Tabla 3, pero cuando trabajamos con bases de datos más complejas, es preciso estimar la

constante y los coeficientes utilizando modelos de regresión. Existen diferentes procedimientos para estimar estos valores (regresión por mínimos cuadrados, regresión logística, modelos log-log complementarios, etcétera). Todos ellos producen, además del valor de la constante y los coeficientes para cada variable, un indicador de la credibilidad de estas estimaciones, conocido como error estándar.¹⁶

La Tabla 4 reproduce el análisis previo estimando los valores a través del método de regresión por mínimos cuadrados, utilizando la Tabla 2 como base de datos y tomando la columna Cumplimiento como variable dependiente. El primer modelo (columna 4.1) corresponde a un modelo de regresión equivalente a la ecuación 1, porque incluye como variables independientes (o variables explicativas) a M, I, y el producto (o *interacción*) de M e I. Como puede verse, los valores estimados son iguales a los de la ecuación 1: la constante adquiere un valor de 0,20, el coeficiente para M es de -0,20, el coeficiente para I es de 0,13, y el coeficiente para la interacción es de 0,20. La columna reporta además, en paréntesis, los errores estándar para cada coeficiente.

Tabla 4. Ejemplo de modelos estadísticos

	4.1	4.2	Interpretación
Constante	0,20 (0,17)	0,16 (0,15)	<i>PAC cuando M = 0 e I = 0</i>
<i>Tipo de demanda</i>			
Mujeres	-0,20 (0,23)	-0,13 (0,18)	<i>Cambio cuando M: 0 → 1</i>

¹⁶ El error estándar refleja la precisión de cada coeficiente, capturando la variabilidad del coeficiente estimado si el ejercicio se repitiera con nuevos datos. Un error estándar cercano al valor absoluto del coeficiente indica poca precisión (alta variabilidad), mientras que un error estándar pequeño indica mayor confiabilidad. Convencionalmente, si el coeficiente es aproximadamente dos veces mayor que su error estándar, se concluye que es estadísticamente significativo, al nivel de $p < 0,05$.

Tipo de medida

Indemnizaciones	0,13 (0,29)	0,24 (0,19)	Cambio cuando $I: 0 \rightarrow 1$
M*I	0,20 (0,39)		Cambio adicional cuando $M=1$ e $I=1$
Medidas-año	18	18	

Notas: Los coeficientes fueron estimados por el método de mínimos cuadrados. Los valores en paréntesis reportan el error estándar para cada coeficiente. Dado el pequeño número de observaciones en el ejemplo hipotético ($N = 18$), ningún coeficiente es significativo a $p < 0,05$.

La columna 4.2 ofrece una versión simplificada del modelo 4.1, eliminando la interacción (el producto de $M*I$) de la lista de variables explicativas. Esta simplificación produce una ecuación más fácil de estimar (un criterio importante cuando trabajamos con modelos complejos que incluyen muchas variables) aunque genera predicciones menos precisas. Así, el modelo 4.2 anticipa que la PAC para la categoría de referencia (cuando $M = 0$ e $I = 0$) será de 0,16, y que este valor se reducirá en 0,13 (aproximándose a 0) si la demanda se refiere a mujeres ($M = 1$), pero que en cualquier caso aumentará en 0,24 si la medida implica indemnizaciones ($I = 1$). La Tabla 4 ilustra el formato convencional para reportar los modelos de regresión.

Ejemplo de Paraguay. En el estudio de Paraguay utilizamos modelos estadísticos para analizar la probabilidad de cumplimiento para 1174 medidas-año, correspondientes a 156 medidas de reparación solicitadas por la CIDH y la Corte IDH. Puesto que la probabilidad de cumplimiento en un año dado es siempre pequeña, empleamos un estimador log-log complementario (en lugar de un modelo de mínimos cuadrados como en la Tabla 4). Las variables explicativas utilizadas en los modelos estadísticos son los tipos de demanda (5 categorías dicotómicas referidas anteriormente), de instrumento legal (3 categorías dicotómicas), y de medida de reparación (6 categorías dicotómicas).

La Tabla 5 presenta los coeficientes de seis modelos multivariados. En este caso, la constante (reportada al final de la tabla) corresponde a una categoría de referencia constituida por las medidas de *restitución* resultantes de *informes de fondo*, en demandas clasificadas como *misceláneas*. Las variables incluidas en el modelo reflejan entonces la diferencia estimada para la PAC cuando las condiciones cambian. Por ejemplo, el coeficiente para Libertad de expresión muestra el cambio esperado en la PAC cuando cambiamos de un caso en la categoría de referencia a un caso similar pero referido a libertad de expresión en lugar de temas misceláneos. La Tabla 5 incluye seis modelos: los tres primeros estiman separadamente el efecto de los tipos de demanda, los tipos de instrumento, y los tipos de medida. Los modelos 5.4 y 5.5 combinan los tipos de demanda con los instrumentos y tipos de medida por separado, y el modelo integrado (5.6) combina todas las variables.

Tabla 5. Modelos estadísticos multivariados

	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6
<i><u>Tipo de demanda</u></i>						
Libertad de expresión	-0,31 (0,64)			0,87 (0,70)	-1,03 (0,68)	0,49 (0,75)
Reclutamiento de niños	-0,74* (0,37)			-0,24 (0,38)	-0,58 (0,43)	0,01 (0,45)
Abusos bajo la dictadura	-1,79* (0,32)			-0,62 (0,42)	-2,03* (0,35)	-0,51 (0,46)
Pueblos indígenas	-1,81* (0,33)			-1,07* (0,36)	-2,06* (0,36)	-0,85* (0,43)

Instrumento

Solución amistosa	1,34*	1,32*	1,84*
	(0,47)	(0,55)	(0,58)
Corte IDH	0,02	0,11	0,29
	(0,47)	(0,48)	(0,50)

Tipo de medida

Rehabilitación	-0,09	-0,68	-0,18
	(0,52)	(0,58)	(0,58)
Satisfacción	0,20	0,06	0,60
	(0,39)	(0,42)	(0,44)
Garantías de no repetición	-0,12	-0,60	0,12
	(0,43)	(0,47)	(0,51)
Investigar y sancionar	-2,31*	-2,82*	-2,54*
	(1,06)	(1,09)	(1,08)
Indemnizaciones y costas	0,72	0,49	1,12*
	(0,40)	(0,45)	(0,49)
Constante ^(a)	-0,93*	-2,84*	-2,55*
	(0,27)	(0,45)	(0,35)
Medidas-año	1174	1174	1174

Notas: los valores son coeficientes en modelos log-log complementarios. * $p < 0,05$

(a) La constante corresponde a la categoría de referencia: medidas de restitución resultantes de informes de fondo, en demandas clasificadas como misceláneas.

Además del gran número de variables explicativas y de modelos, la Tabla 5 presenta algunas diferencias importantes de interpretación frente a la Tabla 4. En primer lugar, la constante y los coeficientes resultan más difíciles de interpretar, porque no están expresados directamente en la métrica de la PAC. El método de mínimos cuadrados, utilizado en la Tabla 4, produce coeficientes que son directamente equivalentes a los de la ecuación 1 (y así a las diferencias observadas en la Tabla 3), pero el método del estimador log-log complementario, utilizado en este análisis, emplea una escala diferente para representar las probabilidades. Es por ello, que, por ejemplo, la constante de todos los modelos en la Tabla 5 tiene un valor negativo. No es posible que la PAC para la categoría de referencia sea negativa (toda probabilidad debe, por definición, variar entre 0 y 1), pero ocurre que, en la métrica propia de este estimador, los valores negativos indican probabilidades bajas (inferiores a 0,37).

Por esta misma razón, el valor de los coeficientes en la Tabla 5 no es directamente interpretable, pero resulta crucial destacar que el *signo* de los coeficientes es fácilmente interpretable. El signo negativo muestra, por ejemplo, que las reparaciones vinculadas a *reclutamiento de niños*, a *abusos bajo la dictadura* y a *pueblos indígenas*, tienen una menor probabilidad anual de cumplimiento que las reparaciones en la categoría de referencia de casos *misceláneos*. Asimismo, el coeficiente de signo positivo muestra que los *acuerdos de solución amistosa* tienen una probabilidad anual de cumplimiento mayor que las recomendaciones de *informes de fondo*.

La Tabla 5 presenta también una distinción clara entre coeficientes estadísticamente significativos (marcados con un asterisco) y aquellos que no lo son. Los coeficientes no-significativos (por ejemplo, el coeficiente para libertad de expresión) tienen un error estándar relativamente grande y son por ende poco precisos. De este modo, no podemos afirmar con certeza que las medidas vinculadas a casos de libertad de expresión se cumplan con una probabilidad menor a las medidas de los casos *misceláneos* (la categoría de referencia), pero sí podemos afirmar con certeza que las medidas vinculadas a casos de reclutamiento de niños (con un coeficiente negativo y significativo) se cumplen con una probabilidad menor a las medidas de referencia.

Evaluación del Tiempo Estimado de Cumplimiento (TEC)

Las ecuaciones predictivas nos permiten, en última instancia, evaluar el tiempo estimado de cumplimiento bajo diferentes escenarios. Para evaluar el impacto de una variable en el TEC, debemos seguir tres pasos: utilizar una ecuación predictiva para simular la PAC de cada medida-año bajo diferentes escenarios, emplear el método de estandarización marginal para evaluar el impacto promedio de estos escenarios y transformar los valores de PAC resultantes en el Tiempo Estimado de Cumplimiento.

Ejemplo Hipotético. A partir de los coeficientes de la Tabla 4 (tomemos el modelo 4.1), es posible estimar cuál sería la PAC para cada medida-año listada en la Tabla 2, si todos los casos refirieran a funcionarios ($M = 0$) o a mujeres ($M = 1$), y asumiendo que la otra variable (el tipo de medida) se mantiene tal y como fue observada en el caso real. La Tabla 6 ilustra este ejercicio. Esta reproduce la matriz periódica (Tabla 2), utilizando las variables binarias M e I para condensar la información sobre el tipo de demanda y el tipo de medida. Los valores originales de la variable M , marcada en gris, son alterados para simular dos escenarios alternativos. La columna $M=0$ muestra la probabilidad anual de cumplimiento esperada de acuerdo con el modelo 4.1, si todas las filas de la matriz correspondieran a casos referidos a funcionarios. Por otra parte, la columna $M=1$ muestra la PAC si todas las filas de la matriz correspondieran a casos referidos a mujeres. Así, por ejemplo, el valor de la primera fila de la tabla (una medida referida a funcionarios, observada en 2010) refleja, en la columna $M=1$, un contrafáctico en el que el caso 1 se refiere a derechos de las mujeres. Este valor surge de la ecuación 1c, que altera el valor original de M para ser $M = 1$ en lugar de $M = 0$, y mantiene el valor observado de I como $I = 1$.

Tabla 6.
Matriz periódica con predicciones de PAC para M = 0 y M = 1

Caso	Año	Medida	M	I	Cumplimiento	t	M=0	M=1
1	2010	1	0	1	0	0	0,33	0,33
1	2011	1	0	1	0	1	0,33	0,33
1	2012	1	0	1	1	2	0,33	0,33
1	2010	2	0	0	0	0	0,20	0,00
1	2011	2	0	0	0	1	0,20	0,00
1	2012	2	0	0	0	2	0,20	0,00
1	2013	2	0	0	0	3	0,20	0,00
1	2014	2	0	0	1	4	0,20	0,00
2	2010	3	1	1	0	0	0,33	0,33
2	2011	3	1	1	0	1	0,33	0,33
2	2012	3	1	1	1	2	0,33	0,33
2	2010	4	1	0	0	0	0,20	0,00
2	2011	4	1	0	0	1	0,20	0,00
2	2012	4	1	0	0	2	0,20	0,00
2	2013	4	1	0	0	3	0,20	0,00
2	2014	4	1	0	0	4	0,20	0,00
2	2015	4	1	0	0	5	0,20	0,00
2	2016	4	1	0	0	6	0,20	0,00
Media							0,24	0,11

Nota: las predicciones están basadas en los coeficientes del modelo 4.1 (Tabla 4). La columna M=0 reporta la PAC asumiendo que todos los casos en la tabla refieren a funcionarios, mientras que la columna M=1 asume que todos los casos refieren a derechos de las mujeres.

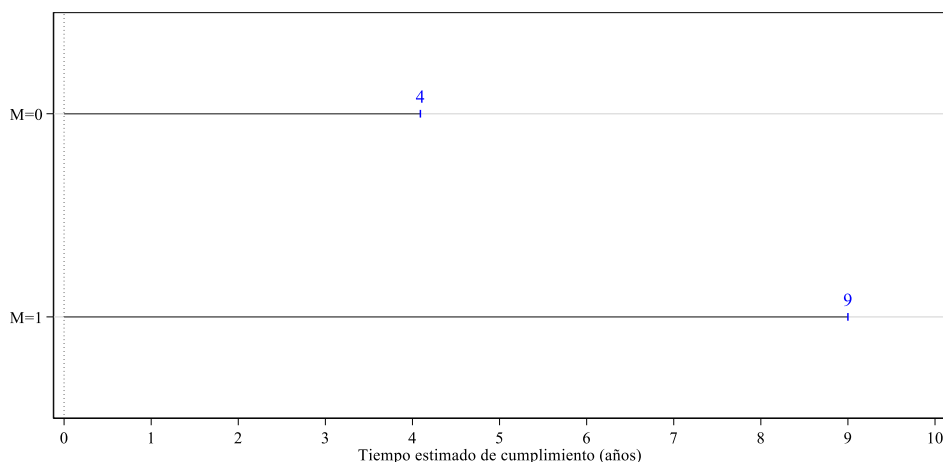
Para determinar el impacto general de los casos de mujeres utilizamos el método de estandarización marginal, que permite estimar efectos causales de una variable promediando las predicciones de nuestro modelo para los casos observados. La última fila de la Tabla 6 ilustra este procedimiento. Una vez que tenemos las predicciones para cada valor de M ($M = 0$ y $M = 1$), estas se promedian para todos los casos, y se calcula el efecto causal como la diferencia entre estas dos medias de cumplimiento.¹⁷ La diferencia entre 0,24 y 0,11 confirma el efecto estimado de -0,13 (es decir, una caída media del 13% en la PAC cuando los casos refieren a derechos de las mujeres) tal como indicara el coeficiente del modelo 4.2.

Estas dos predicciones nos permiten finalmente evaluar el Tiempo Estimado de Cumplimiento bajo los dos escenarios. En el escenario en que $M = 0$, el TEC es de 4,2 años (1/0, 24), mientras que en el escenario en que $M = 1$, el TEC es de 9,1 años (1/0,11). Este valor de 9 años, obtenido a partir del modelo que controla por el tipo de medida, ofrece un horizonte de cumplimiento algo menor al TEC de 10 años estimado inicialmente para los casos de mujeres, pero muestra también que la demora en los casos sobre mujeres no se explica simplemente por las medidas de no-repetición ordenadas.

La Figura 1 presenta la diferencia entre el TEC estimado para casos sobre funcionarios y mujeres de manera gráfica. Esta diferencia refuta la conclusión inicial, basada en una comparación ingenua de los tiempos observados de cumplimiento, que sugería que los casos de mujeres reciben una implementación más pronta.

¹⁷ La estandarización marginal proporciona una estimación del efecto medio del tratamiento (ATE) más realista que la ofrecida por otros métodos observacionales, lo que la convierte en un enfoque útil para la inferencia causal.

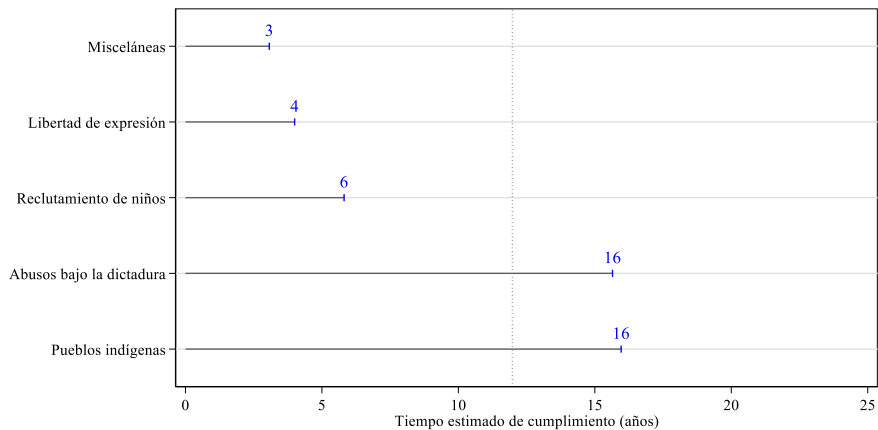
Figura 1. TEC
para casos de funcionarios ($M = 0$) y mujeres ($M = 1$)



Ejemplo de Paraguay. Este mismo método fue utilizado en el estudio de Paraguay para comparar el tiempo estimado de cumplimiento para cada uno de los tres grupos de variables (tipo de demanda, instrumento legal y tipo de medida de reparación), a partir de los coeficientes de los modelos 5.1, 5.2 y 5.3 en la Tabla 5.

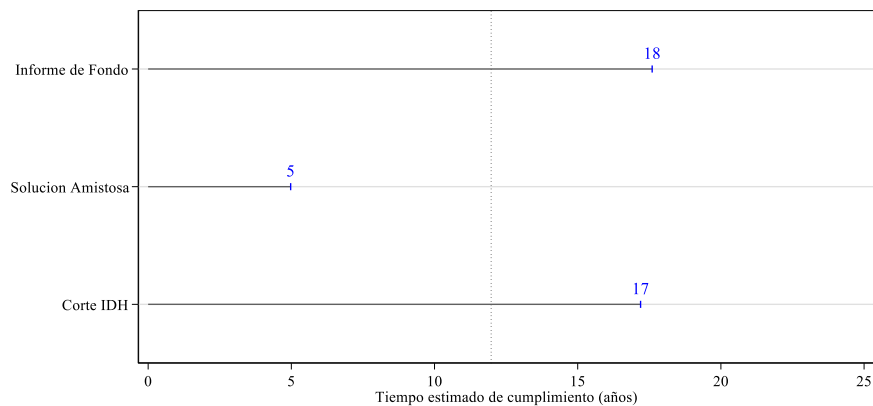
La Figura 2 compara el tiempo estimado de cumplimiento para los cinco tipos de demanda (libertad de expresión, reclutamiento de niños, abusos bajo la dictadura, pueblos indígenas y misceláneas). La evidencia indica una clara distinción entre las medidas de reparación vinculadas a abusos bajo la dictadura y a pueblos indígenas, con un tiempo estimado de cumplimiento de 16 años, y las otras categorías, con un tiempo estimado de entre 3 y 6 años. La línea de puntos incluida en las figuras marca, como referencia, el tiempo medio para toda la muestra de casos (12 años).

Figura 2. Paraguay: TEC por tipo de demanda



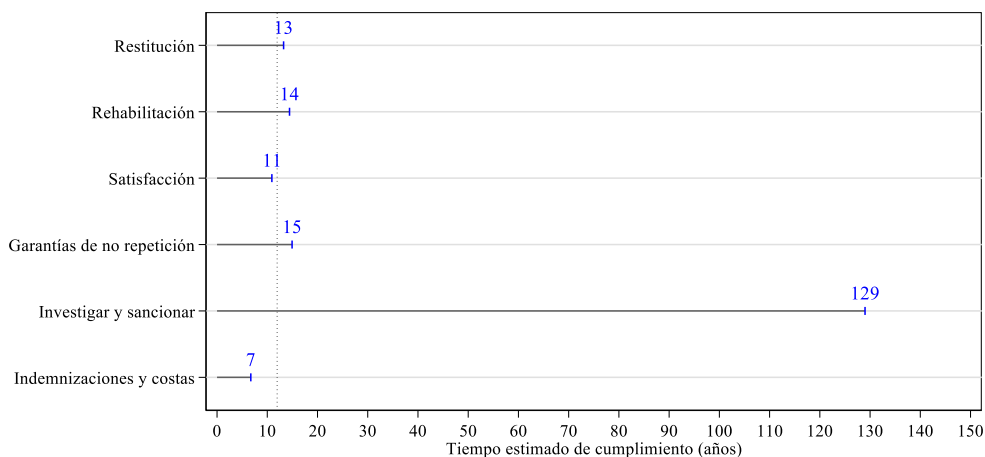
Como mencionamos anteriormente, este método permite evaluar la efectividad relativa de diferentes instrumentos jurídicos. La Figura 3 muestra la importancia de los esfuerzos realizados para lograr soluciones amistosas bajo los auspicios de la CIDH. Mientras que cumplir con las medidas resultantes de los informes de fondo toma a Paraguay 18 años (contando la fecha del informe privado del art. 50 como punto de partida), y cumplir con las medidas de reparación ordenadas por la Corte IDH toma 17 años en promedio, las soluciones amistosas logran acciones de cumplimiento en unos 5 años a partir del acuerdo.

Figura 3. Paraguay: TEC por tipo de instrumento



La Figura 4 muestra la comparación del tiempo estimado de cumplimiento por tipo de medida. El aspecto más llamativo de esta gráfica es el cambio de escala con respecto a las imágenes anteriores. Como la probabilidad de cumplimiento con las obligaciones de investigar y sancionar es extremadamente baja —un patrón recurrente entre los países que integran el Sistema Interamericano— el horizonte estimado a partir de esta probabilidad es artificialmente largo: 129 años. Este valor implausible refleja de manera contundente la probabilidad casi nula de cumplimiento con las obligaciones de investigar registradas en la base de datos.¹⁸

Figura 4.
Paraguay: TEC por tipo de medida de reparación



La estimación para las categorías restantes muestra también valores consistentes con la evidencia comparativa para otros países. El tiempo estimado de cumplimiento es de aproximadamente 7 años para el pago de indemnizaciones y costas, 11 años para medidas de satisfacción, 13 para medidas de restitución, 14 para rehabilitación y 15 años para garantías de no repetición.

¹⁸ Un TEC absurdamente dilatado siempre refleja una PAC que se aproxima a 0. En el caso extremo, una PAC = 0 generaría un TEC indeterminado (o un horizonte infinito).

Conclusiones

Poco después de asumir como presidente de Paraguay en agosto de 2003, Nicanor Duarte Frutos desató un plan para “pulverizar” (en sus palabras) a la Corte Suprema. Mientras el presidente negociaba el apoyo necesario en el Congreso para destituir a seis de los nueve magistrados, una intensa campaña apuntó a forzar sus dimisiones. El ministro Irala Burgos fue informado discretamente de que sería destituido “hiciera lo que hiciera”, y el magistrado Sapena Brugada denunció que no tenía ninguna posibilidad real de defenderse. El ministro Paredes presentó una nota al Senado declarando que el proceso era “subjetivo y sin garantías”. Presionados, tres de los seis magistrados renunciaron antes de que comenzara el juicio político acusando la falta de debido proceso. Lezcano Claude, uno de los tres magistrados eventualmente imputados por la Cámara de Diputados, dimitió poco después cuestionando el “pacto político” contra la Corte Suprema. Los dos ministros que resistieron las presiones, Ríos Ávalos y Fernández Gadea, fueron finalmente sometidos a un juicio en el Senado y destituidos sumariamente en diciembre de 2003.

Dieciocho años más tarde, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a Paraguay a indemnizar a Ríos Ávalos y a la familia de Fernández Gadea por la violación de sus derechos. Paraguay cumplió con las medidas en 2023, dos años después de la sentencia y dos décadas después de los hechos. El ministro Carlos Fernández Gadea nunca llegó a recibir una satisfacción. Había fallecido trece años antes, en 2010.

Esta historia, apenas una entre los 19 casos de Paraguay analizados en este capítulo, ilustra la importancia de asegurar celeridad en el cumplimiento de las decisiones internacionales. Las demoras en el cumplimiento representan una forma de revictimización de los afectados y sus familias por parte del Estado, responsable por los hechos en primer lugar.

Desafortunadamente, las demoras en el cumplimiento de las decisiones internacionales no pueden cuantificarse directamente. Dada la retardación de las medidas incumplidas —para las cuales, por definición, no conocemos la fecha de

ejecución— los plazos de cumplimiento deben ser inferidos a partir de un procedimiento estadístico.

Este capítulo ha ofrecido una introducción al procedimiento estadístico para seguimiento de decisiones internacionales desarrollado por el Laboratorio de Diseño y Cumplimiento de Reparaciones de la Universidad de Notre Dame. Este procedimiento resulta útil no solo para los organismos internacionales que buscan evaluar las acciones de diferentes Estados (v.g., la Unidad de Supervisión de la Corte IDH), sino también para los Estados que buscan mejorar el cumplimiento con diferentes tipos de medida (v.g., la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Paraguay). Lo que es más importante, este método permite evaluar la efectividad de los instrumentos jurídicos, como los acuerdos de solución amistosa o los acuerdos de cumplimiento, adoptados para acelerar la implementación de las medidas pendientes cuando los organismos internacionales y el Estado persiguen una solución dialógica.¹⁹

El método de cuatro pasos presentado en este capítulo ofrece un marco analítico general para el seguimiento de las decisiones internacionales que puede implementarse a través de un amplio rango de técnicas estadísticas. Por ejemplo, la probabilidad anual de cumplimiento puede estimarse de manera no-paramétrica (como en la Tabla 3), utilizando modelos paramétricos de probabilidad lineal (como en la Tabla 4), modelos de regresión logística multinivel o modelos log-log complementarios (como en la Tabla 5). Asimismo, el tiempo estimado de cumplimiento puede evaluarse para diferentes escenarios utilizando el método de estandarización marginal ilustrado en este ensayo, o empleando técnicas más sensibles al “ciclo vital” de cumplimiento.²⁰ Este marco analítico flexible promete entonces nuevos desarrollos e innovaciones en el futuro, de acuerdo con las necesidades de cada contexto y de cada institución.

¹⁹ Pérez-Liñán, A., Brocca, M. y Orizaga Inzunza, I. A., “Los acuerdos de cumplimiento en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en *Impactos CIDH: Compendio de artículos académicos*, comp. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, DC: OEA/Ser.L/V/II.doc.93/23, 2023, pp. 13-28.

²⁰ Véase, por ejemplo, Harden, J. J. y Kropko, J., “Simulating Duration Data for the Cox Model”, *Political Science Research and Methods* 7, no. 4 (2019), pp. 921-928.

Capítulo

2. Aceptación de recomendaciones en el Examen Periódico Universal

Gino Pauselli*

* Profesor asistente de la Universidad de Illinois, Urbana-Champaign.

Aceptación de recomendaciones en el Examen Periódico Universal. Examen Periódico Universal; Recomendaciones, cumplimiento y certificación; Resultados; Conclusión.

Los derechos humanos introdujeron en el sistema internacional la consideración del individuo y su dignidad como valores autónomos dentro de la sociedad internacional. Esto implica que la protección de los derechos humanos debe garantizarse de manera independiente del contexto en el que se encuentren. Aunque son los Estados los principales responsables de velar por los derechos de las personas bajo su jurisdicción, esta obligación deriva del mandato general del derecho internacional, que reconoce los derechos humanos como un valor autónomo.

En consecuencia, la protección de los derechos humanos está bajo la supervisión de mecanismos internacionales, cuyo objetivo es asegurar su disfrute efectivo e inmediato. Estos instrumentos presentan estructuras variadas, y en su mayoría no son de carácter judicial, dado que su propósito primario es la protección de los derechos humanos y porque al imponer sanciones a un Estado soberano se presentan problemas jurídicos y políticos.¹ Estos mecanismos adoptan diversas medidas para garantizar el respeto de las normas dictadas. Este trabajo estudia el cumplimiento de normas internacionales que carecen de un sistema formal de certificación. En particular, se evaluará este cumplimiento en el marco del Examen Periódico Universal (EPU), a través de la sistematización de la información

¹ Díez de Velasco Vallejo, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, España: Tecnos, 2007.

disponible en los informes de medio plazo presentados por Argentina, Chile, Colombia y Uruguay, en el contexto del primer ciclo del EPU (2008-2012).

La estructura del trabajo es la siguiente: en primer lugar, se explica qué es el EPU, sus componentes y funcionamiento, así como los principales hallazgos de la literatura académica sobre su efectividad. En segundo lugar, se presentan los datos recolectados y algunas tendencias que se observan en ellos. Finalmente, se proponen reflexiones sobre los obstáculos al cumplimiento y se sugieren posibles estrategias para superarlos.

Examen Periódico Universal

El Examen Periódico Universal (EPU) quedó consagrado en la Resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas como una de las principales responsabilidades del Consejo de Derechos Humanos,² creado también mediante esta resolución.³ La creación del Consejo y del EPU respondía a las críticas de selectividad y politización que afectaban a su antecesor, la Comisión de Derechos Humanos, y a su forma de abordar estas cuestiones.⁴

El EPU es un mecanismo mediante el cual las prácticas de derechos humanos de todos los Estados miembros de la ONU son revisadas en ciclos de cuatro años y medio, estructurados en tres etapas.⁵ Este proceso debe llevarse a cabo respetando “la igualdad de trato respecto de todos los Estados”.⁶ A pesar de que la participación es voluntaria, este mecanismo ha logrado la participación de 100% de

² Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU). (s.f.). Información básica sobre el EPU. Disponible en: «<https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/upr/basic-facts>».

³ Para más información consultar «<https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/upr/basic-facts>».

⁴ Etone, D., “Theoretical challenges to understanding the potential impact of the Universal Periodic Review Mechanism: Revisiting theoretical approaches to state human rights compliance”, *Journal of Human Rights* 18, no. 1 (2019), pp. 36-56. Disponible en: «<https://doi.org/10.1080/14754835.2019.1579639>».

⁵ UPR INFO, Beyond Promises: The Impact of the UPR on the Ground. UPR Info Annual Report. Geneva: UPR Info. 2014. Disponible en: «https://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/2014_beyond_promises.pdf».

⁶ Asamblea General de la ONU (15/3/2006). Resolución 60/251. Disponible en: «https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/a.res.60.251._sp.pdf».

los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas en sus tres primeros ciclos (2008-2022).

La primera etapa consiste en un análisis de la situación de los derechos humanos en el Estado bajo revisión. Para elaborar los informes, se recaba información no solo de los gobiernos nacionales, sino también de organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros actores de la sociedad civil acreditados ante el sistema de Naciones Unidas.⁷ A partir de esta información, el Alto Comisionado de los Derechos Humanos elabora un informe de no más de 5,350 palabras, que puede incluir recomendaciones, y lo remite al Consejo de Derechos Humanos. En la sesión del Grupo de Trabajo, durante un diálogo interactivo, otros Estados y observadores permanentes disponen de 140 minutos para formular comentarios, preguntas y recomendaciones al país examinado.⁸ Las bases del examen incluyen el Derecho Internacional Humanitario, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas, los tratados de los que el Estado es parte y los compromisos voluntarios que haya asumido.⁹ Las recomendaciones, que varían en contenido y severidad, buscan fomentar un espíritu cooperativo en el examen. Dependiendo del contexto, los países pueden emitir felicitaciones o exigencias más críticas. Tras recibir las recomendaciones, el Estado examinado debe declarar cuáles acepta y cuáles simplemente “anota”. Al concluir la revisión, el Estado y un grupo de tres países, denominados “troika”, preparan un informe que documenta todo el proceso.

En general, los estudios coinciden en que el EPU es efectivo en su primera etapa, reflejando con precisión la situación de derechos humanos en los países.¹⁰ Según

⁷ Nie, M., “IO’s selective adoption of NGO information: Evidence from the Universal Periodic Review”, *The Review of International Organizations* 18, (2022), pp. 27-59. Disponible en: «<https://doi.org/10.1007/s11558-022-09455-3>».

⁸ Milewicz, K. M. y Goodin, R. E., “Deliberative Capacity Building through International Organizations: The Case of the Universal Periodic Review of Human Rights”, *British Journal of Political Science* 48, no. 2 (2018), pp. 513-533. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/S0007123415000708>».

⁹ UPR INFO, *Beyond Promises: The Impact of the UPR on the Ground*. Disponible en: «https://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/2014_beyond_promises.pdf».

¹⁰ Véase Carraro, V., “Promoting Compliance with Human Rights: The Performance of the United Nations’ Universal Periodic Review and Treaty Bodies”, *International Studies Quarterly* 63, no. 4 (2019), pp. 1079-1093. Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/isq/sqz078>».

Nie,¹¹ este éxito se debe a la confiabilidad del proceso de selección de información, que proviene de ONG creíbles y con buena reputación, las cuales emplean un lenguaje neutral y cuentan con el respaldo de otras organizaciones.

La segunda fase, la implementación, es quizás la más crucial. Se trata de traducir las recomendaciones en medidas concretas que mejoren la situación de derechos humanos en el Estado examinado, lo que determina tanto la eficiencia como la credibilidad del mecanismo y el compromiso del Estado.¹²

En la tercera fase, la de seguimiento, los Estados tienen la opción de presentar un informe de medio plazo dos o tres años después del examen, informando al Consejo de Derechos Humanos sobre el avance en la implementación de las recomendaciones. Aunque este informe es voluntario, es “calurosamente recomendado” por la Resolución 16/21 (párr. 18) y tiene pocos requerimientos formales. Esta fase ha sido criticada por quedar desatendida. A pesar de los esfuerzos de UPR Info, que ha trabajado en conjunto con la sociedad civil y los Estados bajo revisión, solo se ha logrado cubrir la mitad de las recomendaciones del primer ciclo.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos de la segunda y tercera etapas, la literatura presenta puntos de vista divergentes. Por un lado, algunos estudios sostienen que la estrategia de *naming and shaming* puede ser efectiva para mejorar el cumplimiento de los derechos humanos. Este enfoque implica condenar públicamente a los infractores para presionarlos a cumplir con las normas internacionales.¹³ Desde esta perspectiva, los compromisos públicos, incluso sin mecanismos coercitivos, pueden mejorar el desempeño en derechos humanos, ya que los Estados desean cumplir, pero a menudo carecen de capacidad para hacerlo.¹⁴ Este argumento sostiene que los Estados cumplen con las normas por el deseo de encarnar

¹¹ Nie, M., “IO’s selective adoption of NGO information: Evidence from the Universal Periodic Review”, pp. 27-59. Disponible en: «<https://doi.org/10.1007/s11558-022-09455-3>».

¹² UPR INFO, Beyond Promises: The Impact of the UPR on the Ground. Disponible en: «https://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/2014_beyond_promises.pdf».

¹³ Kim, Y., “A network analysis of naming and shaming in the universal periodic review”, *International Interactions* 49, no. 3 (2023), pp. 287-314. Disponible en: «<https://doi.org/10.1080/03050629.2023.2172003>».

¹⁴ Chayes, A. y Chayes A., “On compliance”, *International Organization* 47, no. 2 (1993), pp. 175-205. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/S0020818300027910>».

los estándares internacionales o por miedo a la vergüenza y al daño reputacional que podría causar la falta de acción.¹⁵ Desde este punto de vista, aceptar una recomendación no es solo una decisión política, sino también una oportunidad para una “actuación retórica” que compromete al Estado frente a la presión de grupos de presión nacionales e internacionales.¹⁶

Asimismo, la literatura ha estudiado los factores que influyen en la fuerza de una recomendación. En primer lugar, parte de los estudiosos concluyen que las recomendaciones de aliados geopolíticos tienden a ser menos frecuentes, de temas menos sensibles, pero más significativas para quien las recibe, precisamente porque no atender las sugerencias podría repercutir la relación con el aliado.¹⁷ En segundo lugar, se sostiene que no solo influye el emisor sino también el mensaje, es decir, que depende del contenido de la recomendación qué tan probable es que esta sea llevada a cabo. Cuando son más precisas, es más difícil para los países implementarlas, ya que implican cambios en el comportamiento más precisos y esto es costoso.¹⁸ En tercer lugar, se ha estudiado cómo las características del receptor

¹⁵ Véase Carraro, V., “Promoting Compliance with Human Rights: The Performance of the United Nations’ Universal Periodic Review and Treaty Bodies”, pp. 1079-1093. Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/isq/sqz078>»; Meyerrose, A. M. y Nooruddin, I., “Trojan horses in liberal international organizations? How democratic backsliders undermine the UNHRC”, *The Review of International Organizations*, contribution to the special issue (2023), pp. 1-32. Disponible en: «<https://doi.org/10.1007/s11558-023-09511-6>»; Terman, R. y Voeten, E., “The relational politics of shame: Evidence from the universal periodic review”, *Springer* 13, (2017), pp. 1-23. Disponible en: «<https://doi.org/10.1007/s11558-016-9264-x>»; Finnemore, M., “Norms, culture, and world politics: insights from Sociology’s institutionalism”, *International Organization* 50, no. 2 (1996), pp. 325-347. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/S0020818300028587>», y Finnemore, M. y Sikkink, K., “Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics”, *Annual Review of Political Science* 4, no. 1 (2001), pp. 391-416. Disponible en: «<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.391>».

¹⁶ Véase Carraro, V., “Promoting Compliance with Human Rights: The Performance of the United Nations’ Universal Periodic Review and Treaty Bodies”, pp. 1079-1093. Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/isq/sqz078>»; Terman, R. y Voeten, E., “The relational politics of shame: Evidence from the universal periodic review”, pp. 1-23. Disponible en: «<https://doi.org/10.1007/s11558-016-9264-x>», y Schimmel, N., “The UN Human Rights Council’s Universal Periodic Review as a rhetorical battlefield of nations: Useful tool or futile performance?”, *World Affairs* 186, no. 1 (2022). Disponible en: «<https://doi.org/10.1177/00438200221121523>».

¹⁷ Véase Terman, R. y Voeten, E., “The relational politics of shame: Evidence from the universal periodic review”, pp. 1-23. Disponible en: «<https://doi.org/10.1007/s11558-016-9264-x>», y Terman, R. y Byun, J., “Punishment and Politicization in the International Human Rights Regime”, *American Political Science Review* 116, no. 2 (2022), pp. 385-402. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/S0003055421001167>».

¹⁸ Véase Haglund, J., Hillebrecht C. y Roesch Read H., “International Human Rights Recommendations at Home: Introducing the Women’s Rights Compliance Database (WRCDD)”, *International Interactions* 48,

pueden modificar el cumplimiento de una recomendación, en específico, su propio posicionamiento geopolítico. Terman y Búzás¹⁹ tipifican comunidades normativas a partir de las posiciones expresadas en el EPU y encuentran que los países latinoamericanos son institucionalistas, es decir, que alientan las instituciones domésticas de derechos humanos. Asimismo, la literatura señala que los Estados pueden ser reticentes a cumplir recomendaciones que favorezcan a los grupos de oposición o a la resistencia general de la población civil.²⁰

Por otro lado, algunos académicos dudan de la efectividad del *naming and shaming* como estrategia para mejorar el cumplimiento de los derechos humanos. Respecto al EPU, un punto débil señalado es la falta de estudios que se concentren en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas, es decir, en si los Estados realmente actúan conforme a la ley.^{21 y 22} Además, la literatura tiende a centrarse más en la creación y funcionamiento del EPU que en su efectividad. Se ha argumentado que los informes de medio plazo no son confiables, ya que son elaborados por los propios países sin estándares universales, lo que genera desigualdad a la hora de rendir cuentas.²³ Se apunta que la falta de un mecanismo de monitoreo adecuado elimina la posibilidad de identificar y señalar a los infractores.²⁴

no. 5 (2022), pp. 1070-1087. Disponible en: «<https://doi.org/10.1080/03050629.2022.2090935>»; Terman, R. y Voeten, E., “The relational politics of shame: Evidence from the universal periodic review”, pp. 1-23. Disponible en: «<https://doi.org/10.1007/s11558-016-9264-x>», y Park, Ch. y Park, P., “You Scratch My Back, and I Scratch Yours: Autocratic Reciprocity in the Politics of Naming and Shaming”, *International Interactions* 51, no. 1 (2024), Forthcoming.

¹⁹ Terman, R. y Búzás, Z., “A House Divided: Norm Fragmentation in the International Human Rights Regime”, *International Studies Quarterly* 65, no. 2 (2021). Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/isq/sqab019>».

²⁰ Pauselli, G., Urdínez, F. y Merke, F., “Shaping the liberal international order from the inside: A natural experiment on China’s influence in the UN Human Rights Council”, *Research & Politics* 10, no. 3 (2023). Disponible en: «<https://doi.org/10.1177/20531680231193513>», y Pauselli, G. y Urzúa, M. J., “Why autocracies fear LGBTQ+ rights”, *Journal of Democracy* 35, no. 2 (2024), pp. 80-92. Disponible en: «<https://www.journalofdemocracy.org/articles/why-autocracies-fear-lgbtq-rights>».

²¹ Raustiala, K., “Compliance and Effectiveness in International Regulatory Cooperation. Case Western”, *Reserve Journal of International Law* 32, no. 3 (2000), pp. 387-440. Disponible en: «<https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol32/iss3/2>».

²² Al respecto, se debe diferenciar entre cumplimiento, implementación y efectividad. Mientras cumplimiento refiere a actuar de acuerdo con la ley, implementación se define como cuando eso requiere alguna acción por parte del Estado y efectividad cuando produce cambios medibles en el comportamiento (Raustiala, “Compliance and Effectiveness in International Regulatory Cooperation. Case Western”).

²³ Schimmel, N., “The UN Human Rights Council’s Universal Periodic Review as a rhetorical battlefield of nations: Useful tool or futile performance?”. Disponible en: «<https://doi.org/10.1177/00438200221121523>».

²⁴ Kelley, J. G. y Simmons, B. A., “Politics by number: indicators as social pressure in international relations”, *American Journal of Political Science* 59, no. 1 (2015), pp. 55-70.

Otro aspecto crítico es que muchos estudios sobre el cumplimiento no consideran otros factores influyentes, como la naturaleza política de las recomendaciones. Tal es el caso del informe de UPR Info,²⁵ que no capturó más de la mitad de las recomendaciones en el primer ciclo.²⁶ Mientras que la literatura aborda cómo las dinámicas políticas afectan el cumplimiento, a menudo pasa por alto cómo estas mismas dinámicas influyen en los informes que sirven para monitorear dicho cumplimiento. Los Estados tienden a caracterizar cualquier acción como cumplimiento o implementación, aprovechando la falta de escrutinio para proyectarse como defensores de los derechos humanos, incluso cuando sus acciones son mínimas o nulas.²⁷ Esta corriente sostiene que la falta de un mecanismo coercitivo y el débil proceso de informes desacreditan la efectividad del EPU, lo que plantea serias dudas sobre su capacidad para generar un impacto real. Además, en ausencia de un sistema de certificación, los Estados tienen incentivos para no presentar informes o, en caso de hacerlo, para tergiversar la realidad e inflar el nivel de cumplimiento reportado.²⁸

Recomendaciones, cumplimiento y certificación

Este estudio adopta un enfoque relacional que entiende el ejercicio de auto-reporte de los Estados como una acción retórica. En este contexto, se busca evaluar el cumplimiento del EPU utilizando los informes de mediano plazo que los propios

²⁵ UPR INFO, *Beyond Promises: The Impact of the UPR on the Ground*. Disponible en: «https://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/2014_beyond_promises.pdf».

²⁶ Elizalde, P. A., “Horizontal Pathway to Impact? An Assessment of the Universal Periodic Review At 10”, en *Contesting Human Rights* eds. Brysk, A. y Stohl, M., Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, pp. 83-106, y Carraro, V., “Promoting Compliance with Human Rights: The Performance of the United Nations’ Universal Periodic Review and Treaty Bodies”, pp. 1079-1093. Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/isq/sqz078>».

²⁷ Montal, F y Pauselli, G., “Is the Bad News about Compliance Bad News about Human Rights? Evidence from the Inter-American Commission on Human Rights”, *International Studies Quarterly* 67, no. 2 (2023). Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/isq/sqad027>».

²⁸ Meyerrose, A. M. y Nooruddin, I., “Trojan horses in liberal international organizations? How democratic backsliders undermine the UNHRC”, pp. 1-32. Disponible en: «<https://doi.org/10.1007/s11558-023-09511-6>»; Montal, F y Pauselli, G., “Is the Bad News about Compliance Bad News about Human Rights? Evidence from the Inter-American Commission on Human Rights”. Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/isq/sqad027>», y Schimmel, N., “The UN Human Rights Council’s Universal Periodic Review as a rhetorical battlefield of nations: Useful tool or futile performance?”. Disponible en: «<https://orcid.org/0000-0002-5429-8813>».

países presentan. Para ello, se toma como base la información proporcionada por UPR Info, disponible en su página web, sobre las recomendaciones emitidas durante el primer ciclo de revisiones.

UPR Info clasifica las recomendaciones según varios criterios: fecha, país emisor, país receptor, tema abordado, texto de la recomendación, y si esta fue “anotada” o “aceptada”, entre otras variables relacionadas con el país recomendador y el país examinado. A esta base de datos se añade una variable binaria que indica el “cumplimiento auto-reportado” por los Estados. La unidad de análisis en este estudio es cada oportunidad de reporte sobre una recomendación, tal como se presenta en los informes de mediano plazo publicados en la página oficial del Consejo de Derechos Humanos. Para cada recomendación registrada en UPR Info, se evalúa si los Estados reportan cumplimiento, codificado como 1, o si no lo hacen, codificado como 0. La riqueza de los datos disponibles en la base de UPR Info permite explorar cómo variables destacadas en la literatura, como la afinidad geopolítica, el nivel de especificidad de las recomendaciones, o el tema tratado, influyen en la decisión de los Estados de reportar cumplimiento. Para ello, se examina si los países son más propensos a informar cumplimiento en función de tres criterios principales: (1) el tema de la recomendación, (2) el tipo de acción sugerida, y (3) la afinidad política entre el país que recomienda y el país receptor.

Los países seleccionados para el análisis fueron Argentina, Chile, Colombia y Uruguay, elegidos por la disponibilidad de sus informes de mediano plazo y su representatividad en el continente. En este trabajo se analizan únicamente los informes del primer ciclo para todos los países, y del segundo ciclo solo para Argentina, debido a la disponibilidad de información. En total, el número de recomendaciones analizadas es de 597: 266 de Argentina, 121 de Chile, 112 de Colombia y 98 de Uruguay.

La identificación de cada recomendación en los informes de mediano plazo se realizó comparando el texto presentado en dichos informes con la información provista por la base de datos de UPR Info. Esto incluyó la revisión del número de la recomendación de acuerdo con el informe del Grupo de Trabajo y la correspondencia con el país emisor. Las recomendaciones que UPR Info registra como

“compromisos voluntarios” del propio país examinado no fueron incluidas en el análisis, debido a su presencia inconsistente en los informes de auto-reporte de los Estados. Además, se identificaron casos en los que los países reportan cumplimiento incluso para recomendaciones que solo fueron anotadas.

Resultados

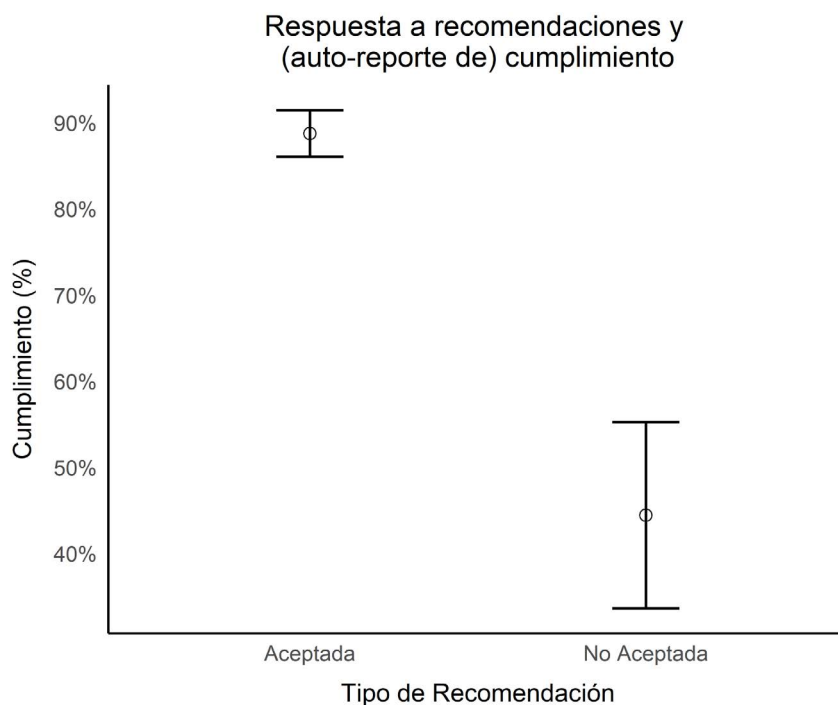
Por un lado, este estudio trabaja con un bajo número de reportes por su escasa disponibilidad, esto indica que los Estados deciden no colaborar con el sistema de reportes de medio término de manera mayoritaria. Esta falta de predisposición con el escrutinio se hace patente también en el hecho que en dos de los cuatro países seleccionados la información se encuentra disponible únicamente en español. Además, al presentar todos los informes en distintos formatos se producen obstáculos de legibilidad y de facilidad para encontrar una recomendación en específico y/o la acción llevada a cabo.

Por otro lado, los datos recolectados muestran que los Estados tienden a reportar altos niveles de cumplimiento con las recomendaciones. De las 597 recomendaciones analizadas, los cuatro países latinoamericanos incluidos en este estudio reportaron cumplimiento en un 82,3% de las mismas. ¿Cómo varían los niveles de cumplimiento respecto a distintas características de las recomendaciones o de los países recomendadores? A continuación, se presentan resultados preliminares del análisis que busca responder a dicha pregunta.

El análisis de las recomendaciones reportadas como cumplidas revela que los países son más proclives a reportar cumplimiento con recomendaciones que aceptaron que con aquellas que no aceptaron. En particular, las recomendaciones que los Estados han aceptado son el doble de probable de ser cumplidas (88,8%) que aquellas que no fueron aceptadas (44,4%) de acuerdo con la información auto-reportada en los informes de medio término. Esto sugiere que la aceptación de recomendaciones es significativa en tanto que, aunque no son vinculantes y los Estados podrían tener incentivos a aceptar todas, la aceptación genera expectativas por parte de la comunidad internacional. A su vez, el alto nivel de cumplimiento en un período relativamente corto (2 años y medio) de las

recomendaciones aceptadas, como también el de las no aceptadas sugiere que podría haber inflación del reporte de cumplimiento. Esto es consistente con la idea que, bajo ausencia de mecanismos de monitoreo y el involucramiento de actores con capacidad y experiencia en monitoreo, los Estados tienen incentivos para utilizar estándares bajos de cumplimiento.²⁹

Gráfico 1

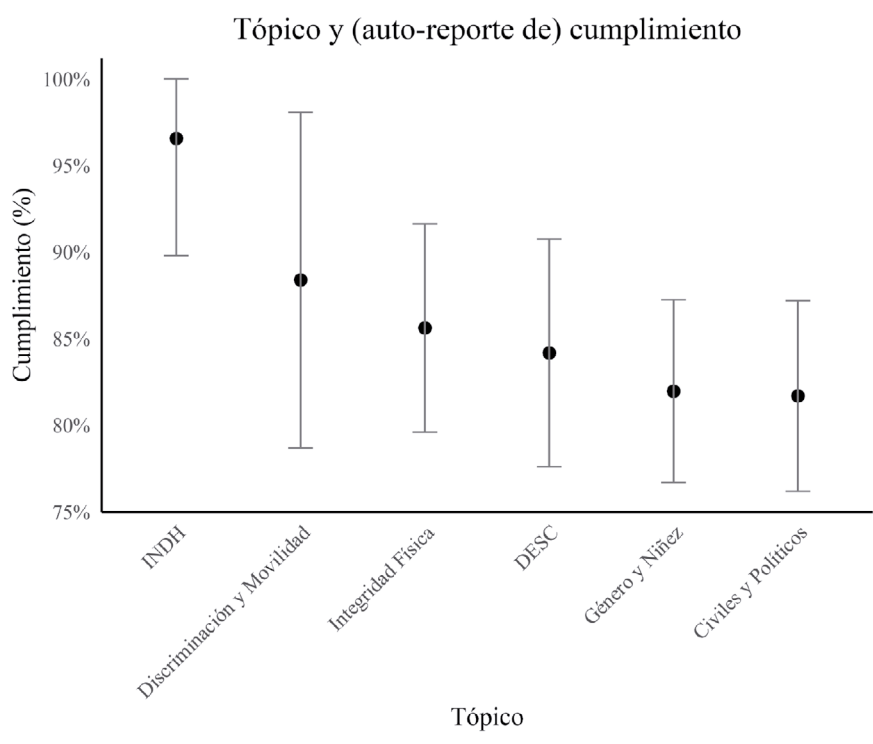


Existen motivos para esperar que recomendaciones de ciertos tópicos sean más probables de ser cumplidas que otras. Por ejemplo, los países pueden ser más reacios a cumplir recomendaciones relacionadas con derechos civiles y políticos que

²⁹ Montal, F y Pauselli, G., “Is the Bad News about Compliance Bad News about Human Rights? Evidence from the Inter-American Commission on Human Rights”. Disponible en: « [//doi.org/10.1093/isq/sqad027](https://doi.org/10.1093/isq/sqad027) ».

expandan los derechos de potenciales grupos de oposición³⁰ o que permitan organizar a sectores de la población civil.³¹ En el caso del EPU, no se observa una significativa diferencia en los niveles de cumplimiento de las recomendaciones con base en el tópico de derechos humanos en el que se enfocan. La única excepción son recomendaciones relacionadas con las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) que son mucho más probables de ser implementadas (89,8%) que el resto.

Gráfico 2

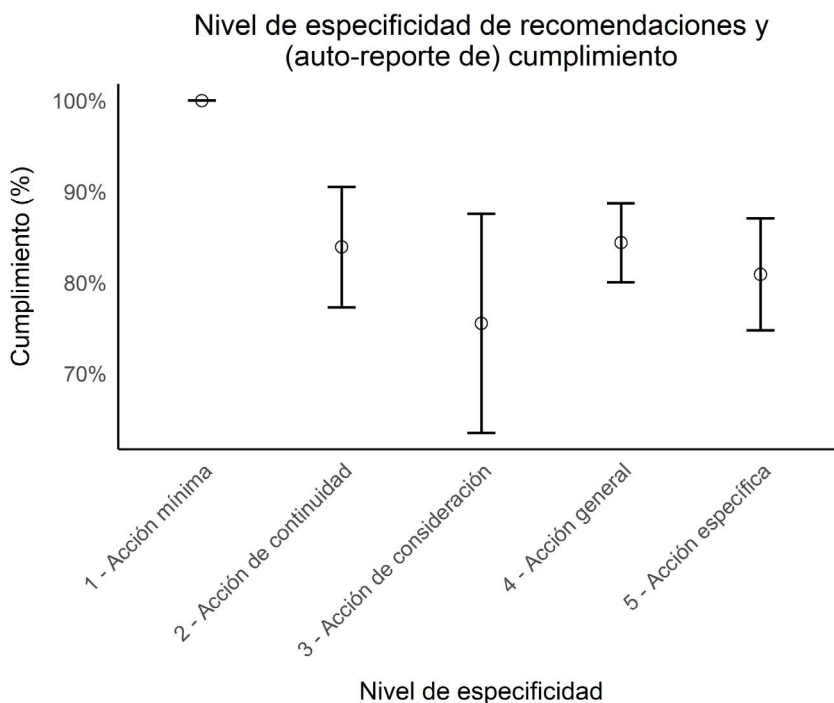


³⁰ Pauselli, G., Urdínez, F. y Merke, F., "Shaping the liberal international order from the inside: A natural experiment on China's influence in the UN Human Rights Council", *Research & Politics* 10, no. 3 (2023). Disponible en: «<https://doi.org/10.1177/20531680231193513>».

³¹ Pauselli, G. y Urzúa, M. J., "Why autocracies fear LGBTQ+ rights", pp. 80-92. Disponible en: «<https://www.journalofdemocracy.org/articles/why-autocracies-fear-lgbtq-rights>».

La literatura sobre el Examen Periódico Universal (EPU) ha demostrado consistentemente que el nivel de especificidad de las recomendaciones influye en su probabilidad de aceptación.³² Sin embargo, esta relación no se observa en la probabilidad de reportar cumplimiento. Para estudiar la relación entre el cumplimiento y la especificidad de las recomendaciones, se empleó la codificación realizada por UPR Info. Aunque los países analizados reportaron un 100% de cumplimiento con recomendaciones de acción mínima, no se encontraron diferencias significativas en los niveles de cumplimiento reportado para recomendaciones de mayor especificidad. Todas las recomendaciones tienden a tener niveles de cumplimiento entre el 75% y 85%, independientemente de su nivel de especificidad.

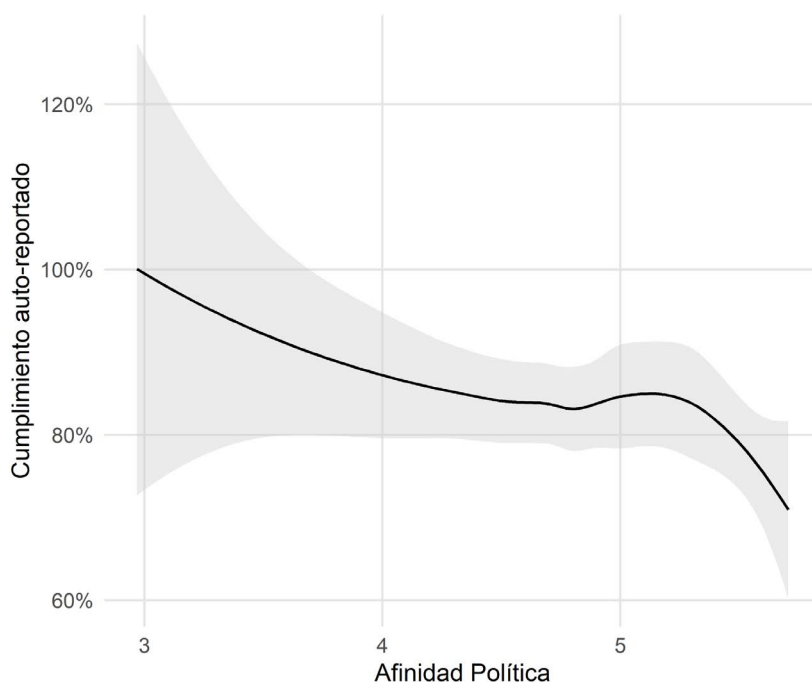
Gráfico 3



³² Véase Terman, R. y Voeten, E., “The relational politics of shame: Evidence from the universal periodic review”, pp. 1-23. Disponible en: «<https://doi.org/10.1007/s11558-016-9264-x>», y Park, Ch. y Park, P., “You Scratch My Back, and I Scratch Yours: Autocratic Reciprocity in the Politics of Naming and Shaming”.

Además, la literatura ha subrayado el papel de la afinidad política entre el país que emite la recomendación y el país bajo revisión. La evidencia indica que una mayor afinidad predice una mayor aceptación de las recomendaciones. Sin embargo, al igual que con la especificidad de las recomendaciones, los países no reportan mayores niveles de cumplimiento diferentes en recomendaciones realizadas por países con quienes tienen mayor afinidad política. Usando los datos de Strezhnev, Bailey y Voeten³³ (2017), el gráfico 4 muestra la relación entre la afinidad política (eje X, medida por la distancia entre puntos ideales) y el porcentaje de recomendaciones declaradas como cumplidas. Se observa que a mayores niveles de afinidad política (valores más altos en el eje X), los países reportan un menor porcentaje de cumplimiento de las recomendaciones.

Gráfico 4



³³ Bailey, M. A., Strezhnev, A. y Voeten, E., "Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data", *Journal of Conflict Resolution* 61, no. 2 (2017), pp. 430-450. Disponible en: «<https://doi.org/10.1177/0022002715595700>».

Conclusión

En este trabajo se han explorado los informes de cumplimiento de mediano plazo del primer ciclo del Examen Periódico Universal de Argentina, Chile, Colombia y Uruguay buscando analizar el cumplimiento auto-reportado de las recomendaciones que dichos países recibieron en el primer ciclo del instrumento internacional. Luego de atender a la estructura y funcionamiento del mecanismo, los datos recopilados —a partir de la base de datos de la organización de UPR Info y de los informes de mediano plazo— señalan que existe una situación de inflación de los reportes.

Este trabajo entiende que el gran nivel de cumplimiento auto-reportado se debe a que los Estados entienden las ventajas de presentarse como respetuosos de las normas internacionales de derechos humanos, y ante una luz más optimista que desean optar por ese camino (Chayes y Chayes, 1993), pero al mismo tiempo que la falta de un mecanismo de monitoreo adecuado elimina la posibilidad de identificar y señalar a los infractores y de poner en acción los mecanismos del *naming and shaming*.³⁴

El primer examen realizado revela que los Estados indican cumplir en un 88.8% las recomendaciones aceptadas, y en menor medida las no aceptadas. Sin embargo, este alto nivel de cumplimiento, dado el corto plazo en el que los Estados entregan los informes, parece inverosímil. Esta interpretación se robustece al observar que la variación del cumplimiento reportado no varía de acuerdo con la especificidad de la recomendación otorgada. Es decir, que los Estados no indican verse afectados por los costos de implementar las recomendaciones más complejas.

³⁴ Meyerrose, A. M. y Nooruddin, I., “Trojan horses in liberal international organizations? How democratic backsliders undermine the UNHRC”, pp. 1-32. Disponible en: «<https://doi.org/10.1007/s11558-023-09511>»; Montal, F y Pauselli, G., “Is the Bad News about Compliance Bad News about Human Rights? Evidence from the Inter-American Commission on Human Rights”. Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/isq/sqad027>»; Schimmel, N., “The UN Human Rights Council’s Universal Periodic Review as a rhetorical battlefield of nations: Useful tool or futile performance?”. Disponible en: «<https://orcid.org/0000-0002-5429-8813>», y Kelley, J. G. y Simmons, B. A., “Politics by number: indicators as social pressure in international relations”, pp. 55-70.

De acuerdo con la información recabada para el presente trabajo no hay diferencias significativas de auto-reporte de cumplimiento según el tema en cuestión, con excepción del establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) que reportan ser cumplidas en mayor medida. Este hallazgo se adhiere a la clasificación de posiciones normativas realizadas por Terman y Búzás,³⁵ en donde los países latinoamericanos son clasificados como institucionalistas, es decir, que alientan las instituciones domésticas de derechos humanos.

Al comparar el cumplimiento auto-reportado respecto de la afinidad geopolítica se observa que a mayores niveles de afinidad política (valores más altos en el eje X), los países reportan un menor porcentaje de cumplimiento de las recomendaciones. Así, el análisis de los niveles de autocumplimiento auto-reportado indica que este no coincide con las asunciones generalizadas de la literatura, que los Estados cumplen más con las recomendaciones de pares afines geopolíticamente³⁶ y que el cumplimiento depende del tema.³⁷

Estos hallazgos más que indicar la realidad del cumplimiento de los países señalan los usos políticos de los reportes, es decir, su función como herramienta retórica de política exterior.³⁸ Así, se debe entender los resultados obtenidos como indicadores del modo de funcionar de un mecanismo sin certificación de cumplimiento y no tanto como reflejo del impacto real del EPU.³⁹ El EPU presenta una gran participación relacionada a su confiabilidad como instrumento de rele-

³⁵ Terman, R. y Búzás, Z., "A House Divided: Norm Fragmentation in the International Human Rights Regime". Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/isq/sqab019>».

³⁶ Terman, R. y Voeten, E., "The relational politics of shame: Evidence from the universal periodic review", pp. 1-23. Disponible en: «<https://doi.org/10.1007/s11558-016-9264-x>».

³⁷ Terman, R. y Byun, J., "Punishment and Politicization in the International Human Rights Regime", pp. 385-402. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/S0003055421001167>».

³⁸ Véase Carraro, V., "Promoting Compliance with Human Rights: The Performance of the United Nations' Universal Periodic Review and Treaty Bodies", pp. 1079-1093. Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/isq/sqz078>»; Meyerrose, A. M. y Nooruddin, I., "Trojan horses in liberal international organizations? How democratic backsliders undermine the UNHRC", pp. 1-32. Disponible en: «<https://doi.org/10.1007/s11558-023-09511>», y Schimmel, N., "The UN Human Rights Council's Universal Periodic Review as a rhetorical battlefield of nations: Useful tool or futile performance?". Disponible en: «<https://orcid.org/0000-0002-5429-8813>».

³⁹ Montal, F. y Pauselli, G., "Is the Bad News about Compliance Bad News about Human Rights? Evidence from the Inter-American Commission on Human Rights". Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/isq/squad027>».

vamiento de información sobre la situación de derechos humanos a partir de la participación de organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil acreditadas ante el sistema de Naciones Unidas, pero tiene ciertas debilidades en las etapas de implementación y su seguimiento.⁴⁰

Respecto de este aspecto menos efectivo del mecanismo internacional, el presente trabajo señala los efectos de la ausencia de un mecanismo de certificación de cumplimiento, pero también indica la posibilidad de suplir esta falta. Como señala Nie⁴¹ el involucramiento de actores distintos a los Estados en los mecanismos de derechos humanos aumenta la confiabilidad de las instituciones, ya que el sistema de Naciones Unidas tiende a incorporar ONG confiables y a cambio robustece las ganancias de los Estados de participar en el mecanismo, precisamente porque es fiable. Acciones en este sentido podrían aumentar la participación de los Estados en la entrega de los informes de mediano plazo, que a la fecha es muy escasa. Asimismo, la introducción de un mecanismo de certificación de cumplimiento contrarresta los incentivos que tienen los Estados para inflar el nivel de cumplimiento y evita los costos organizacionales de monitorear el cumplimiento por parte de Naciones Unidas.⁴²

Por supuesto, modificaciones en el mecanismo pueden llevar a una reevaluación por parte de los Estados de los costos y beneficios implicados en participar en él. Por ejemplo, el fortalecimiento del mecanismo de seguimiento puede demorar la aprobación de los informes de seguimiento o ahuyentar a Estados que saben que no cumplen con los compromisos asumidos. Sin embargo, este intercambio entre participación y efectividad puede resultar en última instancia beneficioso, ya que permitiría robustecer el objetivo último del EPU como mecanismo internacional: el cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

⁴⁰ Véase Carraro, V., "Promoting Compliance with Human Rights: The Performance of the United Nations' Universal Periodic Review and Treaty Bodies", pp. 1079-1093. Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/isq/sqz078>», y Nie, M., "IO's selective adoption of NGO information: Evidence from the Universal Periodic Review", pp. 27-59. Disponible en: «<https://doi.org/10.1007/s11558-022-09455-3>».

⁴¹ Nie, M., "IO's selective adoption of NGO information: Evidence from the Universal Periodic Review", pp. 27-59. Disponible en: «<https://doi.org/10.1007/s11558-022-09455-3>».

⁴² Montal, F y Pauselli, G., "Is the Bad News about Compliance Bad News about Human Rights? Evidence from the Inter-American Commission on Human Rights". Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/isq/squad027>».

Capítulo

3.

Negacionismo y desobediencia: el desacato de Perú ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Patricia Cruz Marín*

* Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, licenciada en Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y maestra en Derecho por Yale Law School. Actualmente es candidata a doctora en Derecho por Yale Law School y se desempeña como abogada en el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), una organización con más de 30 años de experiencia en el litigio de casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Negacionismo y desobediencia: el desacato de Perú ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. I. Introducción; II. El péndulo inclinado hacia la impunidad: violaciones a derechos humanos ocurridas en Perú durante el conflicto armado y la promulgación de leyes de amnistía; III. El péndulo se inclina hacia los derechos de las víctimas: leyes de amnistía declaradas nulas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; IV. El péndulo se inclina nuevamente hacia la impunidad y la Corte IDH respalda derechos de las víctimas; V. Situación actual: negacionismo y amedrentamiento a operadores de justicia; VI. Alternativas frente al desacato de Perú a sus obligaciones internacionales; VII. Conclusión.

I. Introducción

El compromiso de Perú con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos se ha comportado históricamente como un péndulo que oscila, por una parte, entre la recuperación de la memoria, búsqueda de justicia y establecimiento de reparaciones frente a, por otra parte, la negación del conflicto armado por parte del Estado, el impulso de iniciativas para dejar en la impunidad las violaciones a derechos humanos y el desconocimiento del daño a las víctimas. Así, históricamente, Perú ha sido tanto un modelo a seguir por la histórica resistencia de sus operadores de justicia ante la emisión de leyes contrarias a estándares internacionales en materia de verdad, justicia y reparación, como por los desacatos más flagrantes de la historia reciente a decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Este artículo examina ese tránsito entre los extremos de la política de Perú ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

El estudio de ese movimiento pendular en Perú, entre garantía y desacato de sus obligaciones internacionales, nos coloca actualmente en una situación de negacionismo y abierta desobediencia a sus compromisos internacionales que guarda claros paralelos con la postura del Estado peruano durante los años de duración del conflicto armado. El negacionismo, designa un “rechazo sistemático de ciertos

hechos respaldados por la evidencia científica o histórica y que busca influir en la opinión pública para favorecer determinados intereses”.¹ El Estado de Perú ha adoptado una postura negacionista, ya que se rehúsa a reconocer las violaciones a derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado y busca desaparecer la historia de estos hechos. Esta postura negacionista ha sentado las bases para justificar lo injustificable: la aprobación de normativa que permite deslindar de responsabilidad a perpetradores de graves violaciones a derechos humanos y limitar la capacidad de los operadores de justicia para frenar la aplicación de esta normativa abiertamente inconveniente e inconstitucional.

El artículo está estructurado cronológicamente en secciones que marcan los cambios más radicales de postura por parte del Estado peruano. Primero, se resume un primer periodo en la historia de Perú que transcurre durante el conflicto armado —desde 1980 hasta el año 2000— cuando se cometieron múltiples violaciones a derechos humanos y, además, se establecieron leyes de amnistía para mantener estos hechos en la impunidad. En un segundo apartado, se analiza el cambio de postura de Perú ante el SIDH con el nuevo gobierno a partir del año 2000, el cual adoptó una política para recuperar la institucionalidad democrática, el Estado de derecho y los derechos humanos en Perú.

Posteriormente, en un tercer apartado se analiza la posición actual del Estado peruano, la cual se caracteriza por una postura negacionista de las violaciones a derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado, el desacato a sus compromisos internacionales y el impulso de acciones para dejar las violaciones a derechos humanos en la impunidad y el olvido. Por último, el artículo concluye con un análisis frente a las alternativas que existen para exigir el cumplimiento de las obligaciones internacionales de Perú en materia de verdad, justicia y reparación —tales como el análisis del desacato de Perú por parte de la Asamblea General de la OEA o la inclusión de Perú en el capítulo IV B del Informe Anual de la Comisión Interamericana.

¹ Abellán López, M. Á., “Negacionismo (concepto)”, *Eunomía*, no. 24 (2023).

II. El péndulo inclinado hacia la impunidad: violaciones a derechos humanos ocurridas en Perú durante el conflicto armado y la promulgación de leyes de amnistía

Entre 1980 y el 2000, Perú estuvo envuelto en un conflicto armado.² Hasta el año 2000, con la transición a la democracia de Perú, se comenzaron a adoptar medidas para esclarecer las violaciones a derechos humanos ocurridas durante este periodo, tales como constituir una Comisión de Verdad y Reconciliación.³ De acuerdo con el Informe Final producido por la Comisión, se estima que al menos 23,969 personas murieron o desaparecieron durante este periodo.⁴ La violencia armada se produjo por la confrontación entre grupos subversivos —tales como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru— con integrantes de las Fuerzas Armadas de Perú.⁵

Durante los años del conflicto armado, diversas organizaciones de la sociedad civil y de la Iglesia católica comenzaron a presentar miles de denuncias ante las desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales y otras graves violaciones a derechos humanos que se estaban cometiendo.⁶ Ante la ratificación de Perú de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) el 28 de julio de 1978 y el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) el 21 de enero de 1981,⁷ se abrió la posibilidad de presentar ante el Sistema Interamericano de

² Comisión de Verdad y Reconciliación, Informe Final, Segunda Edición (2003), Capítulo 1, p. 53. Disponible en: «<https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>».

³ *Ibid.*, p. 19.

⁴ *Ibid.*, p. 53.

⁵ *Ibid.*, p. 54.

⁶ Cano, G., “La desaparición forzada en Perú y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en *Desaparición forzada en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Balance, impacto y desafíos*, México: Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2020, p. 454.

⁷ Organización de Estados Americanos, Tratados Multilaterales, Estado de firmas y ratificaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en: «https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm» (consultado el 19 de octubre de 2024).

Derechos Humanos aquellos casos cuyas investigaciones no estaban produciendo resultado en el ámbito nacional.⁸ Así, el primer caso que recibió la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue en 1984, respecto a la desaparición forzada del periodista Jaime Ayala Sulca.⁹

Ante el enorme desafío que existía en Perú con la transición a la democracia de investigar y sancionar las miles de violaciones a derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado, comenzaron actos por parte de los sectores de la sociedad en Perú para evitar que las personas responsables rindieran cuentas. Así, frente al inicio de investigaciones de algunos de los altos mandos responsables, se emitió una Ley de Amnistía (Ley No. 26479) para exonerar de la responsabilidad a personal militar y policial que hubieran cometido entre 1980 y 1995 acciones cometidas “por la lucha contra el terrorismo”.¹⁰ Esta ley fue promulgada de inmediato por parte del Presidente Alberto Fujimori y entró en vigor el 15 de junio de 1995.¹¹ El efecto que tuvo esta ley fue determinar el archivo definitivo de las investigaciones judiciales y así evitar la responsabilidad penal de las personas responsables.¹²

Uno de los casos afectados por la promulgación de esta ley fue la investigación del emblemático caso *Barrios Altos*.¹³ El caso se refiere a la ejecución extrajudicial de 15 personas por parte de integrantes del “Grupo Colina”, un grupo adscrito al Servicio de Inteligencia Nacional que identificaba y eliminaba a personas consideradas sospechosas de grupos insurgentes o contrarios al régimen de Alberto Fujimori mediante acciones sistemáticas de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y torturas.¹⁴ En un acto histórico, la Jueza Antonia

⁸ El agotamiento de recursos internos es uno de los requisitos de admisibilidad para presentar un caso ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Véase Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 46 (1) (a).

⁹ CIDH. *Jaime Ayala Sulca vs. Perú*, Caso 9425, Reporte No. 17/87, OEA/Ser.L/V/II.71, doc. 9 rev. 1 (1986-1987).

¹⁰ Congreso de Perú, Ley No. 26479 “Conceden amnistía general a personal militar, policial y civil para diversos casos”, 14 de junio de 1995.

¹¹ *Id.*

¹² *Ibid.*, artículos 2-6.

¹³ Corte IDH. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 2.

Saquicuray que tenía a su cargo la investigación del caso *Barrios Altos*, determinó en una decisión del 16 de junio de 1995 no aplicar la Ley de Amnistía en los procesos penales pendientes en su juzgado debido a que la amnistía violaba las garantías constitucionales y las obligaciones internacionales que la Convención Americana imponía a Perú.¹⁵ La decisión de la Jueza Antonia Saquicuray fue precursora del concepto de control de convencionalidad,¹⁶ al cual la Corte IDH se referiría por primera vez de manera explícita doce años después en el caso *Almonacid Arellano vs. Chile*.¹⁷

Ante la decisión de la Jueza Saquicuray y el riesgo de que otros jueces pudieran inaplicar la Ley de Amnistía en ejercicio de un control de convencionalidad, el 28 de junio de 1995, el Congreso de Perú aprobó la Ley No. 26.492 que interpretó el artículo primero de la Ley de Amnistía en el sentido de señalar que la amnistía general era de aplicación obligatoria para los órganos jurisdiccionales.¹⁸ Adicionalmente, se ordenó la investigación de la Jueza Saquicuray por el organismo judicial de control interno por supuestamente haber interpretado las normas equivocadamente.¹⁹ En julio de 1995, la Corte Superior de Lima resolvió el archivo definitivo del proceso en el caso *Barrios Altos*.²⁰

¹⁵ Landa, C., “Límites Constitucionales de la Ley de Amnistía Peruana”, *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos* 3, no. 3, 1996, p. 73.

¹⁶ Si bien el concepto de “control de convencionalidad” no se utilizaba en las primeras decisiones de la Corte IDH, la obligación de cumplir con las obligaciones previstas en un tratado con posterioridad a la ratificación del mismo está establecida en el principio de derecho internacional *pacta sunt servanda*; es decir, “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Al respecto, véase Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 20. Asimismo, el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de los Estados de adoptar disposiciones de derecho interno compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁷ Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124.

¹⁸ Congreso de Perú, Ley No. 26492 “Precisan interpretación y alcances de amnistía otorgada por la Ley N° 26479”, 28 de junio de 1995.

¹⁹ Landa, C., “Límites Constitucionales de la Ley de Amnistía Peruana”, p. 68. Véase también, Corte IDH. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 2 k).

²⁰ Corte IDH. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75., párr. 2 l).

Así, a pesar de la resistencia histórica por parte de la Jueza Saquicuray mostrando que las autoridades jurisdiccionales podían realizar un control difuso de convencionalidad de leyes a partir de estándares internacionales y constitucionales,²¹ los hechos permanecieron en la impunidad y se sentó un precedente que privilegió el otorgamiento de leyes de amnistía a posibles responsables de violaciones a derechos humanos en el conflicto armado. Asimismo, las autoridades jurisdiccionales se vieron limitadas, sin poder inaplicar la ley a pesar de ser contraria a estándares constitucionales y convencionales respecto a los cuales Perú se encontraba obligado.

Durante los años en los que las leyes de amnistía se mantuvieron vigentes, se continuó con la presentación y trámite de múltiples casos ante el Sistema Interamericano que se mantenían en la impunidad precisamente como consecuencia de la aplicación de estas normas. En la medida que aumentó el monitoreo de la CIDH de las actividades del Estado, también se dio un distanciamiento con el Sistema Interamericano que incluso llevó a la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 5 de julio de 1999.²² En el año 2000, con el cambio de gobierno en Perú, el Congreso determinó derogar la resolución legislativa que había llevado a la denuncia de la Convención Americana y se reiteró el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte IDH.²³ Por tanto, la denuncia de la Convención Americana no entró en vigor, puesto que no transcurrieron los cinco años dispuestos por la Convención Americana para que ésta tuviera efecto.²⁴ No obstante, este acto de denuncia de la Convención Americana es muestra del deseo de amplios sectores de la sociedad peruana de salir del Sistema Interamericano precisamente por acciones por parte del Sistema para obligar a Perú al cumplimiento de sus obligaciones en materia de verdad, justicia y reparación.

²¹ Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124.

²² Mediante Resolución Legislativa No. 27152, de fecha 8 de julio de 1999, el Congreso de la República aprobó el retiro del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

²³ Congreso de Perú, Resolución Legislativa No. 27401, que deroga la Resolución Legislativa No. 27152, 19 de enero de 2001.

²⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 78.1.

III. El péndulo se inclina hacia los derechos de las víctimas: leyes de amnistía declaradas nulas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En el año 2000, con el cambio de gobierno, las autoridades peruanas tuvieron disposición de reconocer las graves violaciones de derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado con la finalidad de recuperar la institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Perú. Ejemplo de lo anterior es que, en febrero de 2001, el Estado de Perú presentó una propuesta para dar solución a 165 casos ante conocimiento por la Comisión Interamericana.²⁵ Para este conjunto de casos, los cuales posteriormente se nombrarían los casos del Comunicado de Prensa Conjunto, el Estado ofreció reconocer su responsabilidad y estableció el otorgamiento de medidas de reparación para las víctimas y familiares.²⁶

En la primera década del siglo XX, la Corte Interamericana conocería de los casos *Barrios Altos* (2001) y *La Cantuta* (2006), los cuales se identifican como casos paradigmáticos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por establecer estándares de extrema relevancia —tanto en Perú como a nivel regional— sobre la nulidad de leyes de amnistía al contravenir las obligaciones en materia de verdad, justicia y reparación adquiridas en el marco del Sistema Interamericano.

El primero de estos casos decidido por la Corte IDH fue el caso *Barrios Altos vs. Perú*.²⁷ Precisamente en el marco de la investigación de este caso a nivel nacional, la Jueza Antonia Saquicuray había determinado inaplicar las leyes de amnistía promulgadas por el Congreso, lo cual motivó al Congreso a promulgar una ley que limitó el control jurisdiccional de la ley de amnistía.²⁸ En 2001, cuando el caso de *Barrios Altos* llegó a la Corte IDH, el Estado de Perú adoptó una posición

²⁵ CIDH. Comunicado de prensa conjunto, firmado el 22 de febrero de 2001.

²⁶ *Id.*

²⁷ Corte IDH. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75.

²⁸ *Ibid.*, párr. 2 k).

extremadamente distinta a la negativa que había tenido en años previos a reconocer la comisión de violaciones graves a derechos humanos, pues presentó un reconocimiento de responsabilidad donde señaló su disposición de adoptar una estrategia gubernamental para garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación.²⁹ No obstante, en dicho reconocimiento señaló que las leyes de amnistía efectivamente eran un obstáculo vigente que impedían a las víctimas acceder a la verdad de los hechos.³⁰

Al analizar los hechos del caso *Barrios Altos* la Corte Interamericana tuvo oportunidad de pronunciarse sobre las leyes de amnistía señalando que:

Esta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.³¹

El razonamiento de la Corte Interamericana en el caso *Barrios Altos* tuvo un amplio impacto, generando un debate sobre la convencionalidad de las leyes de autoamnistía, tanto en Perú como en diversos países de la región.³² Además, el estándar establecido en el caso *Barrios Altos* permitió luchar contra la impunidad de graves violaciones a derechos humanos o precisar estándares sobre desaparición forzada en otros países tales como México,³³ Guatemala³⁴ y Salvador.³⁵ Cabe destacarse que, como lo señalarían los jueces Cançado Trindade y Sergio García Ramírez en

²⁹ *Ibid.*, párrs. 34 y ss.

³⁰ *Ibid.*, párr. 25.

³¹ *Ibid.*, párr. 41.

³² Gargarella, R., “Sin lugar para la soberanía popular. Democracia, derechos y castigo en el caso Gelman”, SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política), Papers, 2013.

³³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 257/2018, Primera Sala, 3 de octubre de 2018.

³⁴ Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, Amparo en única instancia expedientes acumulados 682-2019, 9 de febrero de 2021.

³⁵ Corte Suprema de Justicia del Salvador, Decisión No. 44-2013/145-2013, 13 de julio de 2016.

sus votos concurrentes, si bien la decisión de *Barrios Altos* fue histórica, el criterio de la Corte derivó de reconocer una norma imperativa de derecho internacional general históricamente reconocida que pertenece a la esfera del *jus cogens*.³⁶

En Perú, la recepción de la sentencia *Barrios Altos* llevó a que, en octubre de 2001, la Sala Plena del Consejo Supremo de Justicia Militar declarara nula la sentencia que otorgaba amnistía a diversos altos mandos en Perú en el caso *Barrios Altos*.³⁷ Adicionalmente, se adoptó una disposición por parte de la Fiscalía de la Nación señalando que todos los fiscales que conocieran de casos en los que se aplicaron las leyes de amnistías solicitaran la ejecución de la decisión de *Barrios Altos*.³⁸ Así, la decisión de *Barrios Altos* tuvo un efecto en cadena que impidió que las leyes de amnistía se aplicaran en el ámbito nacional. Si bien las leyes no se aplicaron, las normas permanecieron vigentes en el orden jurídico peruano.³⁹

Posteriormente, en el año 2006, la Corte IDH se pronunciaría nuevamente sobre la inadmisibilidad de disposiciones de amnistía, prescripción o excluyentes de responsabilidad en el caso *La Cantuta*. El caso se refiere a la desaparición de un profesor y nueve estudiantes de la universidad “La Cantuta” el 18 de julio de 1992 por parte de efectivos del Ejército Peruano. En este caso, el Estado se allanó parcialmente.⁴⁰ La Corte determinó que, si bien el Estado de Perú había incumplido con su obligación de adecuar su normativa interna durante la aplicación de las leyes de amnistía, aunque estas permanecían vigentes, al carecer de efectos jurídicos, se consideró que el Estado ya no estaba incumpliendo con su obligación de adoptar normativa interna compatible con la Convención Americana.⁴¹

Por tanto, los casos de *Barrios Altos* y *La Cantuta* permitieron que las leyes de amnistía no tuvieran efectos jurídicos en Perú. No es menor que en un país con

³⁶ Votos concurrentes del Juez Sergio García Ramírez y el Juez Cançado Trindade en Corte IDH. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75.

³⁷ Corte IDH. *Caso La Cantuta vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 80.63.

³⁸ *Ibid.*, párr. 164.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ *Ibid.*, párrs. 22, 42 y ss.

⁴¹ *Ibid.*, párrs. 165 y ss.

altos índices de impunidad, dos sentencias de la Corte Interamericana impulsaron un efecto en cadena que logró llevar a la condena al expresidente Alberto Fujimori e iniciar procedimientos contra todos los autores materiales e intelectuales de estos hechos, llegando a condenar a más de la mitad (55.56%) de los autores intelectuales de alto rango.⁴²

Cinco años después de la sentencia de *La Cantuta*, el Congreso nuevamente buscó impulsar legislación para otorgar una amnistía a integrantes de las fuerzas armadas. En esta ocasión se trató del Decreto Legislativo No. 1097, el cual establecía que la Convención sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, solo tendría efectos para Perú a partir del 9 de noviembre de 2023.⁴³ El Tribunal Constitucional de Perú estudió la constitucionalidad de este decreto ante la presentación de una acción de inconstitucionalidad interpuesta por el 25% de los congresistas, en el que analizó que de acuerdo con las normas *jus cogens* que existen sobre crímenes de lesa humanidad y el derecho penal internacional se han identificado excepciones al principio de legalidad y de cosa juzgada en relación con la comisión de crímenes de lesa humanidad y la investigación de estos ilícitos.⁴⁴ Por tanto, determinó de manera categórica que los crímenes de lesa humanidad no prescriben, puesto que así lo establecen normas imperativas de derecho internacional general que preceden la aprobación de la Convención sobre Imprescriptibilidad en los siguientes términos:

[L]a regla de imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad, y consecuentemente, el mandato de su persecución, con prescindencia de la fecha en que aquellos se hayan cometido, no tiene vigencia en el ordenamiento jurídico peruano como consecuencia de la entrada en vigor de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (9 de noviembre de 2003), sino que surge en virtud de una norma imperativa de

⁴² Cruz Marin, P., “From Compliance to Impact: Assessing The Effectiveness Of Strategic Litigation In Cases Of Forced Disappearance At The Inter-American Court Of Human Rights”, *Arizona Journal of International and Comparative Law*, 2024 (en proceso de publicación).

⁴³ Congreso de Perú, Decreto Legislativo No. 1097 “Que regula la aplicación de normas procesales por delitos que implican violación de derechos humanos”, 1 de septiembre de 2010, artículo 6.4.

⁴⁴ Tribunal Constitucional de Perú. Exp. 0024-2010-PI/TC, decisión del 21 de marzo de 2011.

derecho internacional general que, como ha sostenido la Corte Interamericana, no nace de la referida Convención, sino que está reconocida en ella.

[...]

En virtud de dicho reconocimiento constitucional, y en atención a lo previsto por el artículo 55° y la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, debe precisarse que la aludida regla de imprescriptibilidad, constituye una norma de ius cogens derivada del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, aplicable en todo tiempo, contra la que no cabe pacto en contrario, con fuerza *erga omnes*, y con plena eficacia en el ordenamiento jurídico peruano.

En definitiva, aunque la pena aplicable a una conducta típica es la que se encontraba vigente en el tiempo en que ella se produjo (a menos que sobrevenga una más favorable), si tal conducta reviste las características de un crimen de lesa humanidad, por mandato constitucional e internacional, la acción penal susceptible de entablarse contra ella, con prescindencia de la fecha en que se haya cometido, es imprescriptible.⁴⁵

Así, Perú se convirtió en un referente a nivel regional de cumplimiento de estándares establecidos por la Corte IDH en materia de nulidad de leyes de amnistía por ser contrarias a las normas imperativas de derecho internacional general que establecen que los crímenes de lesa humanidad deben ser investigados y sancionados.

IV. El péndulo se inclina nuevamente hacia la impunidad y la Corte IDH respalda derechos de las víctimas

A pesar de que Perú durante muchos años fue identificado como un país ejemplar sobre el posible impacto que pueden tener las decisiones de la Corte IDH, su posición respecto a sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos comenzó a debilitarse en los últimos años hasta llegar a una situación

⁴⁵ *Ibid.*, párr. 62.

de degradación total desde el año 2023. Esta degradación es visible a partir de dos abiertos desacatos de resoluciones de la Corte IDH. Por una parte, en diciembre de 2023, se ordenó la liberación de Alberto Fujimori —expresidente de Perú condenado y bajo investigación por cometer múltiples graves violaciones a derechos humanos—,⁴⁶ en abierto desacato a las resoluciones de la Corte Interamericana que ordenaban a Perú que se abstuviera de liberarlo en la medida que no se verificara que el otorgamiento del indulto hubiese cumplido con los requisitos reglamentarios.⁴⁷ Por otra parte, el Congreso de Perú promulgó una ley para ordenar la prescripción de los delitos cometidos durante el conflicto armado, a pesar de las órdenes de la Corte en la que se instaba al Estado de abstenerse de aprobar esta normativa.⁴⁸ A continuación, me refiero a cada uno de estos desacatos, los cuales muestran una posición estatal que activamente busca mantener en impunidad las violaciones a derechos humanos en Perú.

Una consideración previa de relevancia es recordar que la Corte IDH tiene la facultad de analizar el cumplimiento de sentencias de sus propias resoluciones.⁴⁹ Adicionalmente, en situaciones de extrema gravedad, urgencia y ante un posible daño irreparable a derechos de las víctimas, la Corte puede otorgar medidas provisionales con la finalidad de evitar que se materialicen estos daños.⁵⁰ De hecho, la Corte ha utilizado el mecanismo de supervisión de cumplimiento de sentencias y de medidas provisionales para evitar acciones por parte del Estado que pudieran

⁴⁶ *El País*, “Las claves de la liberación de Alberto Fujimori”, 6 de diciembre de 2023. Disponible en: «<https://elpais.com/america/2023-12-07/las-claves-de-la-liberacion-de-alberto-fujimori.html>» (consultado el 30 de octubre de 2024).

⁴⁷ Corte IDH. *Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú*. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de diciembre de 2023.

⁴⁸ Corte IDH. *Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú*. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de junio de 2024, y Corte IDH. *Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú*. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencias. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de julio de 2024.

⁴⁹ Corte IDH. *Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú*. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de diciembre de 2023, párrs. 52 y ss. y *Caso de las Niñas Yean y Bosico y Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencias y Competencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de marzo de 2019, párr. 74.

⁵⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 63.1.

llevar al incumplimiento de sus resoluciones. Ejemplo de lo anterior es que en el caso de *Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal, Caso Molina Theissen y otros 12 casos vs. Guatemala*, aplicó este criterio ante la inminencia de la aprobación de una ley de amnistía en Guatemala, que tendría el efecto de afectar irreparablemente el acceso a la justicia de las víctimas y el cumplimiento del punto resolutivo en estos casos ordenando investigar y sancionar estos hechos.⁵¹

Con base en esta facultad de supervisar el cumplimiento de sus propias decisiones, las organizaciones representantes de las víctimas de los casos *Barrios Altos* y *La Cantuta* han acudido en múltiples ocasiones ante la Corte IDH, para alertar sobre acciones adoptadas por el Estado que podrían llevar al incumplimiento de la obligación de Perú en ambos casos de investigar y sancionar a todas las personas responsables de los hechos.⁵²

En relación con el primer desacato, las organizaciones representantes de las víctimas de los casos *Barrios Altos* y *La Cantuta* acudieron ante la Corte IDH debido al otorgamiento de un “indulto humanitario” a Alberto Fujimori en el año 2017. Ante ello, la Corte IDH emitió resoluciones de supervisión de cumplimiento, desarrollando los criterios que deben cumplirse ante el otorgamiento de un indulto⁵³ y señalando que, debido al incumplimiento de estos criterios en el caso de Alberto Fujimori, el Estado debía abstenerse de implementar este indulto.⁵⁴ Si bien durante varios años después del otorgamiento del indulto, Alberto Fujimori permaneció en prisión y se cumplió con lo ordenado por la Corte IDH, en diciembre

⁵¹ Corte IDH *Caso Molina Theissen vs. Guatemala*. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de septiembre de 2023.

⁵² Las organizaciones que presentaron esta petición son el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), Instituto de Defensa Legal (IDL), Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH), Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) y Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz (Fedepaz).

⁵³ Corte IDH. *Caso Barrios Altos* y *Caso La Cantuta vs. Perú*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de mayo de 2018, párrs. 36 y ss.

⁵⁴ Corte IDH. *Caso Barrios Altos* y *Caso La Cantuta vs. Perú*. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de abril de 2022, punto resolutivo 2.

de 2023, tres magistrados del Tribunal Constitucional de Perú ordenaron la liberación inmediata de Alberto Fujimori.⁵⁵

Aunque la Presidencia de la Corte emitió una Resolución ordenando al Estado a abstenerse de ejecutar esta decisión en tanto la Corte IDH tuviera los elementos necesarios para analizar esta decisión,⁵⁶ el 6 de diciembre de 2023, Alberto Fujimori fue puesto en libertad en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Constitucional de Perú. Ante este hecho, la Corte IDH declaró que “el Estado de Perú ha incurrido en un desacato” a sus Resoluciones y adicionalmente determinó incluir en el Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el incumplimiento por parte de Perú.⁵⁷

Un segundo desacato ocurrió en los meses de junio a agosto de 2024, con la aprobación de la “Ley que precisa la aplicación y los alcances del delito de lesa humanidad y crímenes de guerra en la legislación peruana” (Ley No. 32107, también denominada “Ley de Impunidad”).⁵⁸ La ley aprobada contiene disposiciones que establecen la prescripción de todos los delitos cometidos antes del 1 de julio de 2002 en los siguientes términos:

Artículo 5°. Irretroactividad de los delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra
Nadie será procesado, condenado ni sancionado por delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra, por hechos cometidos con anterioridad al 01 de julio de 2022, bajo sanción de nulidad y responsabilidad funcional. Ningún hecho anterior a dicha fecha puede ser calificado como delito de lesa humanidad o crímenes de guerra.

Adicionalmente, en su Disposición Complementaria, la ley señala que “Los alcances de la presente Ley son de *aplicación automática* en toda la jurisdicción

⁵⁵ Corte IDH. *Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú*. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de diciembre de 2023, párrs. 45 y ss.

⁵⁶ Corte IDH. *Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú*. Adopción de Medidas Urgentes. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de diciembre de 2023.

⁵⁷ Corte IDH. *Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú*. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de diciembre de 2023, puntos resolutive 2 y 3.

⁵⁸ Congreso de Perú, Ley No. 32107 “Ley que precisa la aplicación y los alcances del delito de lesa humanidad y crímenes de guerra en la legislación peruana”, publicada el 7 de agosto de 2024.

nacional de la República del Perú a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, bajo responsabilidad” (énfasis añadido). Cabe destacar que esta normativa tiene una similitud extrema con el proyecto de ley que, en 2011, se declaró inconstitucional por el Tribunal Constitucional en Perú, precisamente por ser contrario a las normas imperativas de derecho internacional general que establecen la imprescriptibilidad de crímenes de lesa humanidad y lo establecido por la Corte IDH en los casos *Barrios Altos* y *La Cantuta* (véase *supra*).

En junio de 2023, cuando la iniciativa de ley se aprobó en primera votación en el Congreso de Perú, las organizaciones representantes de las víctimas de los casos *Barrios Altos* y *La Cantuta* presentaron una solicitud de medidas provisionales ante la Corte IDH para salvaguardar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas.⁵⁹ Ante ello, el 13 de junio de 2024, la Corte IDH emitió una Resolución de Solicitud de Medidas Provisionales en la cual resolvió requerir al Estado de Perú, “para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de los casos *Barrios Altos* y *La Cantuta*, suspenda inmediatamente el trámite legislativo del proyecto de ley No. 6951-2023”.⁶⁰

Posteriormente, el 1 de julio de 2024, una vez que se celebró una audiencia en la que se escucharon los argumentos de las partes, la Corte IDH emitió una Resolución de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencias ordenando la adopción de medidas provisionales “ya que de convertirse en ley el proyecto No.6901/2023-CR se configuraría un incumplimiento grave por parte de Perú respecto de lo ordenado en las sentencias de ambos casos”.⁶¹ Asimismo, ordenó “Requerir al Estado del Perú que a través de sus tres Poderes tome las acciones necesarias para que no se adopten, se dejen sin efecto o no se otorgue vigencia al proyecto de ley No. 6951/2023-CR [...], a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de esos casos”.⁶²

⁵⁹ Corte IDH. *Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú*. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de junio de 2024, párr. 3.

⁶⁰ *Ibid.*, punto resolutivo 1.

⁶¹ Corte IDH. *Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú*. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencias. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de julio de 2024, párr. 68.

⁶² *Ibid.*, punto resolutivo 1.

Cabe destacar que autoridades competentes en materia de derechos humanos de Perú también alertaron sobre la incompatibilidad de la aprobación de esta “Ley de Impunidad” con los compromisos internacionales de Perú en materia de derechos humanos. El Subsistema Especializado en Derechos Humanos e Interculturalidad del Ministerio Público de Perú emitió un informe señalando que:

3.1 La aprobación del Proyecto de Ley No. 6951/2023-CR, “Ley que precisa la aplicación y alcances del delito de lesa humanidad y crímenes de guerra en la legislación peruana”, resultaría sumamente grave para preservar el derecho a la verdad y de acceso a la justicia puesto que se generaría una situación de impunidad en diversas investigaciones y procesos judiciales que se encuentran a cargo de las fiscalías superiores penales nacionales y fiscalías penales supraprovinciales especializadas en derechos humanos e interculturalidad.

3.2. La propuesta normativa sobre la vigencia del Estatuto de la Corte Penal Internacional y la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad resulta evidentemente inconstitucional e inconvencional al ser incompatible con la jurisprudencia supranacional en materia de derechos humanos y los estándares del derecho internacional de los derechos humanos (*ius cogens*).⁶³

Además, se precisó que la consecuencia jurídica de aplicar dicha norma sería que un “número importante de investigaciones y procesos judiciales, serían archivados o concluidos declarándose la prescripción de los mismos”.⁶⁴ Asimismo, se advirtió que, de aprobarse este proyecto de ley, se estaría afectando a un universo de más de 550 víctimas, y a un número muy considerable de los familiares de estas y a la sociedad en su conjunto.⁶⁵

A la condena emitida por la Corte IDH y el Ministerio Público en Perú, también se sumó la CIDH⁶⁶ y personas expertas independientes de Naciones

⁶³ Ministerio Público de la República del Perú. Informe No. 000180-2024-MP-FN-CFSN-FPS-DHI. 7 de junio de 2024, Conclusiones 3.1-3.2. Disponible en: «<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6476122/5656176-informe.pdf>».

⁶⁴ *Ibid.*, Conclusión 3.3.

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ CIDH. Comunicado de prensa No. 206/24. “CIDH advierte afectaciones al acceso a la justicia tras aprobación de ley sobre delitos de lesa humanidad en Perú”, 3 de septiembre de 2024.

Unidas,⁶⁷ quienes señalaron que la implementación de esta ley amenaza y afecta gravemente los derechos de acceso a la justicia y verdad de miles de víctimas del conflicto armado en Perú.

El 7 de agosto de 2024, el Poder Ejecutivo decidió no observar la ley, por lo que fue posible que el Congreso avanzara con la promulgación. Al respecto, cabe recordar que la Corte IDH ha precisado que “la responsabilidad internacional del Estado puede generarse por actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía”.⁶⁸ Por tanto, independientemente de la eventual aplicación de un control de convencionalidad difuso por parte de las autoridades jurisdiccionales o del trámite de una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, el desacato de Perú a sus obligaciones internacionales se materializó con el actuar del Poder Legislativo al promulgar la “Ley de Impunidad” y la omisión del Poder Ejecutivo en observar el proyecto de ley.

V. Situación actual: negacionismo y amedrentamiento a operadores de justicia

La promulgación de la “Ley de Impunidad” se enmarca en un contexto de abierto negacionismo a las graves violaciones a derechos humanos ocurridas en Perú durante el conflicto armado. El negacionismo designa un “rechazo sistemático de ciertos hechos respaldados por la evidencia científica o histórica y que busca influir en la opinión pública para favorecer determinados intereses”.⁶⁹ Existen distintos grados de negación: el negacionismo literal que simplemente rechaza que ciertos hechos hayan ocurrido, el negacionismo interpretativo que reinterpreta los hechos de una manera favorable a ciertos intereses y el negacionismo implicatorio que, si bien no niega los hechos o su significado, rechaza o minimiza sus implicaciones.⁷⁰

⁶⁷ Naciones Unidas. “Perú: El proyecto de ley que establece la prescripción de los crímenes de derecho internacional contraviene las normas internacionales, según expertos de la ONU”, 14 de junio de 2024. Disponible en: «<https://www.ohchr.org/es/press-releases/2024/06/peru-draft-bill-establishing-statute-limitations-atrocity-crimes-contravenes>».

⁶⁸ Corte IDH. Caso “*La Última Tentación de Cristo*” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 72.

⁶⁹ Abellán López, M. Á., “Negacionismo (concepto)”, *Eunomía*, no. 24 (2023), p. 251.

⁷⁰ Cohen, S., *States of denial: Knowing about atrocities and suffering*, Cambridge: Blackwell Publishers, 2001.

En el caso de Perú, en distintas etapas de su historia se ha dado un negacionismo interpretativo dado que, si bien se reconocen el número de personas que fallecieron o desaparecieron durante el conflicto armado, se considera que lo que sucedió entre 1980 y el año 2000 no fue un conflicto armado, sino una lucha contra el terrorismo y grupos subversivos en Perú. Ejemplo de lo anterior es la intervención del representante del Estado de Perú durante una audiencia ante la CIDH que tuvo lugar en julio de 2024, en la que señaló que “en la lucha contra el terrorismo hubo graves violaciones a los derechos humanos, pero todas han sido debidamente castigadas por nuestro sistema de justicia”.⁷¹

Esta posición negacionista se contrapone a las obligaciones internacionales de Perú en materia de lucha contra la impunidad y es contradictoria con la postura que el Estado ha asumido históricamente.⁷² La propia Comisión de Verdad y Reconciliación de Perú reconoció textualmente en su informe final que “entre 1980 y el 2000, Perú se vio inmerso en un conflicto armado interno”.⁷³ Asimismo, el Estado ha reconocido la impunidad en la que múltiples violaciones a derechos humanos ocurridas en el marco del conflicto armado se han perpetuado. Por ejemplo, en el caso *Barrios Altos vs. Perú*, el Estado de Perú se allanó debido a su interés de “responder conforme a la ley y a los mecanismos de impunidad que se implementaron en el Perú en el pasado reciente”.⁷⁴

La posición negacionista del Estado de Perú se extiende a las autoridades de la más alta jerarquía en el gobierno. Ejemplo de lo anterior es que la Presidenta de la República y el Presidente del Congreso de Perú se pronunciaron públicamente rechazando el uso de conceptos como “conflicto armado interno” por parte del Sistema Interamericano en una carta pública enviada a la Presidenta de la Corte IDH ante las decisiones de la Corte ordenando a Perú abstenerse de implementar

⁷¹ CIDH. “Perú: Impunidad de graves violaciones a derechos humanos durante el conflicto armado de 1980-2000”, [Video], 10 de julio de 2024. Disponible en: «<https://www.youtube.com/watch?v=r3p59hFBGUU&t=618s>».

⁷² Comisión de la Verdad y Reconciliación, segunda edición (2003). Disponible en: «<https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>».

⁷³ *Ibid.*, “Introducción”.

⁷⁴ Corte IDH. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 35.

la “Ley de Impunidad”.⁷⁵ Asimismo, se han adoptado diversas iniciativas por parte de congresistas o autoridades locales para afectar sitios de memoria de extrema relevancia en Perú. Ejemplo de lo anterior es la iniciativa de demoler el “Ojo que llora” o la solicitud de una congresista de modificar las exhibiciones del Lugar de la Memoria, Tolerancia y la Inclusión Social —un museo que se enfoca en mostrar la historia del periodo de violencia de 1980 al 2000— argumentando que presenta la historia de una manera “sesgada”.⁷⁶

El negacionismo de las autoridades de Perú ha sido la justificación para impulsar una cantidad innumerable de iniciativas de ley para perpetuar en impunidad las violaciones a derechos humanos cometidas durante el conflicto armado y además limitar la capacidad de jueces y fiscales de inaplicar estas normas en ejercicio de un control de convencionalidad. Por ejemplo, se está analizando en Comisiones del Congreso de Perú un proyecto de ley para dar amnistía a integrantes de fuerzas armadas, policía y funcionarios públicos que se encuentren sin sentencia firme por delitos cometidos entre 1980 y el 2000.⁷⁷

Adicionalmente, el 18 de octubre de 2024, el Congreso aprobó una reforma al Código Procesal Constitucional que establece que las juezas y los jueces solo puedan invocar y aplicar la jurisprudencia de la Corte IDH de casos en los que Perú sea parte, desconociendo e inaplicando su jurisprudencia en casos en los

⁷⁵ Exitosa, “Perú tiene sus propios mecanismos: Esta es la carta que enviaron Dina Boluarte y Alejandro Soto a la Corte IDH”, 8 de julio de 2024. Disponible en: «<https://www.exitosanoticias.pe/politica/peru-tiene-sus-propios-mecanismos-esta-carta-enviaron-dina-boluarte-alejandro-soto-corte-idh-n130360>».

⁷⁶ Infobae, “Fujimorismo quiere intervenir el LUM: Martha Moyano pide cambios en el recorrido del museo por dar información ‘sesgada’”, 22 de septiembre de 2024. Disponible en: «<https://www.infobae.com/peru/2024/09/22/fujimorismo-quiere-intervenir-el-lum-martha-moyano-pide-cambios-en-el-recorrido-del-museo-por-dar-informacion-sesgada/>» e Infobae, “Gestión de Rafael López Aliaga envía solicitud para demoler el ‘El Ojo que Lloro’”, 23 de marzo de 2024. Disponible en: «<https://www.infobae.com/peru/2024/03/23/municipalidad-de-lima-contr-un-espacio-de-memoria-pide-al-gobierno-demoler-el-el-ojo-que-llora/>».

⁷⁷ Esta iniciativa de ley actualmente se encuentra bajo estudio en Comisiones del Congreso. Véase Congreso de Perú, Proyecto de Ley No. 6549/2023/CR “Ley que concede amnistía a miembros de las fuerzas armadas, policía nacional del Perú y funcionarios del Estado que se encuentren sin sentencia firme por casos vinculados a la lucha contra el terrorismo en el periodo 1980-2000”, presentado el 10 de octubre de 2024.

que no sea parte.⁷⁸ Además, se ha presentado una iniciativa de ley para limitar la capacidad de operadores de justicia de aplicar un control difuso de convencionalidad, ya que ordena que, ante una incompatibilidad entre una norma constitucional y una ley aprobada por el Congreso, en lugar de inaplicar la norma, se debe suspender el proceso y plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.⁷⁹

Es decir, se está adoptando una estrategia amplia para eximir de responsabilidad a funcionarios públicos que, durante el conflicto armado, hayan cometido graves violaciones a derechos humanos con la emisión de leyes de amnistía y prescripción. Al mismo tiempo, se están impulsando modificaciones legislativas para debilitar los mecanismos de control constitucional y convencional a los que podrían recurrir los operadores de justicia para no aplicar esta normativa.

Adicionalmente, en Perú existe un contexto cada vez más adverso para personas operadoras de justicia, quienes son sujetos a actos de intimidación, acoso judicial y campañas de estigmatización y desprestigio para amedrentarles en su labor.⁸⁰ En este contexto, jueces y fiscales que en uso de sus atribuciones determinen inaplicar esta normativa podrían ser sujetos a procedimientos disciplinarios y otro tipo de hostigamientos o amenazas para obligar a aplicar esta normativa.

Cabe destacar que ya se dio la oportunidad para que operadores de justicia inapliquen la “Ley de Impunidad” al ser contraria a estándares constitucionales y convencionales. El 30 de septiembre de 2024, una Sala Superior Penal Especializada en Derechos Humanos emitió una sentencia en el caso denominado *Huanta 84*.⁸¹

⁷⁸ Congreso de Perú, “Ley que modifica el artículo VIII del Título Preliminar de la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional”, aprobado el 17 de octubre de 2024.

⁷⁹ Congreso de Perú, Proyecto de Ley 9171/2024-CR “Proyecto de ley que modifica el artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre Control Difuso”, 11 de octubre de 2024.

⁸⁰ CIDH. Resolución 55/2021. Medida Cautelar No. 576-21, *José Domingo Pérez Gómez y su núcleo familiar respecto de Perú*, 25 de julio de 2021; CIDH. Resolución 64/2023. Medida Cautelar No. 576-21, *José Domingo Pérez Gómez y su núcleo familiar respecto de Perú*, 8 de noviembre de 2023, y Corte IDH. *Asunto Jorge Luis Salas Arenas y su núcleo familiar respecto de Perú*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de adopción de medidas provisionales del 4 de septiembre de 2023.

⁸¹ Ministerio Público, “Fiscalía logra condena a exmarino en el caso emblemático ‘Huanta 1984’”, 2 de octubre de 2024. Disponible en: «<https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/1032438-fiscalia-logra-condena-a-exmarino-en-el-caso-emblematico-huanta-1984>».

Entre las víctimas del caso, se encontraba el periodista Jaime Ayala Sulca, cuya desaparición en 1984 se tradujo en el primer caso conocido ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos de Perú.⁸² En el marco de este caso, dos de las personas investigadas fueron de las primeras en Perú en solicitar la aplicación de la “Ley de Impunidad” para exonerarle de responsabilidad en el caso. A pesar de ello, la Sala decidió condenar a dos acusados y declarar a un tercero como reo contumaz.⁸³ Además, en la sentencia se determinó que no se aplicaría la “Ley de Impunidad” al ser contraria a la normativa interna y a las obligaciones internacionales de Perú.⁸⁴

A pesar de lo alentadora que fue la condena en el caso *Huanta 84*, ante el contexto de negacionismo y desacato que han mostrado otras instituciones del Estado de Perú, esta resolución también es un ejemplo del tipo de amedrentamiento y represalia que pueden recibir operadores de justicia que decidan inaplicar esta norma. Días después de la lectura de la sentencia, un grupo de congresistas solicitaron denunciar penalmente a los jueces y la jueza integrantes de esta Sala.⁸⁵ Este accionar definitivamente es una muestra de las represalias de las cuales serían víctimas los operadores de justicia, quienes, haciendo uso del control difuso de la Constitución y el control de convencionalidad, no apliquen normativa aprobada por el Congreso contraria a estándares interamericanos.

VI. Alternativas frente al desacato de Perú a sus obligaciones internacionales

En el caso de Perú, los ejemplos reseñados muestran que hay una voluntad manifiesta de incumplir con sus compromisos internacionales en materia de verdad, justicia y reparación. Por tanto, las teorías desarrolladas en la academia que señalan a la falta de capacidad como un motivo para explicar el incumplimiento de

⁸² *Id.*

⁸³ *Id.*

⁸⁴ *Id.*

⁸⁵ Para consultar la publicación del congresista, véase X (antes Twitter). José Cueto @JoseCuetoAservi, 11 de octubre del 2024. Disponible en: «<https://x.com/JoseCuetoAservi/status/1844819277460947092/photo/1>».

compromisos internacionales,⁸⁶ no son aplicables ante la posición actual de negacionismo y desacato abierto por parte de las autoridades peruanas. Ante ello, queda la pregunta sobre cómo impulsar el cumplimiento de las decisiones de derechos humanos por parte del Estado peruano.

Existen diversos autores que han analizado el tema de cumplimiento de decisiones internacionales apuntando a analizar los procesos políticos internos de cada país, en particular a la existencia de condiciones democráticas para exigir la rendición de cuentas de las autoridades, como un factor para inducir al cumplimiento de compromisos internacionales en materia de derechos humanos.⁸⁷ Efectivamente, la actual situación de crisis institucional democrática en Perú impide el funcionamiento adecuado de los mecanismos de pesos y contrapesos tradicionales en las democracias.⁸⁸ Por tanto, mientras Perú continúe inmerso en esta crisis, resultará difícil que sus instituciones nacionales reorienten la política pública del negacionismo al reconocimiento, del olvido a la memoria, y de la impunidad a la justicia.

Por otra parte, otro aspecto que ha sido identificado como un factor que podría llevar al cumplimiento de compromisos internacionales es aumentar el costo reputacional de incumplir con dichos tratados.⁸⁹ En ese sentido, existen mecanismos previstos tanto en la CIDH y la Corte IDH tendientes a aumentar este costo reputacional e impulsar el cumplimiento.

Por una parte, la Corte IDH, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 65 de la CADH, tiene la posibilidad de hacer notar el desacato de un país ante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). La Corte Interameri-

⁸⁶ Chayes, A. y Chayes, A., *The New Sovereignty: Compliance with international regulatory agreements*, Harvard University Press, 1995, y Risse, T., Ropp, S. C. y Sikkink, K., *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, Cambridge University Press, 2013.

⁸⁷ Moravcsik, A., "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", *International Organization* 54, no. 2 (2003); Risse, T., Ropp, S. C. y Sikkink, K., *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, y Simmons, B., *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge University Press, 2009.

⁸⁸ CIDH. *Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23. 23 de abril de 2023.

⁸⁹ Guzman, A., "A Compliance-Based Theory of International Law", *California Law Review* 90, (2002).

cana ya ha señalado en su Resolución de diciembre de 2023 que, debido a la liberación de Alberto Fujimori, Perú incurrió en un desacato e invocó al artículo 65 de la Convención Americana para informar a la Asamblea General de la OEA. Está por verse si la invocación a este mecanismo y el posterior reproche por parte de la comunidad internacional impulsa al cumplimiento con estándares internacionales.

Cabe destacar que la Corte IDH ha apelado a la existencia de un sistema de garantía colectiva en el SIDH, el cual insta a los propios Estados a mantener el sistema de protección de derechos humanos creado por ellos mismos y a evitar que la justicia interamericana se torne ilusoria.⁹⁰ Salvo en una ocasión respecto a una crisis política de derechos humanos en Nicaragua, la Asamblea General de la OEA no ha instado a los países a cumplir las decisiones pendientes de cumplimiento, lo cual ha generado que el mecanismo previsto en el artículo 65 de la Convención Americana se torne inefectivo.⁹¹ No obstante, al menos normativamente, los Estados tienen la facultad para hacer exigir el cumplimiento de decisiones del Sistema Interamericano en aplicación de la garantía colectiva de derechos humanos que le corresponde a los Estados integrantes de la OEA.

Por otra parte, ante la CIDH, es posible solicitar la inclusión de Perú en el capítulo IV B de su informe anual, el cual está dirigido a incorporar aquellos países que han incumplido de manera grave y sistemática sus obligaciones internacionales.⁹² Por ejemplo, en su informe anual de 2023, la CIDH incluyó en su capítulo IV B a Nicaragua, Venezuela, Guatemala y Cuba.⁹³ Entre los motivos que permiten la inclusión de un país en este capítulo indicados en el artículo 59. 6) d. i, ii y iii del Reglamento de la Comisión se señala:

⁹⁰ Corte IDH. *La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos*. Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020. Serie A No. 26, párrs. 162 y ss.

⁹¹ Garat, M. P., “Hacia un Mecanismo para la Garantía Colectiva de la Democracia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL), Research Paper No. 2024-17, 10 de mayo de 2024, p. 21.

⁹² Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículo 59.

⁹³ CIDH. Informe anual 2023, Capítulo IV. B, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 386, rev. 1, 31 de diciembre de 2023.

- d. la presencia de otras situaciones estructurales que afecten seria y gravemente el goce y disfrute de los derechos fundamentales consagrados en la Declaración Americana, la Convención Americana o los demás instrumentos de derechos humanos aplicables. Entre otros factores a ponderar, estarán los siguientes:
 - i. graves crisis institucionales que infrinjan el disfrute de derechos humanos;
 - ii. incumplimiento sistemático del Estado con su obligación de combatir la impunidad, atribuible a una falta de voluntad manifiesta;
 - iii. omisiones graves en la adopción de disposiciones necesarias para hacer efectivos los derechos fundamentales o para cumplir las decisiones de la Comisión y la Corte Interamericana.

Perú cumple cabalmente con cada uno de estos requisitos. Por una parte, está inmerso en una grave crisis institucional y política.⁹⁴ La actual Presidenta goza exclusivamente de un 5% de popularidad, lo que la coloca como la jefa de Estado de Perú con el menor respaldo histórico.⁹⁵

Adicionalmente, instituciones que tradicionalmente podrían actuar como un contrapeso al Congreso de Perú, como el Jurado Nacional de Elecciones, la Junta Nacional de Justicia, la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Constitucional y el Ministerio Público, han sido debilitados o cooptados al grado de ser incapaces de hacer frente a la crisis institucional.⁹⁶ Asimismo, la postura negacionista que ha adoptado el Estado, sumado a las leyes recientemente promulgadas que buscan perpetuar una situación de impunidad por graves violaciones a derechos humanos muestran que en Perú se está incumpliendo de manera sistemática y deliberada

⁹⁴ CIDH. *Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23. 23 de abril de 2023.

⁹⁵ *El Comercio*, “Aprobación a Dina Boluarte cae a 5%: Se marca un récord histórico negativo desde los 80s”, 6 de octubre de 2024. Disponible en: «<https://elcomercio.pe/politica/gobierno/dina-boluarte-aprobacion-de-la-presidenta-cae-a-5-en-junio-segun-encuesta-datum-internacional-se-marca-un-record-historico-negativo-desde-los-1980-fernando-belaunde-alan-garcia-alberto-fujimori-noticia/>».

⁹⁶ CIDH. “Perú: CIDH expresa preocupación por la interferencia del Congreso en el funcionamiento de otros poderes públicos”, 7 de junio de 2024. Disponible en: «<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/130.asp>».

con su obligación de combatir la impunidad. Por último, como se ha detallado *supra*, Perú ha incurrido en al menos dos graves desacatos de resoluciones de la Corte Interamericana.

Múltiples organizaciones de sociedad civil han denunciado el incumplimiento de Perú a sus obligaciones internacionales y exigido una enérgica condena por parte de la comunidad internacional.⁹⁷ Permanece el desafío de fortalecer a los contrapesos institucionales en Perú para salir de la crisis institucional y a la vez exigir una enérgica condena internacional que permita elevar el costo de Perú de mantenerse en los márgenes de la legalidad y a espaldas de sus compromisos internacionales en materia de verdad, justicia y reparación.

VII. Conclusión

A lo largo de su historia reciente, Perú ha transitado entre el reconocimiento de su responsabilidad de las violaciones a derechos humanos ocurridos durante el conflicto armado y una posición abiertamente opuesta, en la que se impulsan activamente medidas que buscan perpetuar la impunidad y negar los hechos ocurridos durante el conflicto armado. Este comportamiento pendular del Estado peruano frente a sus obligaciones internacionales refleja, por un lado, avances significativos en la lucha por la verdad y la justicia, y por otro, retrocesos preocupantes que debilitan la institucionalidad y el Estado de derecho.

El actual distanciamiento de Perú con el SIDH evidencia similitudes con la situación vivida en los años del conflicto armado. Las estrategias de negación, la promulgación de leyes contrarias a estándares internacionales y los ataques a los operadores de justicia recuerdan las dinámicas de impunidad que prevalecieron en el pasado. De este modo, se ha promulgado una nueva ley de prescripción que genera, en la práctica, efectos similares a los de la ley de amnistía aprobada en

⁹⁷ Véase, por ejemplo, el comunicado de las organizaciones peticionarias en los casos *Barrios Altos* y *La Cantuta* ante la promulgación de la Ley de Impunidad. Disponible en: «<https://cejil.org/comunicado-de-prensa/organismos-de-derechos-humanos-rechazamos-la-promulgacion-de-la-ley-de-impunidad-por-parte-del-estado-en-abierto-desacato-internacional/>».

junio de 1995. En un paralelo a la acción de la Jueza Antonia Saquicuray en 1995 —cuando inaplicó la Ley de Amnistía en el caso *Barrios Altos* por contravenir los estándares internacionales—, la Sala Penal en el caso *Huanta* resolvió inaplicar en octubre de 2024 la denominada “Ley de Impunidad”, por considerarla igualmente contraria a dichos estándares. Tal como la Jueza Saquicuray enfrentó procedimientos disciplinarios por su decisión, hoy los jueces que inaplicaron la “Ley de Impunidad” se enfrentan a una denuncia penal promovida por congresistas. En aquel entonces, inmediatamente después de la inaplicación de la Ley de Amnistía, se emitió una normativa para evitar el control jurisdiccional de las leyes del Congreso, mientras que ahora una iniciativa legislativa busca limitar el control difuso de convencionalidad. Así como en 1999 Perú denunció la CADH, actualmente hay una iniciativa de ley en el Congreso de Perú para denunciar nuevamente este tratado.⁹⁸

A pesar de los cambios en los actores y las circunstancias, el hilo conductor que conecta el presente con episodios del pasado es claro: los intentos por limitar el control judicial sobre las leyes y por debilitar los contrapesos institucionales persisten. Sin embargo, así como en épocas anteriores, hoy los operadores de justicia y las organizaciones de la sociedad civil continúan resistiendo estos embates, haciendo frente a las iniciativas que buscan consolidar la impunidad y el olvido. En este escenario, la comunidad internacional y los Estados miembros del SIDH tienen un papel crucial que desempeñar. La garantía colectiva del Sistema debe ser activada con firmeza para evitar que las violaciones a los derechos humanos queden impunes y para asegurar que el Estado peruano cumpla con sus obligaciones internacionales. Ante los nuevos desafíos, resulta esencial recordar que el Sistema Interamericano fue creado precisamente para enfrentar situaciones como las que hoy vive Perú: escenarios en los que los derechos de las víctimas corren peligro y en los que es imperativo que los mecanismos de protección operen con toda su capacidad.

⁹⁸ Congreso de Perú, Proyecto de Ley No. 5216/2022-CR “Ley de denuncia de la Convención Americana de Derechos Humanos”, presentada el 1 de junio de 2023.

Capítulo

4.

**Movilización y cumplimiento:
¿pueden la sociedad civil y
los tribunales incidir en el
impacto de los fallos
pro-derechos?**

Sandra Botero*

* Profesora asociada de la Universidad del Rosario.

Movilización y cumplimiento: ¿pueden la sociedad civil y los tribunales incidir en el impacto de los fallos pro-derechos? Introducción; Cortes y cambio social desde una perspectiva comparada; Movilización desde la sociedad civil organizada; Monitoreo del cumplimiento desde el tribunal; Monitoreo colaborativo; Conclusiones.

Introducción¹

La sociedad civil latinoamericana lleva décadas volcando energías y esfuerzos en la movilización legal (instaurar demandas, adelantar litigio estratégico, prestar acompañamiento jurídico, entre otros) buscando expandir y hacer efectivos los derechos humanos, económicos, sociales y culturales (DESC). Esta movilización legal tiene muchas caras: desde acciones legales individuales (por ejemplo, un amparo o una tutela) y litigio estratégico, hasta fallos estructurales, por estructurales me refiero a (siguiendo a Sabel y Simon)² aquellos que inciden en un problema de política pública de gran envergadura, que tienen el potencial de afectar a muchas personas. Cuando las cosas salen bien, las victorias judiciales que resultan de estos esfuerzos de movilización legal culminan en decisiones y jurisprudencia que construyen, con suerte, marcos legales más garantistas. Sin duda alguna, la actualización y ajuste del marco legal son fundamentales, pero siempre

¹ Las ideas que desarrollo en este texto se construyen sobre los argumentos y evidencia presentados en dos publicaciones previas en inglés: Botero, S., *Courts That Matter: Activists, Judges and the Politics of Rights Enforcement*, Cambridge: Cambridge University Press, 2023, y Botero, S., “Judges, Litigants, and the Politics of Rights Enforcement in Argentina”, *Comparative Politics* 50, no. 2 (2018). Disponible en: «<https://doi.org/info:doi/10.5129/001041518822263629>». Aquí énfasis en la importancia de la movilización desde la sociedad civil organizada e incluyo nuevos casos.

² Véase Sabel, C. F. y Simon, W. H., “Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds”, *Harvard Law Review* 117, no. 4 (2004), pp. 1015-1101. Disponible en: «<https://doi.org/10.2307/4093364>».

queda la duda de qué pasa “en el terreno” con estos fallos. ¿Se cumplen?, ¿en qué medida?, ¿cuál es su impacto, más allá del papel?

Mi argumento en este capítulo es que el impacto que puedan tener los fallos estructurales sobre derechos, especialmente los DESC, puede potenciarse si el tribunal dispone de espacios institucionales para hacer monitoreo colaborativo y, especialmente, en cualquier caso, si hay una sociedad civil organizada que acompañe el proceso post-decisión judicial. Por sí sola la movilización de la sociedad civil siempre marca la diferencia, generando presión, información y visibilidad. Esto incluso si el tribunal no tiene espacios de monitoreo al cumplimiento. Si y cuando un tribunal abre espacios de monitoreo de cumplimiento, y sobre todo si hay la posibilidad de recibir información e interactuar con actores externos, pueden generarse dinámicas de monitoreo colaborativo que permiten potenciar aún más los efectos del fallo.

El proceso post-fallo es largo y debe evaluarse en el tiempo: involucra actores políticos, organismos estatales, privados y organizaciones de la sociedad civil. Al trabajo incansable en pro de los derechos humanos de las organizaciones de la sociedad civil debemos muchas veces, claro, que los casos lleguen a los estrados judiciales, pero su labor no pasa a un segundo plano tras el fallo. La victoria en los estrados judiciales en casos estructurales es solo el primer paso. Lo que pasa después del fallo tiene su propia dinámica, es un proceso político, y conlleva sus propias dinámicas.

En este ensayo me interesa analizar qué papel puede desempeñar la activa movilización de la sociedad civil organizada para aumentar el impacto de los fallos estructurales y, en paralelo, explorar algunas herramientas de seguimiento a la implementación que algunas cortes como la Constitucional de Colombia y la Suprema Argentina han puesto en la práctica. Hablo de impacto de los fallos, y no solo de cumplimiento, porque, aunque son dos conceptos muy cercanos, no son equivalentes. Siguiendo a Rodríguez Peñaranda,³ entiendo por cumplimiento la

³ Rodríguez Peñaranda, M. L., “¿Logran las decisiones judiciales emancipar? Metodologías en el seguimiento del cumplimiento de las decisiones judiciales”, en *Altas cortes y transformación social. (Des) obediencia*

efectiva satisfacción de lo dispuesto por el tribunal en la sentencia. El impacto va más allá: por impacto entiendo tanto las acciones que se tomen para dar cumplimiento al fallo como los cambios en ideas y discurso que el mismo pueda generar y si estos tienen un efecto en la población objeto del fallo.⁴ Así las cosas, al hablar de impacto estamos necesariamente hablando de cumplimiento en parte, pero ampliando la discusión para capturar efectos simbólicos y efectividad de los derechos. En cualquier discusión sobre derechos, estos son elementos que conviene considerar.

En este texto me detengo en las respuestas de dos altos tribunales —en Colombia y Argentina— que han intentado innovar y desarrollar herramientas que les permiten establecer conexiones con actores externos al hacer monitoreo del cumplimiento de sus fallos. Estas herramientas no son necesariamente perfectas, ni pretendo sugerir que las mismas o el involucramiento de la sociedad civil siempre son la solución mágica a todos los problemas. Sin embargo, sí me interesa resaltar que para entender cómo avanzar en la efectividad de los fallos que protegen los DESC es necesario tener una discusión que vaya más allá de los tribunales y de la letra de la ley, para entender cómo se despliega esta y cuáles son las disputas políticas que moldean el hacerla realidad. Al mismo tiempo, me interesa resaltar que en la innovación e iniciativa judicial con perspectiva garantista yacen posibilidades de avanzar. Contrario a los críticos de toda intervención judicial en temas de derecho como activismo inconveniente, lo que aquí vemos son tribunales que están respondiendo a los desafíos de sus sociedades sin usurpar las funciones de otras ramas, sin romper el equilibrio de poderes, propiciando diálogos y espacios.

Este análisis también y sobre todo resalta el rol crucial de la sociedad civil en lo que podemos entender como la co-construcción del impacto de un fallo. Es una invitación a reflexionar sobre el complejo proceso que se desata tras la victoria legal en casos que involucran a múltiples actores. Aquí me concentro en fallos en jurisdicciones domésticas, pero otras investigaciones han demostrado que los

a las órdenes judiciales, eds. M. L. Rodríguez Peñaranda, D. R. Jiménez Estevez y F. A. León Peñuela, pp. 11-66, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2021, p. 57.

⁴ Botero, S., *Courts That Matter: Activists, Judges and the Politics of Rights Enforcement*, p. 13.

espacios de supervisión del cumplimiento donde puedan intervenir gobiernos, pero también la sociedad civil, lo que Pérez Liñán y García Atehortúa⁵ llaman “supervisión dialógica”, inciden positivamente en el cumplimiento de los fallos.

A continuación, presento las lecciones que podemos sacar de otros trabajos que han estudiado el cumplimiento e impacto de fallos en materia de derechos. Posteriormente, discuto la importancia de la movilización de la sociedad civil, ilustrando con ejemplos de casos reales, los mecanismos mediante los cuales las organizaciones pueden incidir en aumentar el impacto de los fallos. También discuto y ejemplifico el uso de mecanismos de monitoreo de cumplimiento por parte de algunos tribunales, incluyendo la posibilidad de crear espacios de “monitoreo colaborativo” donde entidades gubernamentales, las partes del caso y sociedad civil pueden converger para hacer seguimiento colaborativo a la implementación. La sección final concluye.

Cortes y cambio social desde una perspectiva comparada

Hay una larga tradición de estudios disciplinares (desde el derecho, la sociología o la ciencia política) e interdisciplinares que indagan sobre los factores que inciden en la capacidad de las cortes de generar cambio social a través de sus sentencias. Este debate no es nuevo, y es uno en el que los trabajos desde y sobre América Latina desempeñan un papel particularmente clave en los estudios comparados. Al hacer un balance de la literatura existente, podemos organizar los estudios en cuatro grupos.

Un primer grupo consiste en trabajos que consideran que estos fallos son, a menudo, letra muerta y/o abiertamente inconvenientes. En contraste con esa visión encontramos toda una literatura que identifica efectos significativos, acotando las condiciones bajo las cuales este puede evidenciarse. Allí, hay un segundo grupo

⁵ Pérez-Liñán, A. y García Atehortúa, A. K., “Oversight Hearings, Stakeholder Engagement, and Compliance in the Inter-American Court of Human Rights”, *International Organization* 78, no. 2 (2024), pp. 293-320. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/S0020818324000092>».

de trabajos que ponen el énfasis en la importancia del apoyo de las élites políticas para que estos fallos se cumplan. Un tercer grupo de investigaciones señalan al tribunal mismo como el factor decisorio de qué tanto impacto tenga sus fallos, y en cuarto lugar, un conjunto de trabajos agrupa a las investigaciones que enfatizan el papel de los litigantes. A continuación, repaso brevemente algunos de los trabajos que ilustran cada una de estas cuatro familias de argumentos y de allí extraigo lecciones importantes para la discusión sobre movilización e impacto de los fallos judiciales.

Hay una vertiente de trabajos muy críticos sobre los efectos de los fallos garantistas estructurales. Buena parte de estas críticas son normativas, concentradas en la conveniencia de que los tribunales se involucren en estos temas.⁶ Más allá del argumento normativo, lo que vemos en la práctica es que en muchos países del sur global, incluyendo varios latinoamericanos, la judicialización de los derechos es una realidad desde hace un par de décadas, con sus pros y sus contras,⁷ y que varios tribunales han desarrollado nuevos mecanismos para enfrentarse a esos temas.⁸ En cualquier caso, la discusión normativa sobre efectos e impacto requiere de una perspectiva empírica. El estudio de Mariela Puga⁹ (2012) fue uno de los primeros en combinar la crítica normativa con un ejercicio empírico comparando los efectos de tres fallos de las altas cortes colombiana y argentina. Para Puga, la judicialización de los derechos corre el riesgo de devenir en puro formalismo, un diálogo performativo entre jueces que excluye a los actores sociales y las personas afectadas de la discusión, dejándolas en últimas igual o peor que antes. El trabajo de Puga, como el de otras personas que plantean cuestionamientos sobre los límites de la movilización legal como un distractor que “chupa energías”, señala que sería mejor dedicarse a otro tipo de esfuerzos para no descuidar la pregunta de la efectividad de los derechos de las personas afectadas y la dimensión de poder.

⁶ Véase, por ejemplo, Waldron, J., “The core of the case against judicial review”, *Yale Law Journal* 115, (2005), pp. 1346-1406.

⁷ Botero, S., Brinks, D. M. y Gonzalez-Ocantos, E. A. eds., *The Limits of Judicialization: Progress and Backlash in Latin American Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

⁸ Botero, S., *Courts That Matter: Activists, Judges and the Politics of Rights Enforcement*.

⁹ Puga, M., *Litigio y cambio social en Argentina y Colombia*, 1a. ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2012.

En una línea también escéptica, Gerald Rosenberg¹⁰ (2008) escribió uno de los estudios clásicos sobre el impacto de los fallos desde la perspectiva muy particular de la experiencia de la Corte Suprema de Estados Unidos. El libro lleva por título el sugerente *La esperanza vacía*. En este texto, el autor argumenta que, en caso de fallos ambiciosos de política pública, la Corte Suprema de Estados Unidos solo pudo tener algún tipo de impacto cuando las élites políticas se alinearon con el propósito del fallo.

El trabajo de Rosenberg ejemplifica de manera clara la segunda familia de trabajos a la que hice referencia anteriormente: estos que comparten una visión *real politik* del impacto de fallos estructurales. Argumentos como el de Rosenberg nos recuerdan lo importante que es tener presente el contexto político al analizar el impacto —solo que es un error asumir que este contexto político es estático y que la élite gobernante puede calificarse como homogéneamente en contra o a favor de este. Los políticos y las burocracias estatales a menudo tienen posiciones que están en disputa, y habrá personas que desde adentro apoyen. En últimas, en la lectura de Rosenberg no hay espacio para la movilización y el conflicto entre diferentes coaliciones al interior del gobierno a favor o en contra de una iniciativa. Adicionalmente, el foco en las élites disminuye la importancia que pueden llegar a tener otras instituciones y personas en activar la maquinaria del Estado más allá del nivel central del gobierno.

Un tercer grupo de estudios en vez de centrarse en los poderes electos se concentran en la corte misma como agente del cambio. Un buen ejemplo de esta familia es el estudio de César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco¹¹ sobre el impacto del fallo emblemático de la Corte Constitucional Colombiana que busca garantizar los derechos de la población desplazada por el conflicto armado interno. Si estudios como el de Rosenberg parecían restarle agencia al Poder Judicial para reducirlo todo a cálculos políticos por parte del Ejecutivo, trabajos como el de Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco volvieron a poner a las cortes en el

¹⁰ Rosenberg, G. N., *The hollow hope: Can courts bring about social change?*, Chicago: The University of Chicago Press, 2008.

¹¹ Rodríguez Garavito, C. y Rodríguez Franco, D., *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá: Dejusticia, 2010.

centro. Solo que, al centrarse en el tribunal, se descuidan otros aspectos del contexto, en particular, la importancia de la sociedad civil.

En la mirada sobre la sociedad civil y el potencial de su movilización yace un elemento cuya importancia es inocultable. Hay toda una muy robusta literatura sobre movilización en general y movilización legal en particular, que muestra el rol crucial de organizaciones de la sociedad civil y litigantes en garantizar victorias legales importantes y cómo estos esfuerzos pueden extenderse posteriormente a trabajar también por el impacto de los fallos.

En otros escritos¹² he argumentado que para entender qué elementos hacen que un fallo judicial garantista tenga mayor impacto es necesario construir sobre lo aprendido de estas perspectivas. Siguiendo la iniciativa de otros estudios¹³ que también enfatizan la importancia sobre la interacción entre el Poder Judicial y las organizaciones y los movimientos en la sociedad civil, enfatizo la dimensión política y de construcción colectiva del impacto.

El impacto de los fallos judiciales estructurales es un asunto político. Cumplimiento e impacto requieren de la cooperación de las élites, agentes gubernamentales, (a veces de) privados y también de la sociedad civil organizada. A continuación, me concentro en discutir el rol que pueden tener dos elementos en este impacto: por un lado, si la sociedad civil organizada acompaña y participa después del fallo y, por el otro, si la Corte genera espacios para monitorear el cumplimiento. Para ilustrar los mecanismos mediante los cuales la sociedad civil y el monitoreo judicial pueden incidir en el impacto, voy a ejemplificarlos con casos reales fallados por la Corte Constitucional Colombiana y la Corte Suprema Argentina.

¹² Véase Botero, S., “Judges, Litigants, and the Politics of Rights Enforcement in Argentina”, pp. 169-187. Disponible en: «<https://doi.org/info:doi/10.5129/001041518822263629>»; Botero, S., *Courts That Matter: Activists, Judges and the Politics of Rights Enforcement*, y Botero, S. y Brinks, D. M., “The Politics of Judicial Impact in Social and Economic Rights Cases”, en *Oxford Handbook of Socio-economic Rights*, eds. Y. Katharine y M. Langford, Oxford University Press, 2023.

¹³ Gauri, V. y Brinks, D. M. eds., *Courting social justice: Judicial enforcement of social and economic rights in the developing world*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, y Gloppen, S., “Litigating Health Rights: Framing the Analysis”, en *Litigating health rights: Can courts bring more justice to health*, eds. A. E. Yamin y S. Gloppen, pp. 17-42, Human Rights Program, Harvard Law School: Harvard University Press, 2011.

Mobilización desde la sociedad civil organizada

La movilización de la sociedad civil puede tener un rol particularmente crucial en mejorar el cumplimiento y el impacto de las sentencias judiciales. Si bien es cierto que el término sociedad civil es amplio y puede abarcar una multitud de manifestaciones, al pensar en cómo incidir en el cumplimiento de los fallos, es útil concentrarse en un segmento particular de este sector. Pongo la lupa en el núcleo de organizaciones no gubernamentales conectadas directamente con los litigantes del fallo, y/o trabajando en la temática en cuestión. Si hay alrededor de un fallo, un cúmulo de organizaciones conectadas entre sí, con recursos humanos (y ojalá financieros) para movilizarse, y con capacidad legal —es decir, entrenamiento para interactuar con los operadores legales— estas pueden hacer una labor de movilización e incidencia que puede marcar la diferencia.

¿Qué tipo de acciones pueden adelantar estas organizaciones legalmente empoderadas para, después de un fallo, propender por su cumplimiento y aumentar su impacto? Son dos los mecanismos clave. Primero, las organizaciones pueden continuar movilizándose por la vía legal para expandir los argumentos y o los beneficios de determinada victoria legal a otras poblaciones o escenarios. Segundo, las organizaciones también pueden movilizarse en los ámbitos social y político. Comencemos por el primer tipo de movilización. Por movilización legal me refiero al proceso de recurrir a la ley de manera explícita, consciente, a través de un mecanismo formal institucional¹⁴ para, en este caso, hacer efectivo un derecho. Las organizaciones no gubernamentales que hacen incidencia a favor de los derechos recurren a diferentes instrumentos legales o recursos administrativos que estén a su disposición en su contexto para avanzar su causa. Estos esfuerzos pueden generar, si tienen éxito, victorias similares para otras personas, y con ello que circulen más recursos, atención y nuevos argumentos jurídicos.

¹⁴ Lehoucq, E. y Taylor, W. K., “Conceptualizing Legal Mobilization: How Should We Understand the Deployment of Legal Strategies?”, *Law & Social Inquiry* 45, no. 1 (2020), pp. 166-193. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/lsi.2019.59>».

El trabajo de Esteban Nader,¹⁵ por ejemplo, documenta como la Causa Mendoza —en la cual la Corte Suprema Argentina emitió en 2018 órdenes comprometiendo a los gobiernos provinciales, nacionales y locales a trabajar en pro de sanear y preservar la cuenca del río Matanza-Riachuelo— funcionó como un “caso testigo” que promovió la judicialización de la problemática de contaminación de la cuenca del Río Salí-Dulce en la provincia de Santiago del Estero. La cuenca del río Matanza-Riachuelo se ubica en la provincia de Buenos Aires (atraviesa la ciudad de Buenos Aires) y es uno de los lugares con más altos niveles de contaminación de la Argentina. Nader muestra como diferentes actores (Defensoría del Pueblo, el gobierno provincial, organizaciones de la sociedad) promovieron diferentes acciones legales que se apoyaron en el precedente de la Causa Mendoza para desbloquear la acción del gobierno nacional y privados y así frenar la contaminación y atender la situación de este río santiaguino.

Otro ejemplo colombiano nos permite ver la movilización legal con acciones legales de naturaleza individual. En la década de 1990, en el marco de una fuerte crisis económica que afectó particularmente el mercado inmobiliario y llevó a muchas familias a la quiebra, la Corte Constitucional Colombiana emitió una serie de fallos en respuesta a demandas y tutelas ciudadanas contra la regulación vigente de préstamos de vivienda. El año 1999 fue un año especialmente importante en este sentido, pues la Corte falló tres demandas ciudadanas de constitucionalidad que estaban concatenadas entre sí y que terminaron, en conjunto, desbaratando el sistema de créditos hipotecarios como se le conocía hasta entonces. Al sistema se le conocía por el nombre de la unidad usada para calcular el costo de los créditos de vivienda, el UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante). El primer fallo (C-383-99)¹⁶ declaró inconstitucional una parte de la ley de vivienda que exigía que el UPAC se atara a las tasas de mercado, ordenando que por el contrario lo fuese al índice de precios al consumidor, buscando que los créditos bajaran. El segundo fallo (C-700-99)¹⁷ fue consecuencia parcial del primero, y en ese

¹⁵ Nader, E., *Constitución, justicia ambiental y derechos*, México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2022.

¹⁶ Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia C-383-99, 27 de mayo de 1999.

¹⁷ Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia C-700-99, 16 de septiembre de 1999.

en particular se declaró inconstitucional a la totalidad del sistema UPAC, ordenando al Congreso crear uno nuevo. El tercer fallo (C-747-99)¹⁸ prohibió la capitalización de intereses en créditos hipotecarios.

Las tutelas y demandas de constitucionalidad ciudadanas que dieron origen a estos (y otros fallos), y a su vez los cientos de tutelas que buscaron ampliar hacia otros aspectos de la ley de vivienda y/o hacer extensivos los beneficios a otros casos fueron fruto de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que agrupaban a usuarios del sistema UPAC y que trabajaron sin descanso durante años en favor de los intereses de sus afiliados. Estas organizaciones (ANUSIF, ANUPAC, REDEUPAC, entre otras), lideradas por abogados y muy activas en la capital colombiana, pero también en ciudades intermedias agrupaban a personas usuarias de créditos hipotecarios cuyas deudas les estaban ahogando.

Durante años, estas organizaciones se dedicaron a la movilización legal: a radicar tutelas y demandas contra los bancos y contra el sistema UPAC —para garantizar el cumplimiento de estos fallos, pero también para ampliar la discusión y solucionar otros problemas derivados de la crisis. Al hacerlo, garantizaron que más personas accedieran a los beneficios que las reformas supusieron para ciertos usuarios e impusieron otras discusiones.

El ejemplo de las organizaciones de usuarios del UPAC en Colombia nos permite hablar de movilización legal, pero también del segundo mecanismo: la movilización social y política. Estas organizaciones también articularon a sus integrantes para hacer marchas y movilizaciones que llamasen la atención sobre la crisis del sistema y las deudas impagables. La movilización desde la sociedad civil organizada puede tomar muchas formas: marchas, acciones pedagógicas, volanteo en lugares públicos, firma de peticiones, intervenciones en espacios públicos, participar en eventos de organismos multilaterales o gubernamentales, así como activismo en redes sociales, por solo mencionar algunos. Como bien saben quiénes dedican su vida a hacer incidencia y activismo en temas de derecho, las organizaciones

¹⁸ Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia C-747-99, 6 de octubre de 1999.

comúnmente optan por estrategias de incidencia híbridas que combinan diferentes tipos de movilización.¹⁹

Esta movilización puede ser efectiva para mejorar el cumplimiento y también para generar atención de diversos sectores sobre el problema de fondo y sobre el fallo mismo. Por ejemplo, si se logra cubrimiento de medios tradicionales o digitales, si se logra elevar el tema en la agenda pública y política, todo esto puede redundar en presión sobre las personas en quienes recae tomar acción para hacer efectivo el fallo. El trabajo de Juliana Jaramillo²⁰ sobre el fallo de la Corte Constitucional colombiana que en 2015 reconoció el derecho de la población trans a modificar el componente sexo en sus documentos de identificación sin tener que recurrir a un procedimiento judicial resalta la importancia de la movilización social para el impacto e ilustra perfectamente la diversidad de estrategias que buscan garantizar el cumplimiento y ampliar el impacto.

Jaramillo identifica una amplia coalición multisectorial que se compromete con hacer efectivo el fallo. Ella reconstruye cómo las organizaciones de la sociedad civil, lideradas muchas de ellas por personas trans, hicieron campañas de pedagogía entre la población trans para explicar y simplificar el procedimiento de cambio de la cédula y recaudaron fondos para aminorar barreras económicas. Organizaciones LGBTQ+ también hicieron trabajo de incidencia con la Registraduría Nacional para señalar funcionarios que se negaban a hacer los cambios en los documentos y que estos a su vez hicieran seguimiento para que se solucionara.

Tanto la movilización legal como la movilización social y política pueden incidir en generar cambios en el nivel simbólico y de las ideas. Independiente de si hay

¹⁹ El movimiento Causa Justa, que aglutina a organizaciones, activistas, personal de salud y academia para movilizarse a favor del derecho al aborto y en defensa de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia que lo han consagrado y expandido, es un excelente ejemplo de una red organizada multisectorial que se apoya en estrategias híbridas de movilización a lo largo del tiempo. Al respecto véase González Vélez, A. C. y Jaramillo Sierra, I. C., *La batalla por el derecho al aborto. El caso de la Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, 2020, y González Vélez, A. C., Villarreal Velásquez, C. y Abu Shihab, L., *Conversaciones fuera de la catedral: Una historia del derecho al aborto en Colombia*, Colombia: Penguin Random House, 2024.

²⁰ Jaramillo, J., “La Corte Constitucional de Colombia y el reconocimiento legal de la identidad de género: Redes de movilización legal e impacto judicial”, *Revista Derecho del Estado*, no. 60 (2024). Disponible en: «<https://doi.org/10.18601/01229893.n60.03>».

victoria en los estrados judiciales o no, el trabajo de movilización e incidencia con argumentos jurídicos y desde el encuadre de derechos puede generar cambios muy potentes en las personas que hacen activismo y en los litigantes en términos de cómo conciben el problema, el horizonte de lo posible para solucionarlo y su propia agencia.²¹

En mi investigación sobre el impacto de fallos estructurales sobre derechos socioeconómicos me he encontrado en múltiples ocasiones con personas —activistas, ciudadanas, funcionarias, profesionales de la política— cuya idea de lo posible, de los derechos, de cómo hacerlos efectivos se ha visto influenciada por el litigio y/o por el trabajo de movilización. Las concepciones de lo posible, las ideas sobre quiénes y que merecen constituyen los marcos cognitivos desde los cuales se leen las realidades, se toman decisiones de política pública y se dan discusiones de política. Su importancia no es menor.

Monitoreo del cumplimiento desde el tribunal

En años recientes, varias altas cortes en algunos países del sur global han implementado mecanismos de monitoreo y seguimiento a sus fallos estructurales en materia de derechos socioeconómicos. Por mecanismos de monitoreo, me refiero a que la Corte, por iniciativa propia, haga audiencias de seguimiento al cumplimiento, solicite reportes de las partes involucradas, invite a organismos de la sociedad civil a que la acompañen en ese seguimiento con reportes o participación en mesas de trabajo e, incluso, abra la puerta a la creación de salas o comités de seguimiento a determinados fallos. No hay una única forma de monitorear: las estrategias van desde aquellas de más baja intensidad (por ejemplo: las que con-

²¹ Dugard, J., “Water Rights Struggles in Johannesburg and Detroit Revisited: Looking Beyond Courts at the Politics and Power of Rights-Based Legal Mobilization in a Neoliberal Global Order: A ‘Powerpack’ Analysis”, *Journal of Human Rights Practice* 15, no. 1 (2022), pp. 1-23. Disponible en: «<https://doi.org/10.1093/jhuman/huac011>»; Lemaitre Ripoll, J., *El derecho como conjuro: Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, 2009, y McCann, M., *Rights at work: Pay equity reform and the politics of legal mobilization*, Chicago: University of Chicago Press, 1994.

templan la solicitud de reportes escritos), pasando por llevar a cabo audiencias públicas, hasta llegar a la que es la estrategia de mayor involucramiento: la creación de comités, comisiones o salas de seguimiento con participación de externos, incluyendo la sociedad civil. A veces los tribunales optan por combinar herramientas. En cualquier caso, muchas veces cuando las cortes deciden monitorear el cumplimiento de sus fallos estructurales, lo hacen permitiendo cierto grado de flexibilidad e involucrando explícitamente cronogramas de supervisión que se extienden en el tiempo. Varias investigaciones han abordado el estudio de estos mecanismos de monitoreo directa o indirectamente²² —en esta sección me apoyo en mis trabajos previos (especialmente Botero, 2023) y en otras investigaciones para alimentar la discusión y brindar ejemplos.

El monitoreo de cumplimiento puede mejorar el impacto por varias razones. Para comenzar, cuando la Corte monitorea el cumplimiento, puede imponer costos sobre las personas que incumplen. Si la Corte se involucra, y documenta, en público o en privado cómo avanza el cumplimiento, esto puede generar costos reputacionales, o incluso financieros, a los actores que incumplen. Por ejemplo: en el marco de la famosa Causa Mendoza, el tribunal de Quilmes (delegado por la Corte Suprema para hacer control de ejecución) impuso multas en 2010 a la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)²³ por incumplimiento. En este caso, la multa tuvo un efecto de destrabe. Incluso si no se imponen multas financieras, que en una audiencia pública o rueda de prensa el tribunal evidencie la falta de acción genera atención, preguntas, y como mínimo expone a quien(es) incumple al escarnio público.

²² Véase Botero, S., “Judges, Litigants, and the Politics of Rights Enforcement in Argentina”, pp. 169-187. Disponible en: «<https://doi.org/info:doi/10.5129/001041518822263629>»; Cano Blandón, L. F., *Constitucionalismo experimental y protección judicial del derecho al agua en Colombia* [PhD Dissertation], Bogotá: Universidad de Los Andes, 2017; Merlinsky, M. G., “Efectos de las causas estructurales en el largo plazo: La causa Riachuelo”, *Revista Direito e Práxis* 7, no. 14 (2016), pp. 397-420. Disponible en: «<https://doi.org/10.12957/dep.2016.22954>», y Nader, E., *Constitución, justicia ambiental y derechos*.

²³ La ACUMAR es una institución gubernamental creada para articular los trabajos de saneamiento de la cuenca del Río Matanza Riachuelo a raíz de la Causa Mendoza. En la práctica, la ACUMAR articula la cooperación interinstitucional entre los diferentes niveles administrativos que convergen en la cuenca (estado nacional, provincial y local) para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte. Merlinsky, M. G. en “Efectos de las causas estructurales en el largo plazo: La causa Riachuelo”, analiza en detalle la importancia de la ACUMAR en este proceso.

De otro lado, el monitoreo produce información, aumenta la visibilidad y todo esto contribuye a una mayor rendición de cuentas. Incluso si los espacios de monitoreo no son abiertos al público (por ejemplo, si las audiencias son cerradas, o si los informes solo están disponibles para las personas invitadas por la Corte a monitorear), esto supone que la información circule, por orden judicial, entre más personas de las que normalmente lo haría.

Cuando la Corte decide involucrarse en el monitoreo de un fallo, esto le permite acceder a recursos adicionales para informarse mejor. Algo tan sencillo como recibir informes de actores externos por solicitud de la Corte puede exponerla a diferentes puntos de vista y diferentes evaluaciones sobre una misma situación. Esto permite aliviar las deficiencias de información que pueda tener el tribunal, bien sea por encontrarse físicamente lejos de la situación y/o por no tener acceso fácil a la información relevante o carecer de la capacidad técnica de hacerla legible para sí misma. Esto es común en casos sobre temas ambientales o de derecho a la salud, pues en la práctica pasan por discusiones técnicas presupuestales, médicas, medioambientales, etc. En su investigación sobre el impacto de la causa Mendoza en Argentina, Nader²⁴ resalta que la información pública sobre el estado de la cuenca era inexistente antes de la intervención de la Corte. La creación de indicadores confiables permitió diagnosticar la compleja situación social y medioambiental de la cuenca y de sus habitantes, y le permitió a la Corte usarlos para informarse mejor y decidir en consecuencia al hacer seguimiento y también le permitió a ACUMAR diseñar políticas públicas con base en esa información.

Monitoreo colaborativo

En estudios previos, he podido constatar que cuando coinciden una sociedad civil organizada y empoderada legalmente y al mismo tiempo la Corte está abierta a cierto grado de monitoreo del cumplimiento de su sentencia, esta circunstancia puede generar sinergias productivas en ampliar el impacto de fallos estructurales DESC. Varios de los efectos que generan el monitoreo del cumplimiento y la

²⁴ Nader, E., *Constitución, justicia ambiental y derechos*, p. 40.

presencia de una sociedad civil por separado se ven potenciados cuándo coinciden en lo que llamo espacios de monitoreo colaborativo. Por ejemplo: la generación de reportes e información de cumplimiento por parte de los diferentes actores tienen como resultado la presencia de mucha información sobre el tema de interés. Cuando los espacios de monitoreo del cumplimiento son efectivamente públicos y colaborativos, las personas involucradas y las organizaciones de la sociedad civil pueden apalancarse en los medios de comunicación y en otras estrategias de movilización para aumentar aún más la visibilidad, y ejercer presión, con información —o denunciar incumplimiento o problemas ante la ausencia de esta.

Que esta información puede ser utilizada por organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y otros para discutir el tema en diferentes espacios y aumentar su visibilidad en la agenda pública puede tener efectos potentes. Esto promueve la transparencia y posibilita lo que Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti²⁵ han llamado rendición de cuentas horizontal: cuando la sociedad civil genera presión sobre el gobierno, denuncia corrupción o fallas de política pública mediante los medios de comunicación o movilización. Este es un efecto constatable en los casos donde hay monitoreo colaborativo. Es evidente en la Causa Mendoza de la Corte Suprema Argentina, mediante el uso que ha hecho la sociedad civil de la información pública de seguimiento a la contaminación en la ribera del río Matanza-Riachuelo, y cuando en las audiencias públicas se expusieron las demoras y faltas de cumplimiento.²⁶ El uso de la información de seguimiento y la exposición pública de demoras en el marco de cumplimiento para exigir más de los organismos estatales es un efecto también documentado en el caso del fallo de la Corte Constitucional de Colombia protegiendo los derechos de la población desplazada por el conflicto armado.

Más allá de la información, el monitoreo colaborativo también ofrece la oportunidad de generar espacios de participación de diferentes actores en el monitoreo mismo, y a veces en la definición de planes y objetivos.

²⁵ Peruzzotti, E. y Smulovitz, C., *Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies*, University of Pittsburgh Press, 2006.

²⁶ Véase Botero, S., *Courts That Matter: Activists, Judges and the Politics of Rights Enforcement*, capítulo 3.

Los espacios de monitoreo colaborativo pueden tener efectos positivos, pero no son la solución mágica a todos los problemas, y el seguimiento por parte del tribunal no garantiza cumplimiento pleno o satisfactorio. En el marco de la Causa Mendoza, Ryan, Larivera y Napoli²⁷ concluyen que cumplir con el plan de saneamiento supuso relocalizar a muchas familias en procesos cuyos criterios no siempre priorizaron a la población y a menudo resultaron en acciones que por afán de cumplir con los tiempos judiciales resultaron en soluciones habitacionales no idóneas (o no habitables). Fue el músculo organizativo de los habitantes de los barrios que fueron relocalizados lo que marcó la diferencia entre quienes pudieron interceder ante la Corte y el Estado para hacerse escuchar y lograr procesos más participativos y quienes no. Una vez más se hace evidente la importancia de la movilización. Con todo y las dificultades, no obstante, más de quince años después de la intervención de la Corte Suprema, es claro para diferentes actores que esta marcó un antes y un después en inversión estatal en infraestructura en la cuenca (alcantarillado, limpieza), en el estado del río y de la cuenca, y que hay señales de recuperación.²⁸

Al hacer monitoreo a la lo largo del tiempo, la Corte también corre el riesgo de invertir recursos en un proceso, cuyo fin no es claro y también de abrirse a influencias que alejen el fallo de su objetivo inicial. Ni los tribunales ni estos espacios existen en un vacío y son permeables a las dificultades que enfrenta la sociedad.

Conclusiones

En este texto presenté un panorama de las formas en que la sociedad civil organizada y el uso de mecanismos de monitoreo por parte del tribunal pueden contribuir a aumentar el impacto de los fallos estructurales sobre derechos. A partir de ejemplos de casos de la Corte Suprema Argentina y la Corte Constitucional

²⁷ Ryan, D., Larivera, C. y Napoli, A., “Relocalizaciones Urbanas y Riesgos Ambientales: Un análisis de los casos de Magaldi y Villa 26 en la cuenca Matanza Riachuelo (Argentina)”, (WP19DR1SP; Working Papers), Lincolns Institute of Land and Policy, 2017.

²⁸ Soriano, F., “Navegar en el Riachuelo: Viaje por un río herido al que empezaron a volver los peces y los pájaros”, *Infobae*, 4 de mayo de 2024. Disponible en: «<https://www.infobae.com/sociedad/2024/05/04/navegar-en-el-riachuelo-viaje-por-un-rio-herido-al-que-empezaron-a-volver-los-peces-y-los-pajaros/>».

Colombiana, queda claro cómo la movilización legal y social por parte de las organizaciones de la sociedad civil después de la decisión judicial incidieron en mayor cumplimiento e impacto de las sentencias. También, a partir de ejemplos de casos de estas dos cortes ilustré el uso de mecanismos de seguimiento al cumplimiento, analizando cómo al apoyarse en información de actores externos, en la realización de audiencias y eventos, y en la creación de comisiones de seguimiento, los tribunales pueden ampliar su visión sobre el caso, monitorear a lo largo del tiempo, y generar espacios de sinergia donde fluya la información. Esto permite que haya espacios de participación y se acreciente la rendición de cuentas. En el centro de estas reflexiones está la importancia de la movilización de la sociedad civil para el cumplimiento de fallos estructurales sobre derechos.

Este análisis supone una lectura que no pone a los tribunales en el centro, sino que los entiende como imbricados en una dinámica sociopolítica en procesos de co-construcción del impacto. Esta lectura asume que el rol de las cortes, especialmente cuando hablamos de garantizar derechos, se está transformando en la práctica. El debate normativo sobre la legitimidad de la intervención de los tribunales en esta materia debe alimentarse de análisis que consideren la dimensión empírica y la experiencia de poderes judiciales (como el colombiano y el argentino) que se hayan embarcado en experiencias que buscan fomentar otros tipos de espacios para trabajar problemas complejos, en conjunto con los otros poderes y con la ciudadanía.

Capítulo

5.

El cumplimiento de las decisiones de los órganos internacionales respecto de casos individuales de violaciones de derechos humanos

José Antonio Guevara Bermúdez*

* Académico de la Universidad Autónoma de Tlaxcala e integrante del Centro de Investigación de Crímenes Atroces, A.C.

El cumplimiento de las decisiones de los órganos internacionales respecto de casos individuales de violaciones de derechos humanos. I. Introducción: La protección internacional de los derechos humanos; II. Los órganos de tratados y sus mecanismos de comunicaciones individuales; III. Los mecanismos extra convencionales y el procedimiento regular de comunicaciones individuales del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; IV. Marco jurídico aplicable para el cumplimiento de decisiones internacionales de casos individuales; V. Reflexiones finales.

I. Introducción: La protección internacional de los derechos humanos

La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) dejó al mundo devastado y en búsqueda de mecanismos que evitaran la repetición de abusos de derechos humanos, el resurgimiento de los fascismos y, por supuesto, de una conflagración bélica similar. De ese conflicto nació la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuyo propósito fundamental era “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”.

Al ratificar el instrumento fundacional, la Carta de la ONU (Carta), los Estados reconocieron la esperanza en los derechos humanos y asumieron el compromiso de su respeto universal. Desde su preámbulo se reafirma “la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres” y se establece que uno de los propósitos de la ONU fuera:

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo en el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.¹

¹ Carta de las Naciones Unidas, artículo 13.b.

La Carta, además, señala que:

[c]on el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones [...] la Organización promoverá: [...] c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.²

Además, los Estados se comprometieron a adoptar medidas individual y conjuntamente, así como en cooperación con la Organización para realizar ese respeto universal y efectividad de los derechos humanos.³

México fue parte de los países que fundaron la ONU y firmó la Carta el 26 de junio de 1945.⁴ El tratado fundante de la Organización, si bien menciona en varias ocasiones los derechos humanos, en ninguna parte los especifica, ni define los alcances de las obligaciones estatales en esta materia, ni tampoco establece mecanismos específicos para su protección.

Ante tales vacíos, la Asamblea General de la ONU (Asamblea General) desde sus primeras sesiones encomendó a la recién creada Comisión de Derechos Humanos la elaboración de un catálogo de derechos humanos, un instrumento que les diera fuerza jurídica, así como medidas para su implementación. En una primera etapa, que concluyó el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), con 48 votos a favor y ocho abstenciones. México votó a favor de la DUDH. En esa etapa la Comisión de Derechos Humanos alcanzó a cumplir con las otras dos tareas inicialmente encomendadas: la elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante y las medidas para su implementación, incluyendo los mecanismos de protección.

² Carta de las Naciones Unidas, artículo 55.

³ Carta de las Naciones Unidas, artículo 56.

⁴ Para conocer un poco sobre México en la ONU, véanse «<https://embamex.sre.gob.mx/filipinas/index.php/servicios-consulares/servicios-a-mexicanos?id=98:mexicoonu#:~:text=La%20delegaci%C3%B3n%20mexicana%20estuvo%20representada,fue%20admitido%20a%20la%20ONU>» y «<https://www.gob.mx/inafed/articulos/conmemoramos-el-72-aniversario-de-la-firma-de-la-carta-de-las-naciones-unidas>».

La DUDH si bien no fue concebida como tratado vinculante en el sentido tradicional, dotó de contenido jurídico a las disposiciones sobre derechos humanos de la Carta y marcó el inicio del desarrollo de un marco normativo internacional. Ello constituyó un hito para la defensa de la dignidad humana al representar el primer esfuerzo global por definir un conjunto de derechos humanos que todas las personas deben disfrutar sin discriminación y que los Estados deben promover, proteger y garantizar.

Con el paso del tiempo la DUDH ha adquirido fuerza jurídica, no solo por haber conferido significado a las disposiciones previstas en la Carta de la ONU, sino también porque el instrumento se incorporó al derecho internacional consuetudinario. La Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha contribuido a robustecer el carácter legal de la Declaración, ya que al interpretar las disposiciones de la Carta de la ONU en materia de derechos humanos encontró que las mismas deben ser entendidas conforme a los principios de la DUDH.⁵ De esta manera, violaciones a los derechos contenidos en ella pueden considerarse también violaciones a la Carta, generando así responsabilidad internacional para los Estados. Thomas Buergenthal desde 1994 señaló que:

En la actualidad, pocos abogados negarían que la Declaración es un instrumento normativo que establece por lo menos algunas obligaciones legales para los Estados miembros de la ONU. La disputa en torno a su carácter legal no radica tanto en que se considere que carece de fuerza legal. El desacuerdo se enfoca, más bien, en cuestiones relativas a si todos los derechos que ella proclama son obligatorios y bajo que circunstancias lo son, y si su carácter obligatorio deriva de su condición de interpretación autorizada de las obligaciones en materia de derechos humanos contenidas en la Carta de la ONU, o de su condición de ley consuetudinaria internacional, o bien de su carácter de principio general de derecho.⁶

⁵ Sobre los primeros casos en que la Corte Internacional de Justicia abordó la cuestión de los derechos humanos véase Villán Durán, C., *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid: Trotta, 2002, p. 178, y Rodley, N. S., *The Treatment of Prisoners Under International Law*, Nueva York: Oxford University Press, 2002, pp. 68-73.

⁶ Buergenthal, T., *Derechos Humanos Internacionales*, trad. Ángel Carlos González Ruiz, México D.F.: Gernika, 1995, p. 61.

Uno de los principios fundamentales del derecho internacional es la soberanía estatal, que implica que cada Estado tiene la autoridad de regular sus propios asuntos sin intervención externa. La Carta y la DUDH cuestionaron esta idea al afirmar que los derechos humanos son de interés internacional y que los Estados, así como con la Organización, tienen la obligación de respetarlos y cooperar entre ellos para estimular su respeto, lo que implica que los gobiernos no puedan escurrirse en la soberanía para evitar la rendición de cuentas por las violaciones a los derechos. Para Thomas Buergenthal la aprobación de la DUDH marcó un momento en el que los derechos humanos dejaron de pertenecer exclusivamente a los Estados y se convirtieron en parte del derecho internacional, un proceso que él denomina ‘la internacionalización de los derechos humanos’.

La erosión de la noción de soberanía a partir del reconocimiento de que los derechos humanos dejaron de ser un asunto de la jurisdicción interna también se ha manifestado con el copioso desarrollo de decenas de instrumentos internacionales, incluidos tratados que expanden y detallan los derechos contenidos en la Declaración,⁷ a la vez que crean mecanismos para su protección.

Los instrumentos internacionales que darían sentido vinculante a la DUDH se aprobaron hasta diciembre de 1966. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), junto con la DUDH, forman lo que se conoce como la “Carta Internacional de Derechos Humanos”. Ambos instrumentos crearon órganos con facultades de supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los Estados previstos en dichos tratados. En esa fecha también se aprobaron el Primer Protocolo Facultativo PIDCP para la tramitación de comunicaciones individuales por parte del Comité de Derechos Humanos (CDH) y el Segundo Protocolo Facultativo de dicho Pacto para la abolición de la pena de muerte. Un año antes —en 1965— se aprobó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), que crea un comité (Comité CERD) con facultades para tramitar comunicaciones individuales.

⁷ Véase la sección de instrumentos internacionales en la página de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: «<https://www.ohchr.org/en/instruments-listings>».

En los años siguientes en el marco de la ONU se aprobaron varios tratados de derechos humanos con mecanismos de monitoreo similares, así como protocolos facultativos para tramitar comunicaciones individuales. La Organización, por medio de sus órganos, creó mecanismos de promoción y protección.

Los mecanismos internacionales para la protección de los derechos humanos de la ONU se clasifican en: (i) convencionales o creados por tratados internacionales, y (ii) extra-convencionales o creados por resoluciones de órganos de la ONU, con base en la Carta.⁸

En 1989 Jack Donnelly decía

Un régimen internacional refleja la visión colectiva de los estados acerca de un problema y de su solución, así como su voluntad para ‘consolidar’ esa solución. En la esfera de los derechos humanos, esta visión no parece extenderse mucho más allá de una interdependencia moral políticamente débil y es muy poco lo que los estados están dispuestos a ‘pagar’ en lo relativo a una menor soberanía nacional con el fin de materializar los beneficios de la cooperación. Puesto que se apoya en una acepción política débil de la interdependencia moral, no existe una resuelta demanda por un régimen más enérgico. El resultado es un régimen que posee normas generales, coherentes y de amplia aceptación, pero con poderes muy limitados para tomar decisiones a nivel internacional; vale decir, se trata de un enérgico régimen de promoción.⁹

Todos los mecanismos han evolucionado desde su creación, para ofrecer una red cada vez más amplia y efectiva de promoción, garantía y protección de los derechos humanos. Sin embargo, persisten desafíos en la implementación efectiva o cumplimiento de las decisiones de estos mecanismos. Algunos de los obstáculos se deben a interpretaciones jurídicas que no se han actualizado, al no considerar

⁸ Por ejemplo, véase Alston, P., “Appraising the United Nations Rights Regime”, en *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, ed. Philip Alston, Nueva York: Oxford University Press, 1996, pp. 1-22. La Organización de las Naciones sigue esa clasificación. Al respecto, véase la página de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la sección *Instruments and Mechanisms*: «https://www.ohchr.org/en/ohchr_homepage».

⁹ Donnelly, J., *Derechos Humanos Universales. En Teoría y en la Práctica*, trad. de Ana Isabel Stellino, México D.F.: Gernika, 1994, p. 314.

los desarrollos teóricos, ni la práctica, normas jurídicas y criterios jurisprudenciales de los Estados.

El objetivo de este artículo es explicar la naturaleza de los órganos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que reciben y tramitan quejas, peticiones o comunicaciones individuales sobre violaciones a los derechos humanos. De la misma forma se analiza la naturaleza de las decisiones que emiten, desde la perspectiva del derecho internacional, los órganos creados por tratados, así como de manera particular del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, uno de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

Se analizarán también el marco jurídico nacional, incluidos precedentes judiciales relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se han referido al carácter jurídicamente vinculante de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos. De la misma forma se examinarán los pronunciamientos y acciones del Poder Ejecutivo Federal en el que se reconoce la obligatoriedad de algunas de las decisiones con miras a su cumplimiento o implementación.

En el apartado final se harán reflexiones sobre la forma en que el marco jurídico y las políticas públicas reconocen la obligatoriedad de las decisiones de órganos internacionales derechos humanos de la ONU que tramitan comunicaciones o peticiones individuales, particularmente de los órganos de tratados y del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria.

II. Los órganos de tratados y sus mecanismos de comunicaciones individuales

Nueve tratados internacionales de la ONU crean comités para monitorear el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados, los cuales están integrados por personas de renombrada competencia e integridad o prestigio moral, así como imparcialidad; es decir, que no debieran representar los intereses de ningún Estado al ejercer funciones a título personal. La independencia de las personas que integran los comités es crucial para asegurar que el análisis, valoración y decisiones que adoptan se basen en criterios objetivos y sin influencias políticas o diplomáticas.

El número de integrantes de los órganos de tratados es diverso.

Comité	Integrantes
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CoCEDAW)	23
Comité de Derechos Humanos (CDH)	18
Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC)	18
Comité de Discriminación Racial (CoCERD)	18
Comité sobre los Derechos del Niño (CoDN)	18
Comité sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios (CDTM)	14
Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CoDPD)	12
Comité contra la Tortura (CCT)	10
Comité contra la Desaparición Forzada (CoDFP)	10

Tabla 1. Elaboración propia

México ha ratificado todos estos tratados:¹⁰

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)
- Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

¹⁰ Para conocer las fechas de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de los tratados ratificados por México véase la traducción al español por Caitlin Cooper del original de Anaya Muñoz, A., Chavez Vargas, L. G., Franco Franco, R. y Guevara Bermúdez, J. A., “México”, en *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level: Twenty Years On*, Second Revised Edition, eds. Christof Heyns, Frans Viljoen y Rachel Murray, Leiden–Boston: Brill/Nijhoff, 2021.

- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT)
- Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CIPDTM)
- Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CIDFP)
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)

Tabla 2. Elaboración propia

Los mecanismos convencionales para la protección de los derechos humanos en el plano internacional han sido establecidos a través de tratados que han surgido del esfuerzo multilateral, con el objeto de promover, proteger y garantizar los derechos en ellos reconocidos, así como para determinar la responsabilidad de los Estados en casos individuales, con la finalidad de que se reparen a las víctimas.¹¹ Los órganos de tratados ejercen sus funciones de monitoreo y rendición de cuentas a partir de varios mecanismos, como por el ejemplo la revisión de informes periódicos, la emisión de acciones urgentes y la tramitación de casos individuales.

En este trabajo nos referiremos al sistema de comunicaciones individuales. El primer mecanismo que surgió para garantizar la protección de los derechos humanos desde la perspectiva de quejas individuales fue el del CoCERD, creado por la CERD. A ese le siguió el previsto en el Protocolo Facultativo al PIDCP, que otorga a los individuos la facultad de denunciar violaciones a los derechos contenidos en el Pacto, del cual está encargado el CDH. Otros siete comités creados por tratados también tienen facultades para tramitar comunicaciones o peticiones individuales: CCT, CoCEDAW, CoDTM, CoDFP, CoDN, CoDPD y CDESC.

¹¹ Al respecto véase la investigación sobre el impacto de los órganos de tratados en 20 países, incluido México de Heyns, C, Viljoen, F. J. y Murray, R. eds., *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level: Twenty Years On*, Second Revised Edition, Leiden-Boston: Brill/Nijhoff, 2021, pp. 1320-1351.

Esta clase de procedimiento de comunicaciones individuales busca que se reconozca el incumplimiento de tratados internacionales de derechos humanos por los Estados y que se repare el daño a las víctimas. Para que este mecanismo pueda operar respecto de las violaciones de derechos humanos en algún país, se requiere la aceptación expresa de la competencia del comité para conocer las quejas, por parte del Estado demandado. Dicho reconocimiento se puede hacer por declaración especial hecha por el Estado al momento de ratificar un tratado o en cualquier momento posterior. En otros casos para reconocer la competencia se debe ratificar un protocolo facultativo. Como se mencionó anteriormente, México ha ratificado los nueve principales tratados internacionales en materia de derechos humanos y ha reconocido competencia de la gran mayoría de los órganos para tramitar casos individuales, con la excepción de los previstos en los Protocolos al PIDESC y a la CDN.

El procedimiento para la tramitación de comunicaciones y las etapas, se regulan por el tratado o protocolo en cuestión, así como las propias reglas de procedimiento que cada comité adopta.¹² El profesor Henry Steiner, al analizar el procedimiento del Comité de Derechos Humanos señala que:

A pesar de sus características atípicas y a pesar de las diferencias radicales del Comité con respecto a un tribunal, el procedimiento de comunicaciones equivale a una forma distintiva de adjudicación. En esencia, un órgano colegiado de expertos independientes decide una reclamación de violación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) a favor de una u otra parte, aplicando normas que interpreta con respecto a los hechos que acepta de los procedimientos estatales o que encuentra o asume de manera independiente. Llega a una conclusión acompañada de una sugerencia de remedios apropiados para cualquier violación que transmite a las partes.¹³

¹² Por ejemplo, véase el capítulo XVIII —sobre el procedimiento para el examen de las comunicaciones recibidas de conformidad con el Protocolo Facultativo— en el Reglamento del Comité de Derechos Humanos, Documento ONU: CCPR/C/3/Rev.12.

¹³ Traducción al español del inglés por el autor. Steiner, H. J., “Individual claims in a world of massive violations: What role for the Human Rights Committee”, en *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, eds. Alston, P. y Crawford, J., Cambridge: Cambridge University Press, 2000, pp. 29-30.

Este procedimiento —que es prácticamente el mismo al de los otros órganos de tratados— es considerado, también por el profesor Steiner, como un mecanismo de resolución de controversias (*adjudicatory body*), debido a que se reúnen los tres requisitos asociados: (i) hacer justicia en cada caso individual dentro de su competencia, lo que refuerza el respeto al Estado de derecho; (ii) proteger los derechos establecidos en el tratado principal mediante la disuasión y el cambio de comportamiento de los Estados, al mismo tiempo que aclarar, interpretar y explicar las obligaciones derivadas del tratado, y (iii) sostener un diálogo productivo y continuo con los Estados parte, organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales, así como con defensores de derechos humanos, académicos y estudiantes.¹⁴

El profesor Fabián Salvioli se ha referido al mecanismo de peticiones o comunicaciones individuales de los órganos de tratados de naturaleza controversial, que garantiza la igualdad de armas de las partes en el litigio, que se rige por un procedimiento —principalmente escrito— previamente establecido ante un órgano imparcial e independiente. Además, que en el procedimiento ambas partes tienen la oportunidad de alegar y probar sus posiciones.¹⁵

Los profesores Villán Durán y Carmelo Faleh Pérez han definido las características de los mecanismos de tramitación de quejas individuales por los órganos de tratados. Para ellos, se trata de mecanismos (i) facultativos, es decir, que los Estados deben aceptar mediante declaración especial de aceptación o ratificación de un tratado específico para reconocer la competencia del comité para tramitar comunicaciones individuales; (ii) reglados y obligatorios, lo que significa que una vez se acepta la competencia el comité tramitará por escrito las quejas recibidas con base en el procedimiento previamente establecido, al que los Estados se someten de manera obligatoria; (iii) confidencial, lo que implica que las fases del procedimiento son confidenciales para el público más no para la víctima y

¹⁴ *Ibid.*, p. 31.

¹⁵ Salvioli, F., *El rol de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, y el valor jurídico de sus pronunciamientos: La edad de la razón*, San José: Instituto Internacional de Responsabilidad Social y Derechos Humanos, Investigaciones Jurídicas, S.A. e Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de la Plata, 2022, pp. 282-3.

sus representantes que normalmente están enterados de lo que ocurre, además que las decisiones de inadmisibilidad y en cuanto al fondo son públicas (en página del comité respectivo y en los informes anuales a la Asamblea General de Naciones Unidas); (iv) contradictorio, lo que significa que Estado y víctima o su representante presentan alegatos y defienden sus posiciones por escrito, mientras que el comité correspondiente con base en el respeto del principio de igualdad de armas, de manera imparcial califica jurídicamente los hechos; (v) obligatorio, en lo que se refiere a la decisión sobre admisibilidad o inadmisibilidad (cosa juzgada, litispendencia, no agotamiento de los recursos internos); (vi) su dictamen sobre el fondo redactado en forma de sentencia y su conclusión define si se violaron o no los derechos humanos; y, (vii) protector *ex post facto*, es decir, no tiene una función preventiva, sino analizar casos de derechos violados para determinar la responsabilidad del Estado y la reparación a las víctimas.¹⁶ En el caso del CDH, el CoCEDAW, el CoDPD y el CCDF, la resolución por la que se pone fin al procedimiento de comunicaciones individuales se denomina dictamen (*views* en inglés), mientras que para el CCT se denomina decisión (*decision* en inglés) y para el CoCERD se denomina opinión.

Además, autores reconocen que el procedimiento de comunicaciones individuales reúne características similares a un procedimiento jurisdiccional e, incluso, sus resoluciones en esos casos son denominadas jurisprudencia.¹⁷ La misma Corte Internacional de Justicia así ha reconocido las decisiones del Comité de Derechos Humanos.¹⁸

Los tratados que regulan los procedimientos de comunicaciones no dicen nada sobre el efecto legal de los dictámenes o decisiones de los órganos de tratados,

¹⁶ Villán Durán, C. y Faleh Pérez, C., *Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Ubijus-I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, D.F., 2016, pp. 95-98.

¹⁷ Por ejemplo, Pastor Ridruejo, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 6a. ed., Madrid: Tecnos, 1996, p. 231; O'Donnell, D., *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, México, D.F.: Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, 2007, p. 31.

¹⁸ Al respecto véase Salvioli, F., *El rol de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, y el valor jurídico de sus pronunciamientos: La edad de la razón*, p. 313.

incluidas las reparaciones que dicta. Ello ha hecho que el asunto sea ampliamente discutido por la doctrina.¹⁹ Una de las críticas que hace el profesor Steiner al procedimiento de quejas individuales es que el Comité no tiene poderes para coaccionar (*act punitively*) o imponer sanciones en contra de los Estados que no cumplen con las decisiones o dictámenes. Sin embargo, eso no es un elemento que en el ámbito del derecho internacional sea condicionante para considerar que se trata de una norma o decisión jurídica que debe ser cumplida.

Sin embargo, bajo una interpretación de buena fe y buscando el efecto útil de los mecanismos de peticiones individuales, creados por tratados internacionales, las decisiones que emiten son vinculantes. El profesor Salvioli, al respecto ha señalado:

[...] resulta pertinente afirmar que el mecanismo de comunicaciones individuales frente a órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos en la Organización de las Naciones Unidas ha experimentado un progreso bajo el derecho internacional contemporáneo, que se ha cristalizado en la consagración del carácter vinculante de las decisiones adoptadas.²⁰

III. Los mecanismos extra convencionales y el procedimiento regular de comunicaciones individuales del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria

Estos mecanismos surgen a partir de decisiones (resoluciones) de órganos de la ONU, creados conforme a la Carta. La extinta Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, órgano subsidiario del Consejo Económico y Social (ECOSOC), estableció la práctica de nombrar expertos independientes, individualmente o en grupo, para investigar la situación de derechos humanos en países específicos. Estas iniciativas marcaron el inicio de los llamados mecanismos extra convencio-

¹⁹ Para un recuento muy valioso sobre ese debate doctrinario véase *ibid.*, pp. 265-320.

²⁰ *Ibid.*, p. 318.

nales o “procedimientos especiales”, los cuales han sido fundamentales dentro del sistema internacional de derechos humanos.²¹

Los primeros mandatos destinados a investigar violaciones graves de derechos humanos en países como Sudáfrica (1967), los Territorios Palestinos Ocupados (1969) y Chile (1975), nacieron en respuesta a la creciente preocupación internacional por las violaciones sistemáticas de derechos humanos, especialmente en regímenes opresivos o en situaciones de ocupación militar. El contexto político fue determinante para el desarrollo de estos mecanismos. Algunos gobiernos consideraban que la creación de mandatos específicos para un país particular era una medida discriminatoria, ya que, en teoría, todos los Estados enfrentan problemas de derechos humanos que podrían preocupar a la comunidad internacional. Sin embargo, la gravedad de las violaciones en ciertos países justificaba la intervención internacional.

La imposibilidad de crear mandatos específicos para determinados países llevó a la Comisión de Derechos Humanos a buscar alternativas. En este contexto, se propuso la creación de un grupo de trabajo para abordar las desapariciones forzadas e involuntarias en el mundo.²² Este grupo representó un cambio significativo en el enfoque de la ONU, pasando de mandatos dirigidos a países específicos a mandatos temáticos que cubrían la promoción y protección de ciertos derechos humanos a nivel global.

Este modelo fue posteriormente replicado para abordar otras cuestiones de derechos humanos. Así surgieron las relatorías y grupos de trabajo, especializados en

²¹ Para una aproximación a sus orígenes, naturaleza y funciones véase Domínguez Redondo, E., *Los procedimientos públicos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, Valencia: Tirant lo Blanch-Universidad Carlos III de Madrid, 2005, pp. 54 y ss.; Domínguez Redondo, E., *In Defense of Politization of Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2020; Alston, P., “The Commission on Human Rights”, en *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, ed. Philip Alston, Nueva York: Oxford University Press, 1996, pp. 157-8; Domínguez Redondo, E. y Guevara Bermúdez, J. A., “Mecanismos de protección internacional extra-convencionales de derechos humanos”, en *Jurídica. Anuario de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 27 (1997), pp. 71-86. También véase la página de los procedimientos especiales creados por la Comisión de Derechos Humanos, asumidos por el Consejo de Derechos Humanos desde 2005: «<https://www.ohchr.org/en/HRBodies/SP/Pages/Welcome-page.aspx>».

²² Para conocer sobre el mandato del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, véase «<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-arbitrary-detention>».

diversos derechos humanos, civiles, políticos, sociales, económicos o culturales, y en la situación de grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminación. El sistema de procedimientos especiales, tal como se conoce hoy, está compuesto por mandatos temáticos y geográficos. A finales de 2023, funcionaban 14 mandatos geográficos y 46 temáticos.²³

Con la creación del Consejo de Derechos Humanos (CoDH) en 2006, en sustitución de la Comisión de Derechos Humanos, los procedimientos especiales continuaron siendo un pilar esencial del sistema de derechos humanos de la ONU. Por la resolución de la Asamblea General se le confirió al CoDH el mandato de ser el órgano “responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa”, así como de asumir y mantener un sistema de procedimientos especiales,²⁴ lo que implica la posibilidad de crear, renovar o concluir los mandatos de relatores especiales, expertos independientes o grupos de trabajo, así como de designar a las personas que ocuparán esos puestos.

El paso de la CDH al CoDH no significó un cambio en la naturaleza de los procedimientos especiales, aunque sí se reforzó el mandato de estos mecanismos para abarcar un espectro más amplio de derechos y situaciones. Los procedimientos especiales permiten que la ONU reciba información de diversas fuentes y responda a violaciones de derechos humanos de manera rápida y no politizada.

Los procedimientos especiales tienen la facultad de realizar visitas *in loco*, investigar y presentar informes ante órganos principales y subsidiarios de la ONU, como la Asamblea General y el CoDH. Un aspecto clave es que los procedimientos especiales no requieren el consentimiento del Estado específico para iniciar una investigación, aunque sí necesitan la autorización para realizar visitas a los países. Sin embargo, la negativa de un Estado a colaborar no impide que los expertos elaboren informes basados en la información disponible.

²³ Véase la página de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas: «<https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council>».

²⁴ ONU. Resolución adoptada por la Asamblea General, A/RES/60/251, 3 de abril de 2006.

El funcionamiento de estos procedimientos se basa en la independencia de los expertos, quienes investigan sobre la situación de los derechos humanos y presentan informes con recomendaciones a los Estados. Entre sus facultades más importantes está la posibilidad de emitir comunicaciones urgentes a los gobiernos cuando se detectan violaciones graves o inminentes, tramitar cartas de alegación sobre presuntas violaciones de derechos humanos que solo generan un intercambio de información entre el relator o grupo de trabajo con el gobierno, o bien otras cartas en las que los procedimientos recuerdan los estándares internacionales de derechos humanos aplicables para influir en leyes, políticas o decisiones judiciales.

El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (GTDA) fue creado por la extinta Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1991, con un mandato particular para tramitar comunicaciones individuales sobre presuntas detenciones arbitrarias cometidas por cualquier Estado miembro de la ONU.²⁵ Según Reed Brody, el consenso internacional favoreció dotar al Grupo de Trabajo con la capacidad de investigar casos de detención arbitraria, independientemente de si estos implicaban detenciones administrativas o sin juicio previo.²⁶

El mandato original del Grupo por tres años ha sido renovado de manera continua, primero por la Comisión de Derechos Humanos, luego por el CoDH. La renovación más reciente de dicho mandato se aprobó el 6 de octubre de 2022.²⁷ México, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ha participado a través de su voto favorable en la negociación y adopción de resoluciones que crearon y renovaron el mandato del GTDA.

El GTDA se integra por cinco personas expertas independientes nombrados también por los Estados miembros del CoDH, que cuentan con conocimientos especia-

²⁵ Guevara Bermúdez, J. A., *La prohibición de las detenciones arbitrarias y la Organización de las Naciones Unidas. Una aproximación*, Ciudad de México: Ubijus, 2022.

²⁶ Brody, R., "The United Nations creates a Working Group on Arbitrary Detention", en *The American Journal International Law*, no. 85 (1991), p. 709.

²⁷ ONU. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 6 de octubre de 2022, A/HRC/RES/51/8, 12 de octubre de 2022.

lizados en el derecho internacional aplicable a la privación de la libertad, y actúan de manera imparcial, colegiada, objetiva y profesional, en estricto apego a reglas jurídicas previamente determinadas.

El GTDA cuenta con diversas atribuciones clave para cumplir su mandato.²⁸ Estas incluyen la investigación de casos individuales, la emisión de acciones urgentes en situaciones de riesgo, y la realización de visitas a los países para evaluar sus prácticas de detención y hacer recomendaciones. Para el desahogo de su mandato, el Grupo ha desarrollado sus propios métodos de trabajo, los cuales además han sido aceptados por la comunidad internacional mediante la aprobación de las resoluciones que renuevan el mandato del GTDA.

De entre sus funciones, especial alusión merece la investigación de casos individuales, ya que en la forma en que se desarrolla el procedimiento es muy similar al de los órganos de tratados para tramitar quejas o peticiones: a través de la presentación de comunicaciones por víctimas de detenciones arbitrarias o sus familiares o representantes, el GTDA puede investigar casos en los que se sospeche de una detención arbitraria.

Para Genser y Winterkorn-Meikle el GTDA es el único mecanismo extra convencional de la ONU con un mandato explícito para atribuir responsabilidad a los Estados por detenciones arbitrarias en casos individuales.²⁹ El GTDA tiene competencia para investigar casos de detención que sean considerados arbitrarios o incompatibles con la DUDH y otros instrumentos internacionales relevantes.

Es importante señalar que los Métodos de Trabajo del GTDA prevén que la presentación de comunicaciones pueda ser por un amplio espectro de actores,

²⁸ Para conocer más sobre funcionamiento del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria consulte su página: «<https://www.ohchr.org/es/special-procedures/wg-arbitrary-detention>». Para conocer sobre su jurisprudencia véase Genser, J., *The UN Working Group on Arbitrary Detention. Commentary and Guide to Practice*, Nueva York: Cambridge University Press, 2020.

²⁹ En palabras de los autores se trata de una función que adjudica la responsabilidad del Estado (“adjudatory function with respect to individual cases”). Genser, J. M. y Winterkorn-Meikle, M. K., “The Intersection of Politics and International Law: The United Nations Working Group on Arbitrary Detention in Theory and in Practice”, en *Columbia Human Rights Law Review* 39, (2008), p. 113.

incluyendo personas detenidas, sus familiares, representantes legales, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y organismos intergubernamentales. Este mecanismo, a diferencia de los órganos de tratados, no requiere que los recursos internos sean agotados antes de presentar una queja, lo que facilita el acceso de las víctimas a este procedimiento. El procedimiento del GTDA consta de cuatro etapas: (1) la activación del procedimiento mediante la presentación de una queja o comunicación; (2) la oportunidad para que el gobierno responda; (3) los comentarios adicionales de la fuente; y (4) la deliberación y emisión de una opinión por parte del GTDA.

El procedimiento para la tramitación de comunicaciones o casos individuales se regula por los Métodos de Trabajo del GTDA, los cuales también han sido aprobados por los Estados miembros de la ONU, incluido México.³⁰ En él se prevén las reglas que son aplicables en el análisis de las quejas y establece la posibilidad de que el Estado concernido participe como parte en el procedimiento, se defienda, responda a los señalamientos y presente toda la información o pruebas que considere necesarias para demostrar que la conducta de las autoridades se apegó a las normas aplicables de derechos humanos, sean de fuente internacional o nacional.

Tras valorar los alegatos de las partes y analizar la evidencia que tiene a su alcance, el GTDA emite sus opiniones y determina si las autoridades nacionales violaron o no las normas jurídicas vigentes para el Estado concernido, contenidas por ejemplo en el PIDCP y otros instrumentos internacionales relevantes, incluyendo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención contra la Tortura y otros tratados de derechos humanos. El GTDA tiene facultades conferidas por la ONU para aplicar dichos instrumentos, según consta en las resoluciones que crearon y renovaron su mandato, pero además en sus Métodos de Trabajo.

Las personas que integran el GTDA sesionan tres veces al año en Ginebra, en reuniones donde se analizan los casos contenidos en las quejas o comunicaciones

³⁰ ONU, Métodos de trabajo del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. A/HRC/36/38, 13 de julio de 2017.

de detención arbitraria. Al concluir la tramitación de un caso se emite una resolución —opinión— en la que se puede concluir que una privación de libertad es arbitraria, se reconoce que el Estado ha violado los derechos humanos de una determinada persona, por actos u omisiones de las instituciones involucradas en la detención y se dictan reparaciones.

Las opiniones del grupo se estructuran en las siguientes secciones: (i) marco jurídico aplicable y antecedentes procesales; (ii) síntesis de alegaciones de la fuente; (iii) resumen de la respuesta del Estado; (iv) información adicional presentada; (v) deliberación; (vi) decisión sobre la naturaleza de la detención; y (vii) procedimiento de seguimiento.

Las opiniones adoptadas se notifican a las autoridades del país y a la fuente, y se publican en el sitio web del GTDA, promoviendo la transparencia y el acceso a la información.³¹

Como vimos, las opiniones del GTDA son valoraciones jurídicas emitidas por un órgano competente de la ONU para tramitar casos individuales de alegaciones de presuntas detenciones arbitrarias, integrado por personas expertas independientes, que aplican el derecho internacional vigente, después de haber agotado un procedimiento adversarial previamente aprobado por el propio Grupo y la comunidad internacional, en que el Estado concernido tuvo la oportunidad de defenderse y que emiten opiniones que determinan hechos y califican si los mismos respetaron o no los derechos humanos.

Por la naturaleza del GTDA como órgano internacional para investigar y tramitar casos individuales, en la forma de mecanismo de arreglo o resolución de controversias, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado la inadmisibilidad de casos que previamente fueron considerados por dicho grupo, de la misma forma como lo hace con las decisiones de los órganos creados por tratados que han resuelto o estén conociendo sobre los mismos asuntos. Ello implica, en mi

³¹ Para conocer las opiniones adoptadas en los más recientes periodos de sesiones, véase «<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-arbitrary-detention/opinions-adopted-working-group-arbitrary-detention>». También se pueden consultar las opiniones adoptadas en la base de datos de la jurisprudencia del GTDA: «<https://wgad-opinions.ohchr.org/>».

opinión, que el propio tribunal europeo le da un carácter similar al procedimiento de comunicaciones individuales del GTDA al de un órgano creado por un tratado internacional para determinar responsabilidad de los Estados por violaciones a los derechos humanos, específicamente en los casos relativos a detenciones arbitrarias.³²

El profesor Fabián Salvioli hace una interpretación de buena fe de las normas internacionales aplicables a las opiniones del GTDA y siguiendo autores como Carlos Villán Durán y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos antes mencionada, llega a la conclusión de que el mecanismo de comunicaciones individuales del GTDA es equiparable al de los procedimientos jurisdiccionales de los órganos de tratados cuando tramitan casos individuales.³³

Para Salvioli las opiniones del GTDA son jurídicamente vinculantes,³⁴ debido a que su mandato tiene sustento en un tratado internacional, la Carta de la ONU,³⁵ lo que implica que los Estados al ser parte de la Organización se obligan a cumplir con sus propósitos incluido el respeto de los derechos humanos en ella reconocidos y las decisiones del Grupo como órgano encargado de la protección del derecho a no ser privado arbitrariamente de la libertad, previsto en la DUDH y en el PIDCYP. El procedimiento de comunicaciones del Grupo, además, fue creado, renovado y aceptado, al igual que sus métodos de trabajo, por todos los Estados miembros de la organización. En sus palabras:

Las peticiones que resuelve el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de Naciones Unidas son muy particulares en cuanto a su naturaleza y difieren de [...] [las acciones urgentes, cartas de alegación y otras cartas del resto de los procedimientos especiales]; las decisiones del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria se asemejan plenamente en su estructura, contenido y resolución, a las que adoptan los órganos creados en virtud de tratados de Naciones Unidas bajo el régimen de comunicaciones individuales. Las conclusiones en relación al valor vinculante de las

³² Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Peraldi v. France* - 2096/05. Decision 7.4.2009 [Section VI].

³³ Salvioli, F., *El rol de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, y el valor jurídico de sus pronunciamientos: La edad de la razón*, p. 486.

³⁴ *Ibid.*, p. 492.

³⁵ Carta de las Naciones Unidas, artículos 55 y 56.

decisiones adoptadas por el Grupo de Trabajo —por ende— se fundamentan ellos argumentos vertidos en su oportunidad para dicho régimen de comunicaciones.³⁶

Ximena Suárez, funcionaria de la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, por su parte considera que las opiniones del GTDA tienen una fuerza legal obligatoria conforme al derecho mexicano, por lo que deben cumplirse. En sus palabras:

[...] en virtud de los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de varios criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la jerarquía de los tratados internacionales en el orden jurídico nacional y los principios *pacta sunt servanda* [nota suprimida] y el principio de buena fe que los rigen, puede interpretarse que las determinaciones del GTDA —comunicaciones, llamamientos, informes— son vinculantes por cuanto constituyen determinaciones de un órgano internacional sobre actos en los cuales el Estado mexicano está incumpliendo sus obligaciones internacionales de derechos humanos, que se deben abordar por parte de las autoridades nacionales como parte de su obligación de respetar y garantizar los derechos humanos, así como de la obligación de adecuar su legislación interna a los compromisos internacionales (control de convencionalidad) [nota suprimida].³⁷

IV. Marco jurídico aplicable para el cumplimiento de decisiones internacionales de casos individuales

Los tratados internacionales son reconocidos por la Constitución como parte de la misma y norma suprema de toda la Unión.³⁸ Desde su artículo 1o. se estipulan las obligaciones de todas las autoridades del país de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos sin discriminación de ningún tipo, conforme a los

³⁶ Salvioli, F., *El rol de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, y el valor jurídico de sus pronunciamientos: La edad de la razón*, pp. 531-2.

³⁷ Suárez Enríquez, X., “México y el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de la ONU”, en AA.VV., *México ante el Sistema Universal de Derechos Humanos*, Ciudad de México: SCJN-Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2021, pp. 141 y 142.

³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1 y 133.

principios pro persona, así como de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.³⁹ También se señala que las autoridades —ejecutivas, legislativas, judiciales y autónomas en los tres niveles de gobierno— deben, en el ámbito de sus respectivas competencias, prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos.⁴⁰

Las normas de derechos deben ser aplicadas bajo el principio de interpretación conforme a la Constitución y los tratados, al mismo tiempo que todas las autoridades tienen la obligación de hacer el control de convencionalidad para asegurar el cumplimiento de buena fe de las obligaciones en derechos humanos, al mismo tiempo de asegurar el efecto útil de los tratados internacionales, es decir, para que se respeten, protejan y garanticen los derechos humanos. Conforme al derecho internacional vigente, ninguna disposición del derecho interno del país puede ser una excusa o impedimento para cumplir con las obligaciones contenidas en los tratados internacionales. De la misma forma los tratados internacionales deben ser interpretados de buena fe. México, por consiguiente, debe adoptar medidas para adecuar su legislación, y prácticas de los poderes Ejecutivo y Legislativo, al derecho internacional.

En un análisis sobre las obligaciones que se desprenden para el Estado mexicano a partir del reconocimiento de la competencia contenciosa de un órgano creado por tratado (Corte Interamericana de Derechos Humanos), la SCJN constató que la sujeción a la jurisdicción internacional es un hecho consumado e inobjetable, una decisión consumada,⁴¹ derivada de la ratificación del instrumento internacional y del reconocimiento de dicha competencia en diciembre de 1998.

Consideró, asimismo, que el Estado mexicano fue parte de una controversia o litigio por medio de autoridades competentes (Secretaría de Relaciones Exteriores), en la que tuvo la oportunidad de participar activamente en el proceso, el resultado

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1.

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Expediente Varios 912/2010. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio. México, Distrito Federal. “Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día catorce de julio de dos mil once”, párr. 14.

final de ella (la decisión, incluidas sus consideraciones) constituye una cosa juzgada “y, por ende, lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos”.⁴² La SCJN incluso señaló que las decisiones son definitivas e inatacables. De hecho, reconoció que el Máximo Tribunal mexicano “[...] aun como tribunal constitucional, no puede evaluar este litigio ni cuestionar la competencia de la Corte, sino sólo limitarse a su cumplimiento en la parte que le corresponde y en sus términos.”⁴³

Ello implica que las decisiones de un órgano creado para tramitar casos individuales, cuya competencia ha sido aceptada por el país, son obligatorias en su totalidad. En palabras de la SCJN:

Así, las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional cuya jurisdicción ha sido aceptada por el Estado mexicano, son obligatorias para todos los órganos del mismo en sus respectivas competencias, al haber figurado como Estado parte en un litigio concreto. Por tanto, para el Poder Judicial son vinculantes no solamente los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en la sentencia mediante la cual se resuelve ese litigio.⁴⁴

En otra resolución, la SCJN analizó la obligatoriedad de las acciones urgentes emitidas por el CoCDF, con base en la CDFP. En la sentencia determinó que dichas decisiones son obligatorias para las diferentes autoridades del Estado mexicano, en sus distintas competencias.

Para llegar a esa conclusión la SCJN señaló que:

El artículo 26 de la Convención de Viena, a partir del principio universalmente aceptado de los pactos deben cumplirse, asegura que las disposiciones de los tratados deben cumplirse de buena fe [...], mientras que el artículo 27 del mismo instrumento establece que las disposiciones internas no pueden ser una excusa para exceptuar su cumplimiento. También es necesario recordar que la ratificación

⁴² *Ibid.*, párrs. 14-19.

⁴³ *Ibid.*, párr. 16.

⁴⁴ *Ibid.*, párr. 19.

de un tratado implica el compromiso de que éste tenga un impacto concreto en el ámbito nacional; es decir que tenga un efecto útil.⁴⁵

De la misma forma recordó las obligaciones que se desprenden del artículo 1o. Constitucional el cual:

[...] prescribe la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos al orden constitucional interno y, además, exige que la cohesión y coherencia entre las normas constitucionales de origen interno y de origen internacional se preserven interpretando inexcusablemente los derechos humanos protegidos por ambas fuentes en el sentido de otorgar la protección más amplia a las personas.⁴⁶

Para la SCJN:

[el] espíritu de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada es prevenir, investigar, sancionar y reparar la desaparición forzada de personas, así como dotar a éstas últimas de la protección más amplia ante su ocurrencia y efectos. El preámbulo también contiene el reconocimiento de los Estados firmantes de la gravedad de esta violación de derechos humanos y su compromiso con las finalidades del tratado, lo que se confirma con la lectura total del mismo, el cual fue aceptado incondicionalmente por el Estado mexicano, pues no interpuso reserva alguna [nota suprimida].⁴⁷

Además, señaló que:

La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada contiene la instauración de un mecanismo de monitoreo y supervisión del cumplimiento de las disposiciones del tratado: el Comité contra la Desaparición Forzada. Los artículos del 26 al 36 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas regulan las atribuciones y competencias

⁴⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 1077/2019. Sentencia de la Primera Sala, dictada el 16 de junio de 2021. Aprobada por unanimidad de cinco votos de Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), y Ana Margarita Ríos Farjat, Presidenta de la Primera Sala, párr. 117.

⁴⁶ *Ibid.*, párr. 118.

⁴⁷ *Ibid.*, párr. 121.

del Comité contra la Desaparición Forzada [nota suprimida]. De este régimen de facultades, sólo las referentes a la recepción de peticiones individuales están sujetas a confirmación posterior (la cual, por cierto, ya fue realizada por el Estado mexicano [nota suprimida]), mientras que las competencias interpretativas [nota suprimida], para recibir informes, emitir recomendaciones generales u observaciones finales, y dictar y supervisar acciones urgentes integran incuestionablemente el contenido normativo de la Convención Internacional para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas, de manera que deben entenderse como parte de las disposiciones que México acepta al firmarla, ratificarla e incorporarla a su régimen jurídico interno. Esto significa que el Estado mexicano ratificó y sumó a su régimen constitucional interno estas atribuciones y competencias, así como las resoluciones emitidas en ejercicio de esas facultades.⁴⁸

Además, bajo el criterio del efecto útil, la SCJN consideró que las resoluciones de un procedimiento internacional deben ser cumplidas por las instituciones competentes del país con el objeto de prevenir las violaciones o asegurar los derechos humanos en juego. En ese sentido, reconoció que el incumplimiento de las acciones urgentes por autoridades competentes implica negarle su efecto útil, con lo que se disminuye la esfera de protección de los derechos de las personas en México, además de “contradecir las determinaciones del [Estado] mexicano, quien no solo adoptó, ratificó e incorporó a su régimen jurídico interno el contenido específico del tratado, sino que ha reiterado su compromiso con el cumplimiento de las acciones urgentes”.⁴⁹

Sobre el compromiso del cumplimiento manifestado por el Estado mexicano, el Máximo Tribunal se refirió a expresiones del Ejecutivo Federal sobre la forma en que entiende las obligaciones de México y las considera como si hubieran sido hechas por el Estado mexicano. Es decir, el Estado mexicano a través de un órgano competente puede externar su compromiso por cumplir con resoluciones dictadas por un órgano internacional. Para la SCJN:

Las acciones urgentes y sus términos han sido acatados por el Estado mexicano, quien ha informado al Comité en sucesivas ocasiones del seguimiento dado a las

⁴⁸ *Ibid.*, párr. 122.

⁴⁹ *Ibid.*, párr. 132.

acciones urgentes que han sido decretadas para cumplimiento del gobierno mexicano. [...] [Se destaca por la SCJN que] el Comité nota con satisfacción que el Estado parte reconoce el carácter vinculante de las peticiones de acciones urgentes y medidas cautelares emitidas [...] y la voluntad de cooperar en el futuro con el Comité expresada por el Estado parte [nota suprimida].⁵⁰

La SCJN decidió en este caso que “Las autoridades responsables acatarán, en todos sus términos, las acciones urgentes [...] emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada [...], pues [...] su carácter vinculante para el Estado mexicano es indudable.”⁵¹

El razonamiento de la SCJN en las resoluciones mencionadas, al poder ser aplicables, *mutatis mutandis* a las decisiones de los órganos de tratados derivadas del análisis de casos, la llevó a concluir que las acciones urgentes y decisiones de fondo de órganos creados por tratados son vinculantes.

El Ejecutivo Federal por su parte ha reconocido y tomado acciones para cumplir con las decisiones internacionales de órganos de tratados y del GTDA. En 2019 la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV),⁵² bajo su responsabilidad de garantizar la atención adecuada a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, publicó en el *Diario Oficial de la Federación*,⁵³ un extracto de la decisión 2767/2016 del CDH relativa a una comunicación individual como parte de las reparaciones para una víctima. En dicha publicación se reconoció la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.⁵⁴

⁵⁰ *Ibid.*, párr. 125.

⁵¹ *Ibid.*, párr. 147.

⁵² La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) es un organismo con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión, creada conforme al artículo 84 de la Ley General de Víctimas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013, con su última reforma publicada el 10. de abril de 2024.

⁵³ El *Diario Oficial de la Federación* es el órgano de gobierno, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación y los Órganos Constitucionales Autónomos, en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que estos sean aplicados y observados debidamente. Artículo 2 de la Ley del Diario Oficial de la Federación y de las Gacetas Gubernamentales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1986.

⁵⁴ Previstos en el artículo 10. de la Constitución.

La publicación menciona que la decisión final adoptada por el CDH reconoce la responsabilidad del Estado mexicano por la violación de los derechos humanos y el deber de reparar integralmente. Como parte del proceso de reparación, se ha dispuesto la publicación de un extracto de la decisión para que sea de conocimiento público, en consonancia con los principios de transparencia y derecho a la verdad que rigen en materia de justicia transicional y derechos humanos. Para la CEAV este caso subraya la importancia de las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos y resalta el papel de los organismos internacionales, como el CDH, en la supervisión de su cumplimiento. Además, la publicación del extracto reafirma el compromiso del Estado mexicano con la reparación integral de las víctimas, contribuyendo a la lucha contra la impunidad y el respeto de los derechos fundamentales de los defensores de derechos humanos en México.⁵⁵

Por su parte, en cumplimiento de dictámenes de órganos de tratados, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) se ha pronunciado sobre el cumplimiento de obligaciones derivadas de tratados internacionales, entre las que se encuentra la de garantizar la plena implementación de los derechos humanos reconocidos en dichos instrumentos. Reconoció que entre las funciones destacadas de la SEGOB está la vigilancia del cumplimiento de los preceptos constitucionales y la atención de las recomendaciones emitidas por organismos internacionales, incluida la publicación y difusión de los dictámenes, decisiones u opiniones de órganos de tratados.

El fundamento legal para el cumplimiento de estas recomendaciones se encuentra, entre otros, en los artículos 1⁵⁶ y 133⁵⁷ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen la supremacía de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y la obligación de todas las autoridades de res-

⁵⁵ Extracto de la Decisión Final adoptada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en la Comunicación Individual No. 2767/2016 relativa al caso de la Periodista y Defensora de Derechos Humanos Lydia Cacho Ribeiro, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de febrero de 2019.

⁵⁶ Recordemos que ese artículo en su primer párrafo estipula que “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

⁵⁷ Este precepto dispone que “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.”

petar y proteger estos derechos. Adicionalmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la SEGOB para emitir medidas administrativas que garanticen el cumplimiento de estas obligaciones internacionales, incluyendo la publicación oficial de los dictámenes emitidos por órganos de tratados. Con publicación, además de cumplir con las obligaciones jurídicas internacionales de México, se refuerza el compromiso del Estado mexicano con la protección y promoción de los derechos humanos.⁵⁸

Por otro lado, el Ejecutivo Federal también ha considerado las opiniones del GTDA de obligado cumplimiento conforme al artículo 1 constitucional. En 2021, en un caso de una detención arbitraria que le fue expuesto en una conferencia de prensa, el Presidente de la República expresó su compromiso para atender el asunto a que se refería una opinión del Grupo.⁵⁹ Días después, la Secretaría de Gobernación manifestó que esas opiniones, en tanto acrediten tortura y violaciones de derechos humanos, como detención prolongada, constituyen elementos a los que pueden darle valor probatorio los jueces.⁶⁰ Más adelante, dicha Secretaría

⁵⁸ Al respecto véanse: Acuerdo por el que se ordena la publicación del dictamen CRPD/C/22/D/32/2015 aprobado el seis de septiembre de 2019, por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, en virtud del artículo 5 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respecto de la comunicación número 32/2015, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2021; Acuerdo por el que se ordena la publicación del dictamen CCPR/C/127/D/2760/2016 aprobado por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respecto de la comunicación número 2760/2016 adoptado el 5 de noviembre de 2019, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 2021; Acuerdo por el que se ordena la publicación del dictamen CEDAW/C/67/D/75/2014 aprobado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas, de acuerdo con el artículo 7, párrafo 4, del Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en relación con la comunicación número 75/2014 adoptado el 21 de julio de 2017, publicado el 4 de febrero de 2022; Acuerdo por el que se ordena la publicación de la Decisión CAT/C/71/D/759/2016 adoptada el 23 de julio de 2021 por el Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas en virtud del artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, respecto de la Comunicación Núm. 759/2016, presentada por Ronald James Wooden, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de marzo de 2022.

⁵⁹ Véase la conferencia de prensa del Ejecutivo Federal de fecha 25 de noviembre de 2020: «<https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-25-de-noviembre-de-2020-258187?idiom=es>».

⁶⁰ Véase, por ejemplo «<https://www.gob.mx/segob/prensa/gobernacion-elaborara-proyecto-de-decreto-de-politica-penitenciaria>».

afirmó que el Gobierno de México haría todo lo necesario para que una opinión del Grupo se cumpla.⁶¹

El Gobierno de México ha publicado en el *Diario Oficial de la Federación* opiniones del GTDA.⁶² En la motivación del acuerdo por medio del cual se publican las opiniones se reconoce que México es parte de la ONU desde 1945, participa en sus órganos, para cooperación y una “mayor inclusión y equidad para todas las personas en un marco de derechos humanos”. Se mencionan las resoluciones de creación del GTDA y de renovación de su mandato, tanto por la Comisión de Derechos Humanos como por el Consejo de Derechos Humanos.⁶³

La motivación del acuerdo de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* retoma el llamado que hace el GTDA al Estado mexicano para que las opiniones sean difundidas por todos los medios disponibles de la más amplia forma posible, de la misma forma que se ha hecho con las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁶⁴ y los órganos de tratados de Naciones Unidas.

⁶¹ Véase, por ejemplo «<https://www.gob.mx/segob/prensa/realizara-secretaria-de-gobernacion-tareas-en-la-revision-del-caso-brenda-q?state=published>».

⁶² Las opiniones del GTDA que han sido publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* son: ACUERDO por el que se ordena la publicación de la opinión número 45/2020 del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, aprobada el 25 de agosto de 2020, relativa a Brenda Quevedo Cruz, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2021; ACUERDO por el que se ordena la publicación de la opinión número 14/2021 del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, aprobada el 7 de mayo de 2021, relativa a Verónica Razo Casales y Erick Razo Casales y/o Erick Razo Casales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2021; ACUERDO por el que se ordena la publicación de la Opinión número 43/2021 del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, aprobada el 10 de septiembre de 2021, relativa a Adrián Gómez, Germán López, Abrahám López, Juan de la Cruz y Marcelino Ruiz (México), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de marzo de 2022; ACUERDO por el que se ordena la publicación de la opinión número 67/2021 aprobada el 17 de noviembre de 2021, por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, relativa a Hugo Martínez Gorostieta (México), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de julio de 2022.

⁶³ Se refiere asimismo a la resolución 60/251 de la Asamblea General de Naciones Unidas que crea el Consejo de Derechos Humanos y a la decisión 1/102 en la que dicho consejo asume los mandatos de los procedimientos especiales de la comisión, incluido el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria.

⁶⁴ Por ejemplo, véanse las opiniones más recientes: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566017&fecha=18/07/2019»; «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560604&fecha=17/05/2019»; «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5362604&fecha=03/10/2014».

El acuerdo de publicación señala, asimismo que, conforme al orden jurídico, la Secretaría de Gobernación tiene mandato de vigilar el cumplimiento de preceptos constitucionales de derechos humanos por las autoridades del país, dictar medidas administrativas para seguimiento a las recomendaciones de organismos de derechos humanos y además que “es competente para dar cumplimiento” a las opiniones del GTDA. En suma, la máxima autoridad administrativa competente en materia de política interna de derechos humanos reconoce que las opiniones del GTDA deben ser cumplidas y que la Secretaría de Gobernación es la entidad responsable de impulsar su implementación.

V. Reflexiones finales

México ha ratificado todos los tratados esenciales de derechos humanos de las Naciones Unidas, así como del Sistema Interamericano. Asimismo, ha aceptado la mayoría de los procedimientos opcionales para presentar denuncias individuales de violaciones de derechos humanos, a excepción de los mecanismos de comunicación de los Comités de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

Los procedimientos internacionales de adjudicación de responsabilidades estatales buscan hacer justicia en cada caso individual dentro de su competencia, y proteger los derechos establecidos en el tratado principal mediante la disuasión y el cambio de comportamiento de los Estados a través de las decisiones —de los órganos de tratados y del GTDA—, las cuales son jurídicamente vinculantes. En el caso mexicano, los órganos de tratados⁶⁵ y el GTDA⁶⁶ han emitido numerosas decisiones relativas a casos individuales.

⁶⁵ Los órganos de tratados, por ejemplo, han emitido las siguientes decisiones sobre casos individuales: CAT/C/55/D/500/2012; CAT/C/71/D/759/2016; CAT/C/75/D/893/2018; CAT/C/72/D/992/2020; CRPD/C/22/D/32/2015; CRPD/C/28/D/70/2019; CCPR/C/126/D/2750/2016; CCPR/C/127/D/2760/2016; CCPR/C/127/D/2766/2016; CCPR/C/123/D/2767/2016; CCPR/C/131/D/3259/2018; CEDAW/C/67/D/75/2014; CEDAW/C/83/D/153/2020, y CED/C/24/D/4/2021.

⁶⁶ Tan solo entre 2019 y 2023 el GTDA emitió 16 opiniones sobre detenciones arbitrarias cometidas por autoridades de México. Opinión 14/2021 (México), A/HRC/WGAD/2021/14; Opinión 35/2021 (México), A/HRC/WGAD/2021/35; Opinión 43/2021 (México), A/HRC/WGAD/2021/43; Opinión 67/2021 (México), A/HRC/WGAD/2021/67; Opinión 1/2022 (México), A/HRC/WGAD/2022/1;

Siguiendo los precedentes de la SCJN y las acciones del Ejecutivo Federal de México encaminadas al cumplimiento de las decisiones de dichos órganos para efectos de México, es posible afirmar que las mismas son consideradas como jurídicamente vinculantes.

Al respecto debemos recordar que el reconocimiento de la competencia de los órganos internacionales para tramitar casos individuales es un hecho consumado. Es decir, México reconoce la competencia de dichos órganos, ya que autoridades competentes expresaron la vinculación del Estado al procedimiento mediante la declaración de reconocimiento de competencia, la ratificación de los protocolos facultativos o la participación en la adopción de la resolución que creó al GTDA por la Comisión de Derechos Humanos,⁶⁷ así como en otras relativas a la renovación de su mandato y sus *Métodos de Trabajo*.⁶⁸

Al ser un mecanismo que podría llegar a recomponer una situación en que una persona fue víctima de una violación al derecho a no ser privado arbitrariamente de su libertad por autoridades de México, el procedimiento se traduce en una garantía de las que se refiere el artículo 1 constitucional. El GTDA es un mecanismo internacional creado por la Carta de la cual México es parte desde 1945, con lo cual está obligado a cooperar para promover y respetar los derechos humanos⁶⁹ reconocidos en la DUDH y demás tratados ratificados. México ha incorporado asimismo a su régimen jurídico el contenido específico de dichos instrumentos en lo relativo a la prohibición de la privación arbitraria de la libertad, así como las salvaguardas para evitar detenciones arbitrarias. Asimismo, reconoce desde la Constitución la obligatoriedad de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y el efecto útil de las garantías para su protección.

Opinión 21/2022 (México), A/HRC/WGAD/2022/21; Opinión 70/2022 (México), A/HRC/WGAD/2022/70; Opinión 80/2022 (México), A/HRC/WGAD/2022/80; Opinión 32/2023 (México), A/HRC/WGAD/2023/32.

⁶⁷ ONU. Informe sobre el 47o. periodo de sesiones (28 de enero a 8 de marzo de 1991) E/1991/22. ONU. Reporte de la 47 sesión (28 de enero a 8 de marzo de 1991) E/CN.4/1991/91.

⁶⁸ Por ejemplo, en la Resolución 60/251 de la Asamblea General; la Decisión 1/102 y la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos.

⁶⁹ Carta de las Naciones Unidas, artículo 1.3.

Asimismo, México ha reconocido la competencia de los órganos de tratados y del GTDA porque ha sido notificado y ha litigado, mediante sus autoridades competentes, pero además ha reiterado su compromiso con el cumplimiento de las decisiones de dichos órganos mediante su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Por consiguiente, es factible afirmar que para México las decisiones relativas a casos individuales deben ser cumplidas por las autoridades en el ámbito de sus atribuciones.

La publicación de opiniones en el *Diario Oficial de la Federación* es una muestra más de que el país le da carácter de obligatorio, y por consiguiente las autoridades competentes (incluido el Poder Judicial y las fiscalías del país) debieran acatar sin limitaciones sus resolutivos.

Capítulo

6.

Conclusión. Caminos y obstáculos para el cumplimiento. Aprendiendo de América Latina para pensar México

Mayra Ortiz Ocaña

Los trabajos presentados en este libro denotan la importancia de centrar nuestra atención en el momento posterior a la sentencia. A través de los distintos capítulos, las autoras y los autores demuestran cómo la emisión de sentencias y otras resoluciones no tiene como consecuencia inmediata que los derechos humanos violados sean restituidos o garantizados. Otros factores, los cambios de coaliciones en el poder como destaca Cruz Marín o la movilización de la sociedad civil de acuerdo con Botero, tienen efectos importantes en la posibilidad y el grado de cumplimiento de las resoluciones de derechos humanos.

Al identificar elementos que impiden o facilitan el cumplimiento de resoluciones, los hallazgos y análisis de las autoras y los autores también nos permiten reflexionar sobre cuáles son mecanismos potenciales para promover el cumplimiento. En particular y como lo demuestra el trabajo de Pérez-Liñán, Pauselli y Botero, el monitoreo de resoluciones de derechos humanos resalta como un mecanismo útil para mejorar el cumplimiento, ya que incrementa el costo de los Estados y las autoridades nacionales de ser omisos en la ejecución de sentencias o resoluciones.

A través de lo aprendido con el trabajo de las personas autoras, a modo de conclusión abordaré cómo el uso de mecanismos de monitoreo puede potenciar el cumplimiento de resoluciones de derechos humanos pensando en el caso de México y así mejorar su *record* de cumplimiento. Por último, en este apartado me referiré a tres obstáculos que desde mi perspectiva dificultan el cumplimiento

con estas resoluciones en el país: la cultura legal de operadores jurídicos, las preferencias iliberales sobre medidas de seguridad pública y el ataque a alianzas pro-derechos humanos. Pensar cómo estos elementos entorpecen el cumplimiento puede servir como un diagnóstico que es necesario atender si se quiere avanzar hacia la protección de los derechos humanos.

Los sistemas de monitoreo para lograr cumplimiento

Una de las principales coincidencias que tienen las autoras y los autores de este libro es la idea de que los mecanismos de monitoreo son clave para el cumplimiento de las sentencias. Para las resoluciones internacionales tanto Pérez-Liñán como Pauselli identifican la relevancia del monitoreo para que tanto las resoluciones como las obligaciones de derechos humanos sean cumplidas. Pauselli insiste en los problemas que tiene el EPU para constituirse como un mecanismo confiable para saber el grado de cumplimiento debido al auto-reporte por el cual se caracteriza el procedimiento. En la etapa de monitoreo del EPU no existe participación de terceros por lo cual no es posible verificar la veracidad de lo que los Estados dicen que está cumplido. Por lo anterior, el autor recalca la importancia de que el Estado sea confrontado a través de un proceso de monitoreo para saber si está cumpliendo o no y subir los costos de incumplimiento.

Por otro lado, Pérez-Liñán presenta la metodología usada en un mecanismo de monitoreo que le sirvió al Poder Judicial Paraguayo para tener un panorama sobre el grado de cumplimiento del Estado con las resoluciones del Sistema Interamericano. El autor demuestra como a través del uso de herramientas de ciencias sociales, es posible que instituciones puedan mejorar y hacer más eficiente las formas de monitoreo con dichas resoluciones. Este ejercicio, aunado a una transparencia proactiva de las instituciones, permitiría que actores de la sociedad civil y academia puedan tener una perspectiva clara y sistemática de cuáles son los problemas de cumplimiento y diseñar estrategias para exigir a las autoridades.

En ese mismo tenor, una de las ideas centrales de Botero es la importancia de generar mecanismos de monitoreo para el cumplimiento e incrementar el impacto

de sentencias de derechos humanos. Al centrarse en autoridades nacionales, la autora aporta la idea del monitoreo colaborativo, una figura clave que permite pensar en posibles caminos que podrían usarse para mejorar la situación respecto de las resoluciones de derechos humanos en México.

Botero expone cómo el monitoreo colaborativo requiere al menos de dos partes: las autoridades judiciales y la sociedad civil organizada. En su texto, una Corte activa, que se preocupa por lo que pasa una vez emitido el fallo y está abierta a la colaboración con actores de sociedad civil, es fundamental para aumentar las posibilidades de cumplimiento a través del seguimiento conjunto de la situación post-sentencia. De hecho, existe evidencia empírica de que este tipo de alianza entre autoridades y sociedad civil puede ser fundamental tanto para la ejecución de sentencias como la implementación de políticas públicas relacionadas con DESCA.¹

Así como Botero, centrándonos en el plano nacional, uno de los caminos para promover el cumplimiento con resoluciones de derechos humanos nacionales sería naturalmente el juicio de amparo. El amparo, como el principal mecanismo para la protección de derechos humanos dentro del ordenamiento jurídico mexicano,² debería ser un foco para las personas interesadas en el cumplimiento de sentencias de derechos humanos. En ese sentido, el procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo podría constituirse como un espacio para implementar mecanismos de monitoreo para darle seguimiento a lo ordenado por las personas juzgadas.

Por ejemplo, la jueza Karla Macías Lovera empleó la normativa disponible para dar seguimiento a un caso de desaparición para asegurarse que existiera una reparación integral de los derechos de las víctimas.³ En la sentencia ordenó investigar

¹ Rich, J. A. J., *State-Sponsored Activism: Bureaucrats and Social Movements in Democratic Brazil*, 1a. ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2019. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/9781108626453>».

² Pou Giménez, F., “El nuevo amparo mexicano y la protección de los derechos: ¿ni tan nuevo ni tan protector?”, *Anuario de Derechos Humanos*, no. 10 (2014).

³ Juzgado Noveno de Distrito de Guanajuato, Amparo indirecto 656/2017-V de 5 de abril de 2018.

el delito de desaparición bajo la premisa de que no se dará por cumplida la sentencia de amparo hasta que se concluya la investigación penal conforme a ciertos estándares especificados por la sentencia. En esta interpretación garantista de la ejecución del amparo, en futuras ocasiones, podría adicionarse alguno de los elementos planteados por Sandra Botero como una invitación de participación a otras autoridades o a la sociedad civil para asegurarse del cumplimiento.

Si bien el ejemplo traído a colación demuestra que el procedimiento de ejecución del juicio de amparo puede ser empleado con vocación de monitoreo, lo cierto es que para muchas personas juzgadoras esto podría ser una decisión polémica. Lo anterior, a mi criterio, se encuentra relacionado con la persistencia de una cultura legal legalista⁴ en las operadoras y los operadores jurídicos mexicanos. A continuación, en el apartado de obstáculos para el cumplimiento me referiré a la cultura legal de las personas operadoras como uno de los impedimentos para el cumplimiento con resoluciones en materia de derechos humanos.

México y los obstáculos para el cumplimiento de resoluciones

Cultura legal

La cultura legal, entendida como el lente a través del cual las personas operadoras de justicia ven el marco jurídico,⁵ tiene un impacto importante en la forma en que se puede llegar al cumplimiento con resoluciones de derechos humanos. Una interpretación legalista, que insiste en el uso de legislación principalmente nacional y de forma literal, restringe el uso de las interpretaciones de derechos humanos e imposibilita considerar factores y emplear herramientas más allá del derecho. Si bien en los últimos años ha habido una mejora hacia una cultura legal más garantista, lo cierto es que a la fecha siguen existiendo una cantidad

⁴ Ansolabehere, K., “Legalistas, legalistas moderados y garantistas moderados: ideología legal de maestros, jueces, abogados, ministerios públicos y diputados”, *Revista Mexicana de Sociología* 70, no. 2 (2008).

⁵ Ansolabehere, K. M., Botero, S. y González-Ocantos, E., “Conceptualizar y medir la cultura legal”, *Política y gobierno* XXIX, no. 2 (2022), p. 2.

importante de operadores judiciales a los cuales se les dificulta ampliar sus prácticas hacia una visión de derechos humanos.⁶

Investigaciones empíricas han demostrado que las ideas, pensadas en este texto como cultura legal, son altamente relevantes para entender por qué algunos casos penales de violaciones a derechos humanos pudieron avanzar en contextos que parecían poco propicios. En esa veta, González Ocantos⁷ demostró cómo el cambio en las visiones legales de fiscales y jueces fue fundamental para el enjuiciamiento de casos de violaciones a derechos humanos ocurridas durante periodos autoritarios en América Latina. De acuerdo con el autor, las visiones legales proveen el perímetro dentro del cual los operadores jurídicos piensan lo que es posible y permisible. En ese sentido, para aquellos actores judiciales que estaban del lado más garantista, les era más sencillo traer a su repertorio criterios establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos. Curiosamente, el autor estudia el caso de México y retrata la fuerte cultura legalista de la entonces Procuraduría General de la República y de la judicatura que obstaculizó la persecución penal de delitos ocurridos durante la Guerra Sucia.

Pensando en el juicio de amparo y el cumplimiento de resoluciones de derechos humanos en el ámbito nacional, la insistencia desde una posición legalista de usar únicamente oficios para comprobar si una sentencia está cumplida, dificulta el círculo virtuoso que generan otros mecanismos de monitoreo. Además, pone a la persona quejosa en una situación similar a lo que ocurre con lo que relata Pauselli con el EPU, a través de un proceso solo escrito, hay muy poca posibilidad de verificación de otros actores interesados de si efectivamente se ha restituido o garantizado un derecho. Por lo anterior, resulta fundamental el cambio en la cultura jurídica que permita incluir otros mecanismos, quizás colaborativos, que permitan asegurarse del cumplimiento del juicio de amparo.

Por otro lado, centrándonos en el cumplimiento con resoluciones internacionales, la cultura legal legalista podría dificultar el uso de herramientas externas al

⁶ *Ibid.*, p. 15.

⁷ González-Ocantos, E. A., *Shifting Legal Visions: Judicial Change and Human Rights Trials in Latin America*, 1a. ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2016. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/CBO9781316535509>».

derecho para darle seguimiento a dichas resoluciones. Como Pérez-Liñán muestra en su contribución, el uso de herramientas estadísticas puede auxiliar de manera importante para tener un panorama sistematizado sobre cumplimiento y saber cuáles son los tipos de resoluciones que menos se cumplen. Si el mundo del derecho continúa aislado de las herramientas de ciencias sociales, se perdería una oportunidad importante para mejorar el *récord* de cumplimiento de resoluciones. Resulta fundamental que no solo la judicatura sino todas las autoridades del Estado estén abiertas a la implementación de metodologías de ciencias sociales para dar seguimiento al cumplimiento a resoluciones de derechos humanos.

En conclusión, los cambios en la cultura legal que propicien la apertura hacia los derechos humanos y la implementación de herramientas fuera del derecho podrían abonar hacia la mejora de las probabilidades y posibilidades de cumplimiento con resoluciones de derechos humanos. No obstante, si bien este factor centrado en las personas operadoras jurídicas es de vital importancia, lo cierto es que en los últimos años existen otros elementos fuera del Poder Judicial que complican el cumplimiento con resoluciones de derechos humanos a los que me referiré a continuación.

Preferencias iliberales en seguridad pública

En los últimos casi veinte años el incremento del rol de las fuerzas armadas en la vida pública en México ha sido una constante en los gobiernos federales de distintos partidos.⁸ Esta decisión de política pública denota lo que llamo “preferencias iliberales sobre seguridad pública” de los distintos actores que han pasado por el gobierno federal. Por preferencias iliberales de seguridad pública me refiero a las preferencias normativas⁹ que tienen actores sobre seguridad pública que impiden la supervisión de las fuerzas armadas por parte de autoridades civiles y contravienen normas y principios de derechos humanos.

⁸ Hernández, G. y Romero-Arias, C. A., “La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México”, *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, no. 25 (2019), pp. 87-106. Disponible en: «<https://doi.org/10.17141/urvio.25.2019.3995>».

⁹ Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A., *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*, 1a. ed., Nueva York: Cambridge University Press, 2014. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/CBO9781139047845>».

A través del trabajo académico empírico se ha demostrado que la militarización de la seguridad pública, el uso de las fuerzas armadas o de estrategias típicas de dichas fuerzas de seguridad para actividades de seguridad pública,¹⁰ tiene como consecuencia el incremento de violaciones a derechos humanos. De hecho, la Corte Interamericana en el caso Alvarado Espinoza¹¹ alertó, de nueva cuenta, del riesgo para los derechos humanos de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad.

De esta manera, a mi parecer, las decisiones tomadas tanto por los Ejecutivos Federales como el Poder Legislativo, que incrementan el poder de las fuerzas armadas, demuestran la existencia de preferencias iliberales para temas de seguridad pública. Tanto las reformas que buscan la normalización de la participación del Ejército en actividades de seguridad pública¹² como la del traslado de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional¹³ magnifican la presencia de las fuerzas armadas y potencializa la ocurrencia de violaciones a derechos humanos.

La combinación de las preferencias iliberales en materia de seguridad pública y el incremento del número de violaciones a derechos humanos vinculado con la implementación de estas políticas públicas puede afectar de manera profunda el cumplimiento con resoluciones de derechos humanos. Tal y como visibiliza José Guevara en su contribución, en los últimos años múltiples casos que llegan a instancias internacionales se han vinculado con detenciones arbitrarias y otras violaciones a derechos humanos que suelen ocurrir en contextos de militarización.¹⁴

¹⁰ Flores-Macias, G. A. y Zarkin, J., “The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America”, *Perspectives on Politics* 19, no. 2 (2021), pp. 519-38. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/S1537592719003906>».

¹¹ Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370.

¹² Congreso de la Unión, Ley de Seguridad Interior, 21 de diciembre de 2017. Invaluada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2019.

¹³ *Diario Oficial de la Federación*, DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 78, 82, 89, 123 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, 30 de septiembre de 2024.

¹⁴ Flores-Macias, G., “The Consequences of Militarizing Anti-Drug Efforts for State Capacity in Latin America: Evidence from Mexico”, *Comparative Politics* 51, no. 1 (2018), pp. 1-20. Disponible en: «<https://doi.org/10.5129/001041518824414647>».

Considerando que parte de las resoluciones internacionales podrían requerir que actores con preferencias iliberales en seguridad pública hagan o se abstengan de hacer algo, esto pondría en colisión sus preferencias con las resoluciones legales. Si bien autoridades estatales podrían elegir desacatar de forma abierta, también existe la posibilidad de que desplieguen acciones performativas¹⁵ para hacer como que cumplen, pero en realidad no lo hagan. Independientemente de cuál de las dos elijan, ambas implican no cumplir con resoluciones de derechos humanos.

La posibilidad anterior se asemeja a lo relatado por Cruz Marín para el caso de Perú en el que el negacionismo de diversos actores estatales ha representado un obstáculo para el cumplimiento con resoluciones del Sistema Interamericano. No obstante, la autora trae a colación otros actores claves, como jueces y fiscales, que en alianzas pro-derechos humanos con la sociedad civil pueden aumentar las posibilidades de cumplimiento. Aunque la realidad es que estas alianzas también se encuentran en una situación complicada. A continuación, abordo este obstáculo para el cumplimiento.

Ataque a actores de alianzas pro-derechos humanos

Como muestra el artículo de Sandra Botero, la formación de alianzas pro-derechos humanos es clave para el cumplimiento con sentencias nacionales de DESCA. De manera preocupante, en los últimos años se ha visto un ataque por parte de autoridades estatales en contra de organizaciones de la sociedad civil y actores del sector justicia. Ambos actores son identificados, tanto por Botero como Cruz Marín, como centrales para impulsar el cumplimiento. Ataques en contra de estas alianzas puede dificultar el monitoreo de las resoluciones en materia de derechos humanos por al menos dos razones. Por un lado, porque tanto organizaciones como actores estatales tienen que centrarse en defenderse de los ataques o, por otro, porque son destituidos de las posiciones que les permiten ejercer esta defensa.

¹⁵ Ding, I., "Performative Governance", *World Politics* 72, no. 4 (2020), pp. 525-56. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/S0043887120000131>».

En el caso de México, organizaciones como el Centro Miguel Agustín Pro-Juárez¹⁶ han sido blanco de ataques por parte del Poder Ejecutivo debido a su labor de defensa de derechos humanos y la insistencia de la necesidad de investigar a las fuerzas armadas. Si bien la organización sigue trabajando para el cumplimiento de distintas resoluciones, lo cierto es que los ataques en su contra potencialmente dificultan que puedan trazar alianzas con actores estatales dentro del gobierno.

Por otro lado, a través de sus resoluciones, algunos miembros del Poder Judicial se han erigido como parte de esta alianza pro-derechos humanos.¹⁷ La obligación de ejercer control de convencionalidad y los diálogos entre autoridades judiciales con cortes internacionales¹⁸ crearon un ambiente propicio para la interpretación pro-derechos humanos en México a la cual muchos miembros del Poder Judicial se sumaron. Las juezas y los jueces, como se demostró en el caso peruano, pueden promover el cumplimiento con resoluciones de derechos humanos a través de una interpretación de corte garantista.

La reforma al Poder Judicial¹⁹ que somete a que las juezas y los jueces sean elegidos por voto popular significará la pérdida del cargo de muchas personas juzgadoras que han sido parte de esta alianza pro-derechos humanos. Aunado a lo anterior, es posible que la inversión en formación judicial en materia de derechos humanos de los últimos años se desaproveche cuando se implemente la elección popular. Este puede ser un momento complejo para estas alianzas pro-derechos humanos. Sin embargo, es necesario recordar que, como ocurrió en Perú, el péndulo puede volver a un momento próspero para las personas actoras interesadas en la protección y garantía de los derechos humanos.

¹⁶ W Radio, “Ataques de AMLO vs. Centro Prodh, por exigir que se investigue al Ejército”, 1 de junio de 2023. Disponible en: «https://wradio.com.mx/programa/2023/06/02/el_weso/1685675816_428816.html».

¹⁷ Pou, F y Saffon, M. P., “La comisión de investigación de Ayotzinapa como remedio judicial adecuado para violaciones complejas de derechos humanos”, en *Reparaciones a derechos humanos en el sistema jurídico mexicano, interamericano y en el derecho comparado*, Tirant lo Blanch (en proceso).

¹⁸ Sandholtz, W., “Human Rights Courts and Global Constitutionalism: Coordination through Judicial Dialogue”, *Global Constitutionalism* 10, no. 3 (2021), pp. 439-64. Disponible en: «<https://doi.org/10.1017/S2045381720000064>».

¹⁹ *Diario Oficial de la Federación*, DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, 15 de septiembre de 2024.

A modo de conclusión, independientemente de lo que ocurra con las aliadas y los aliados de los derechos humanos dentro del Poder Judicial, es crucial que las personas abogadas en general, piensen en una sentencia o resolución como un momento intermedio en el camino de acceso a la justicia. Esta obra es una muestra de lo fundamental que es atender a los factores que promueven el cumplimiento y que pueden encontrarse fuera de lo jurídico. Si se abre la visión para considerar factores fuera del derecho, es posible que se puedan encontrar más caminos para que víctimas de violaciones a derechos humanos obtengan la justicia que se merecen.

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos ITC Berkeley de 10 y 11 puntos, Futura 12, 13 y 19 puntos. Julio de 2025.

