



# Inter-American Human Rights Network

<http://interamericanhumanrights.org/>



The Leverhulme Trust

## *Documento de Reflexión*

### **FORTALECIMIENTO DEL IMPACTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS A TRAVÉS DE INVESTIGACIONES ACADÉMICAS**

**Abril 2016**

#### **RESUMEN EJECUTIVO**

El presente informe contiene las conclusiones colectivas de la Red Interamericana de Derechos Humanos; un grupo multidisciplinario de expertos internacionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), reunido con el objeto de obtener perspectivas más profundas en torno a tres categorías de cuestiones de especial relevancia para el SIDH:

- I. **Cumplimiento e Impacto:** El SIDH tiene significativos y demostrables efectos positivos a nivel nacional de derechos humanos que van más allá del cumplimiento de casos individuales por parte del Estado. Mientras el 'impacto' está conformado por una serie de factores, investigaciones indican que el SIDH sea más efectivo cuando sus diversos mecanismos son empleados de manera coordinada; cuando los actores nacionales utilizan sus resoluciones y precedentes como herramientas para avanzar y producir cambios de políticas a nivel nacional; y cuando sus decisiones atraen significativamente la atención de los medios de comunicación.
- II. **Política Institucional:** El SIDH ha enfrentado múltiples y constantes desafíos para su desarrollo institucional desde su creación. Sin embargo, el SIDH se ha expandido a medida que las organizaciones de derechos humanos se han fortalecido, que la jurisprudencia ha aumentado y en la medida que el Sistema ha construido su legitimidad a través del tiempo. A medida que el impacto del SIDH crece, también, crecen los desafíos políticos a su autoridad. El SIDH tendrá que adaptarse e innovar para mantener su impacto en la protección de los derechos en la región.
- III. **Comparación Interregional:** Existe una creciente demanda de aprendizaje y difusión entre los regímenes regionales de derechos humanos. Aumentar el fecundo intercambio de estándares regionales tiene el potencial para fomentar la protección de derechos humanos, un significativo diálogo judicial y la investigación académica. Hay un gran inexplorado potencial para aprender lecciones más amplias, a partir de las comparaciones de los mecanismos de implementación y las mejores prácticas en diferentes contextos regionales.

Este informe concluye con una formulación de una agenda futura de investigación y un conjunto de concretas contribuciones por parte de los académicos para el fortalecimiento del SIDH.



## DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA RED

La Red Interamericana de Derechos Humanos (la Red, de aquí en adelante) fue formada en junio de 2014, con fondos de la Fundación *Leverhulme Trust*, para promover una colaborativa investigación interdisciplinaria del desarrollo, eficacia e impacto del SIDH. Todos los miembros de la red son académicos líderes o emergentes del Sistema Interamericano provenientes de las Américas, Europa y África. Desde su formación, la Red ha efectuado una serie de talleres – en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (México); el Instituto de las Américas, University College de Londres (Reino Unido); y en el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Gante (Bélgica) – en los que se han reunido académicos y profesionales a debatir una serie de temas relacionados con el funcionamiento del Sistema Interamericano y de otros mecanismos regionales de derechos humanos.

El método de trabajo en conjunto ha sido para agrupar las diversas y variadas metodologías, conclusiones y reflexiones de los académicos y profesionales de la Red, con la finalidad de avanzar el análisis de ciertos temas fundamentales. De esta manera, estudios originados en la disciplina de la ciencia política en Brasil, por ejemplo, son conversados con académicos del derecho mexicanos o historiadores estadounidenses, produciendo una comprensión más profunda que la que podría derivarse de una sola disciplina, por ejemplo, al preguntarse sobre el impacto del SIDH. La fortaleza de la Red es la de reunir distintos proyectos, académicos y profesionales, y fomentar el debate entre ellos. El nuestro es, en este sentido, un ‘meta-proyecto’. En otras palabras, no nos hemos embarcado colectivamente en un proyecto de investigación definido, y no estamos aquí informando los resultados de un estudio en particular. Por el contrario, hemos tratado de combinar una serie de perspectivas a partir de una variedad de académicos en tres temas de especial relevancia para el SIDH, y para los derechos humanos en las Américas, en términos más generales: **cumplimiento e impacto; política institucional; y la comparación entre regiones.**

## I. EVALUACIÓN DE CUMPLIMIENTO E IMPACTO

**Resumen:** La evaluación del impacto del SIDH ha sido uno de los temas consistentes de investigación de la Red. Mientras el ‘impacto’ está conformado por una serie de factores, investigaciones indican que es probable que el SIDH sea más efectivo cuando sus diversos mecanismos son empleados de forma coordinada; cuando los actores nacionales utilizan sus resoluciones y precedentes como esfuerzos para avanzar y producir cambios de políticas al nivel nacional; y cuando sus decisiones atraen significativamente la atención de los medios de comunicación. La investigación de la Red sobre el tema del impacto se ha centrado en los enfoques para evaluar el cumplimiento y otros impactos, y en la comprensión del papel de los actores nacionales en la facilitación de impacto.

**Punto clave #1. El Sistema Interamericano tiene significativos y demostrables efectos positivos sobre el entorno de derechos humanos a nivel nacional**

*Existen diferencias significativas en los patrones de cumplimiento del SIDH.* Un reto importante en la evaluación del cumplimiento de las decisiones del SIDH es la ausencia de datos suficientes para permitir el desarrollo de indicadores y mediciones confiables de los efectos del Sistema. Este es un problema particularmente apremiante en cuanto a mecanismos tales como las medidas cautelares y soluciones amistosas, donde los datos son aún más escasos que en otras áreas, tales como las sentencias de la Corte. Sobre la base de los datos disponibles, las investigaciones de la Red han demostrado empíricamente que las tasas generales de cumplimiento tanto de la Comisión como la Corte son muy bajas. Cumplimiento parcial de las resoluciones y recomendaciones del sistema



## Inter-American Human Rights Network

son un resultado común, lo que significa que los Estados cumplen con solo algunos de las exigencias del SIDH, pero no todos. Muchas veces, se citan tales hallazgos como prueba de una 'crisis de cumplimiento' dentro del SIDH, en la cual los gobiernos de la región frecuentemente se niegan a acatar, o simplemente ignoran, las resoluciones y órdenes emitidas por la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana.

*Centrándose exclusivamente en el historial de cumplimiento general del SIDH encubre los importantes efectos que el Sistema tiene en materia de derechos humanos nacionales. Aunque de la 'crisis de cumplimiento' por parte del SIDH es real, existe una variación significativa en los patrones de cumplimiento a través de los mecanismos y las órdenes. La complementariedad de los mecanismos del SIDH también tiene efectos positivos sobre la implementación y el impacto. Investigaciones que ponen relieve en esta área incluyen:*

- Una variación significativa en 'la extracción de cumplimiento' (*compliance pull*) se manifiesta entre los diferentes mecanismos del SIDH. Por ejemplo, los Estados tienden a cumplir más fácilmente con las disposiciones de soluciones amistosas en lugar de las sentencias de la Corte Interamericana. Las investigaciones indican que esto se explica por el hecho de que los Estados han acordado una acción correctiva durante un proceso de negociación, en lugar de tenerlos impuestos sobre ellos por una decisión judicial.
- Cuanto mayor sea el grado de complementariedad entre los mecanismos, mayores serán los efectos. El impacto potencial del SIDH es mayor cuando se utilizan sus mecanismos de manera coordinada y como parte de una estrategia coherente. Un ejemplo notable de esto ha sucedido en el área de los derechos de la mujer, en el que el SIDH ha utilizado todos los instrumentos a su disposición, incluyendo la elaboración de tratados (la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará"), relatorías, visitas a los países, el proceso de petición y fallos de la Corte para lograr resultados altamente significativos. Cuando se utilizan de manera estratégica y en conjunto, los mecanismos del Sistema pueden reforzarse mutuamente y amplificar el impacto de unos a otros. El impacto ha sido más moderado cuando se utilizan los mecanismos de manera aislada.

*El concepto de 'cumplimiento' no refleja completamente el impacto del SIDH sobre los derechos humanos a nivel nacional. Las investigaciones llevadas a cabo por la Red demuestran que hay múltiples maneras en que los asuntos del SIDH no son capturados por los modelos tradicionales de cumplimiento. En particular, las investigaciones de la Red han resaltado la importante diferencia conceptual y empírica entre el cumplimiento de una decisión particular y el impacto de esa decisión, así como el impacto del SIDH en términos más generales. Para algunos, el irregular historial de cumplimiento demuestra el limitado impacto del Sistema Interamericano en formas que merman su legitimidad y autoridad. Sin embargo, existe una demanda creciente para el SIDH, como se demuestra en el aumento del número de denuncias presentadas contra los Estados por individuos y organizaciones en toda la región. De hecho, la demanda al Sistema nunca ha sido tan alta como hasta ahora y el número de casos sigue aumentando año tras año. Esto sugiere que hay importantes efectos 'extra-cumplimiento' del SIDH que merecen una revisión más detenida. Académicos de la Red, en sus evaluaciones de los casos poco estudiadas de soluciones amistosas, medidas preventivas, así como litigio estratégico por organizaciones de derechos humanos, han confirmado consistentemente la existencia de tales efectos, que van más allá del grado de cumplimiento de los Estados en los casos individuales.*



## ***Punto clave #2. El impacto del SIDH se ve facilitada por los actores e instituciones nacionales***

*La interacción entre el SIDH y agrupaciones nacionales determina el impacto del Sistema.* La comprensión de los factores que determinan el impacto del SIDH es particularmente importante dada la ausencia de mecanismos eficaces de aplicación por los órganos políticos de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Practicantes y desarrolladores de políticas de los derechos humanos se han visto obligados a dirigir su atención a otras partes para encontrar maneras de fortalecer el impacto del SIDH. Las investigaciones de la Red han identificado el importante papel que los actores y las instituciones nacionales pueden jugar aquí. Académicos de la Red han estudiado la interacción de la Comisión y la Corte con la sociedad civil organizada, las instituciones del Estado, los poderes judiciales nacionales y los medios de comunicación. La investigación sugiere que hay una variación, no sólo entre los Estados en su disposición y capacidad para cumplir con el SIDH, sino también a través de las instituciones nacionales dentro de cualquier Estado en particular.

*La sociedad civil organizada se ha convertido en el elemento vital del SIDH.* Las organizaciones de derechos humanos (ODH) desempeñan un papel cada vez más importante en casi todas las actividades del SIDH. Las investigaciones de la Red muestran que el SIDH ha tenido un impacto muy significativo sobre las estrategias de defensa de los derechos en América Latina, y que la movilización nacional de las organizaciones de derechos humanos en torno a los mecanismos del SIDH ha contribuido a la realización de los derechos humanos. Mientras que el uso del Sistema por oficiales de derechos humanos es un hecho positivo, los debates de la Red también han puesto de manifiesto que las partes interesadas del SIDH deben ser conscientes de que los intereses de los solicitantes de las ODH pueden no siempre coincidir cabalmente con los de las víctimas. Mientras que las ODH a menudo persiguen acciones y transformaciones que apuntan a promover las reformas estructurales de los derechos humanos, las víctimas pueden dar prioridad a la obtención de remedio para su propio sufrimiento. Estos objetivos divergentes podrían afectar negativamente a la confianza de las víctimas en la capacidad de las ODH, y del SIDH más en general, para hacer frente a sus áreas de mayor preocupación.

*Las instituciones estatales son actores cruciales en la efectiva implementación de las resoluciones y estándares del SIDH.* Estudios recientes han puesto de manifiesto cómo las instituciones internacionales de derechos humanos confían en diferentes agrupaciones estatales, tanto para obtener el cumplimiento de juicios particulares, como para hacer de los derechos humanos un tema relevante en la política nacional. Investigaciones de la Red han destacado esta perspectiva en sus estudios de la Corte Interamericana, en particular. Debido a su creativo régimen de reparación que enfatiza el alivio equitativo, la Corte frecuentemente emite órdenes que requieren una acción por parte de los agentes estatales aparte del Ejecutivo. Esto crea oportunidades únicas para que la Corte tenga interacciones con varias y diferentes tipos de instituciones del Estado, tratando de influir en el comportamiento de estas - mucho más que otros tribunales internacionales. Los Estados no son entidades monolíticas y con frecuencia hay un grado de divergencia - tanto dentro, como entre, las diferentes ramas del gobierno - en relación con el peso relativo que las instituciones atribuyen a las consideraciones de derechos humanos. El trabajo de la Red demuestra que, en algunos contextos, agrupaciones aguerridas 'pro-derechos' han utilizado resoluciones, declaraciones y precedentes legales establecidos por el SIDH para dar peso internacional a sus esfuerzos por lograr un cambio de política interna. Cuando son utilizados con eficacia, recurrir a los instrumentos del SIDH puede ayudar a cambiar el equilibrio de poder en favor de los grupos nacionales pro-derechos. Las investigaciones de la Red han examinado el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), las asambleas legislativas, fiscales y agentes del sistema de justicia militar, entre otros, en el fortalecimiento del impacto local por parte del SIDH. Con respecto a las INDHs, en concreto, los académicos de la red han demostrado que existe



un amplio margen de alianzas estratégicas entre el SIDH e las INDHs creíbles y eficaces, a menudo conocidas como *Defensorías del Pueblo*, en los procesos de implementación.

*Los poderes judiciales nacionales están cada vez más en la mira, más allá de los desarrollos doctrinales de largo alcance por la Corte Interamericana.* Un aspecto único de la relación de la Corte Interamericana con los poderes judiciales nacionales es la doctrina del control de convencionalidad, que indica que todos los agentes estatales deben revisar las leyes en virtud de la Convención Americana, y no aplicar las leyes que fuesen halladas en violación de la misma. A través de esta doctrina, la Corte pretende contar con todos los agentes estatales en la supervisión del cumplimiento de la Convención, según la interpretación del Tribunal. El control de convencionalidad tiene el potencial de extender la presencia de la Corte más allá de su agenda relativamente pequeña. Los académicos de la Red han sido capaces de aportar con datos empíricos para influir en la pregunta respecto a cómo funciona el control de convencionalidad, teniendo en cuenta la forma en que se ve limitada por los límites institucionales de la Corte, la capacidad de esta y los recursos disponibles para los sistemas judiciales nacionales, así como la política de diferentes actores estatales en terreno.

*Los medios de comunicación son un actor importante, aunque a menudo pasados por alto, que influyen en el impacto interno del SIDH.* La extensión de la cobertura de los medios tradicionales y sociales generados por las actividades del SIDH tiene una influencia significativa en el impacto interno del Sistema. En investigaciones y debates de la Red, se han puesto de manifiesto que atención de los medios ayuda a crear conciencia de temas particulares de derechos, y con frecuencia ha aumentado la presión sobre las autoridades para cumplir con las decisiones del SIDH, o para rectificar problemas de derechos humanos, tanto a nivel individual como estructural. Esto tiende a ser el caso en temas de derechos donde el público ya está convencido de la necesidad de cambio. Por el contrario, en la cobertura de temas más conflictivos, como los derechos de los presos, poco se ha hecho para convencer a la población y funcionarios más escépticos de una reforma. El interés de los medios ha sido en general más alto respecto a las sentencias de la Corte Interamericana, con una cobertura más limitada en relación a otras áreas, tales como soluciones amistosas y medidas cautelares. Como tal, el impacto estructural de estos mecanismos alternativos a menudo es más limitado en su alcance que los fallos de la Corte, a pesar de que las tasas de cumplimiento pueden de hecho ser mayores.

## II. LA POLÍTICA Y PRÁCTICA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL Y LEGAL

**Resumen:** El SIDH ha enfrentado a múltiples y constantes desafíos en su desarrollo institucional desde su creación. Sin embargo, el SIDH se ha expandido a medida que las organizaciones de derechos humanos se han fortalecido, que la jurisprudencia ha aumentado y en la medida que el Sistema ha construido su legitimidad a través del tiempo. Aunque el proceso de reforma más reciente - el llamado 'proceso de fortalecimiento' - ha finalizado, el SIDH sigue haciendo frente a una serie de retos, y tendrá que adaptarse e innovar si trata de mantener su impacto en la protección de los derechos de la región. Las investigaciones y actividades de la Red en esta área se han centrado en los factores que explican la expansión institucional del SIDH desde su creación, la resistencia al SIDH, perspectivas históricas sobre el desarrollo institucional del Sistema, y las prácticas de innovación y adaptación institucional y legal.



***Punto Clave #3: Los motores del cambio institucional en el SIDH son una combinación de factores estructurales y de aquellos impulsados por la acción individual y colectiva***

*Amplios factores estructurales han dado forma al desarrollo institucional del SIDH.* El SIDH ha expandido gradualmente el alcance y la escala de sus acciones, desarrollándose de ser una entidad cuasi-judicial con un mandato mal definido a un régimen jurídico y judicial, que faculta formalmente a los individuos y grupos para impugnar acciones sobre los derechos humanos en los países de las Américas. Numerosos factores han alentado esta expansión, incluyendo amplios cambios políticos estructurales en la región de América Latina (democratización política). El desarrollo del SIDH también ha sido facilitado por las reformas constitucionales en países de toda la región, los cuales, a su vez, han dado lugar a la incorporación extendida de los estándares internacionales de derechos humanos en los sistemas nacionales, incluyendo aquellas desarrolladas por el SIDH.

*La acción individual y colectiva también importa.* Las investigaciones de la Red indican que los factores impulsados por la acción individual y colectiva también ofrecen explicaciones de gran alcance respecto a los cambios institucionales que el SIDH ha llevado a cabo. En particular, las organizaciones no gubernamentales (ONG), han jugado un papel fundamental en dar forma a la evolución institucional del sistema. Por otra parte, los Comisionados, jueces y funcionarios del propio SIDH han demostrado ser fundamentales para la expansión del sistema, empujando los límites institucionales de su mandato y promoviendo nuevas iniciativas que se basen en estándares de derechos humanos y la jurisprudencia acumulada en el tiempo.

***Punto Clave #4: A medida que el impacto del SIDH crece, así también crecen los desafíos a su autoridad***

*Los desafíos regionales al SIDH tienen sus raíces en los cambios de las políticas regionales de América Latina.* En los últimos años, algunos de los Estados de la región se han vuelto cada vez más enérgicos en sus retos al Sistema, sobre todo cuando las decisiones del SIDH han ido en contra de importantes políticas con objetivos geopolíticos y económicos. El cambio del contexto político en la región también presenta un desafío. El auge de organizaciones subregionales, como la UNASUR, ha mostrado como otros incipientes mecanismos de derechos humanos se expanden en zonas que anteriormente eran de la exclusiva competencia institucional del SIDH. Funcionarios al interior de estas nuevas organizaciones apuntan a la conexión territorial que poseen con América Latina y la exclusión de los Estados Unidos como razones para priorizar por estas alternativas institucionales al SIDH. En relación con esto, los debates en la Red sugieren que la falta de ratificación universal de los principales instrumentos de derechos humanos del Sistema, en particular por la parte de los Estados de habla inglesa de la región, continúan siendo una fuente de crítica por parte de aquellos que buscan socavar las decisiones y operaciones del SIDH. Por otra parte, a diferencia de períodos iniciales del desarrollo institucional del Sistema, hoy los gobiernos de la región son casi universalmente elegidos por votación popular. Investigaciones de la Red ponen de manifiesto que las credenciales democráticas de los gobiernos han hecho que el acto de equilibrio que el SIDH hace entre su papel como árbitro supranacional de los derechos humanos, por una parte, y el principio y la práctica de la subsidiariedad, por el otro, sea cada vez más delicado. Tales desafíos han sido evidentes, por ejemplo, en las deliberaciones de la Corte con respecto a la aplicabilidad (o no) de los programas de reparación nacionales, la regla del agotamiento de los recursos internos, y las decisiones dictadas por los tribunales nacionales en materia de reparaciones.



*Los desafíos transnacionales y nacionales a la jurisprudencia del SIDH arriesgan con dañar la autoridad y la legitimidad del SIDH a los ojos de sus grupos clave de interés. A nivel transnacional, los académicos de la Red apuntan a los movimientos de resistencia internacionales cuyo objetivo es el desarrollo de la jurisprudencia del Sistema y la práctica de particulares estándares de derechos humanos, como los derechos de las mujeres o los derechos de las personas LGTB. Los desafíos a nivel nacional pueden tomar muchas formas, desde el vuelco de la legislación inspirada por el SIDH al fomento de ciudadanos insatisfechos con su experiencia con el SIDH.*

***Punto Clave #5: Una perspectiva histórica sobre el desarrollo del SIDH contribuye a la comprensión de las formas contemporáneas de resistencia al SIDH***

*A lo largo de su historia, el SIDH ha sido regularmente objeto de críticas feroces, operando a menudo en un contexto regional políticamente hostil. Los académicos de la red han desarrollado análisis históricos del SIDH para entender las fuentes de legitimidad y autoridad del sistema. Se ha establecido con claridad que el Sistema se ha enfrentado históricamente a desafíos en este frente. Una de las razones por las que la Comisión tuvo problemas en sus primeros días, por ejemplo, fue la percepción de que había sido creado por los Estados Unidos como parte de sus esfuerzos para socavar la revolución cubana. El Sistema también se ha enfrentado a los retos de los Estados y funcionarios hostiles a su expansión y/o críticos a ciertas decisiones del SIDH. A finales de 1990 surgió una crisis como resultado de los intentos del gobierno de Alberto Fujimori en Perú por retirarse de la jurisdicción de la Corte. Durante las últimas décadas, Brasil, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago, y Venezuela han suspendido el pago de sus cuotas a la organización, han retirado (temporalmente) a sus embajadores, afirmando no estar sujetos a una sentencia particular de la Corte, y amenazado con o realmente denunciado la Convención Americana tras el pronunciamiento de decisiones controvertidas.*

*Una perspectiva a más largo plazo sobre el SIDH también nos ayuda a comprender los actuales desafíos políticos que enfrenta el SIDH. Por ejemplo, mientras la amenaza de una reacción contraria por parte de los Estados es real, la investigación y el debate de la Red sugiere que es importante diferenciar entre la reacción y los rutinarios procesos judiciales y políticos nacionales. La resistencia puede, en parte, ser una consecuencia inevitable al ser una institución internacional de los derechos humanos en cumplimiento de su mandato institucional respecto al monitoreo y escrutinio de los antecedentes de derechos humanos de los Estados. Además, el resurgimiento de la repercusión nos recuerda que el cumplimiento no es definitivo ni finito. Los Estados pueden alejarse de la aplicación de las normas de derechos humanos del mismo modo que pueden moverse hacia ella.*

***Punto Clave #6: El SIDH ha llevado a cabo importantes innovaciones institucionales y adaptaciones en respuesta a los desafíos políticos persistentes***

*Prácticas innovadoras: nuevas respuestas a las crisis de derechos humanos contemporáneos. Las investigaciones y las actividades de la Red han encontrado un amplio reconocimiento en el mundo académico respecto a que algunas de las reformas procesales a las que el SIDH ha sido sometido, han sido positivas. Por ejemplo, los cambios en la presentación de informes sobre monitoreo de cumplimiento, desde informes solamente escritos a audiencias privadas, acreditan el aumento del impacto institucional. Sin embargo, es poco probable que los cambios procedimentales sean suficientes, tal como indica el registro histórico del SIDH. Nuevas iniciativas en los últimos años, tales como la creación de un grupo de trabajo de expertos para investigar las desapariciones de los estudiantes en Ayotzinapa, México, han permitido impacto en tiempo real, en lugar de ser sólo resultados de años de extensos procesos judiciales. Esta innovación institucional podría servir de modelo para futuras actividades.*



Académicos de la Red también han debatido sobre cómo podría inspirarse el SIDH en otros modelos institucionales exitosos, como el de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), como formas de experiencia que contribuyan al fortalecimiento de las respuestas institucionales nacionales.

*Fomentando el apoyo institucional: participación de la sociedad civil en los procedimientos de nombramiento.* Hay importantes estudios comparativos sobre los tribunales internacionales que miran el proceso y la política de procedimientos de nombramiento. Ha habido menos investigación, sin embargo, en relación al impacto que particularmente los jueces y comisionados tienen en sus instituciones, y cómo esto impacta a su vez, al Sistema Interamericano. Académicos de la Red indican que el proceso de nombramiento en el SIDH está cada vez más politizado y que los Estados están utilizando los nombramientos como una manera para transformar a la Comisión y a la Corte en órganos más deferentes. Estos esfuerzos por restringir la influencia del sistema y ejercer sutilmente un mayor control político de su desarrollo institucional se pueden observar en los intentos de asegurar el nombramiento de funcionarios de la Comisión y la Corte que están a favor de un sistema minimalista. Al mismo tiempo, los grupos de la sociedad civil presionan para crear más vías para ganar influencia en el debate de los nombramientos, centrándose en determinadas campañas, como la campaña GQUAL, que aboga por el equilibrio de género en los nombramientos (<http://www.gqualcampaign.org>). La Red ha debatido la necesidad de claridad y transparencia en la selección de los casos individuales, así como en los criterios y procedimientos para el nombramiento de los funcionarios. Avances importantes, externos al SIDH, han tenido lugar recientemente en este sentido, tal como se manifiesta, por ejemplo, en el trabajo del Panel Independiente para la Elección de Comisionados y Jueces Interamericanos.

*Los recursos limitados puestos a disposición del SIDH es una de las principales preocupaciones; haciendo críticas efectivas estrategias de mitigación.* Académicos de La Red han puesto de manifiesto el grado en que el SIDH permanece sujeto a considerables limitaciones políticas y de recursos. La consistente falta de financiamiento del Sistema continúa limitando su alcance en la conducción proactiva del trabajo en derechos e investigaciones. Además, los limitados recursos disponibles del SIDH y en particular de la Comisión, han contribuido al surgimiento de una larga acumulación de peticiones por varios años. Probablemente tales dificultades empeoren, dado el consistente crecimiento del número de casos tanto en la Comisión como en la Corte. Asumiendo una financiación estancada o modestamente aumentada en los próximos años, el desarrollo de nuevos modelos de acción inevitablemente significará que el personal y los fondos serán desviados lejos de las áreas de actividad existentes. Cambios institucionales anteriores – por ejemplo, la ampliación de la labor de los Relatores de la Comisión – se tradujeron en un aumento de la presión sobre los recursos destinados al procesamiento de peticiones. Por otra parte, las decisiones para priorizar áreas o actividades particulares a menudo no están sujetos al criterio autónomo del Sistema. Iniciativas institucionales a menudo dependen de donantes externos, cuyas prioridades pueden no estar necesariamente alineadas con las del SIDH. Esto se manifiesta, por ejemplo, en las dificultades actuales que enfrenta la Comisión para garantizar el financiamiento de su recién creada Unidad de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La búsqueda por aumentar los fondos de los donantes extra-regionales, ya sea que eso conlleve donantes estatales o fundaciones privadas, puede parecer atractivo a corto plazo, aunque estos esfuerzos de recaudación de fondos pueden generar importantes retos de legitimidad y autoridad por parte de los detractores del sistema.



### III. PERSPECTIVAS INTERREGIONALES SOBRE SISTEMAS DE DERECHOS HUMANOS

**Resumen:** Los tres regímenes regionales de derechos humanos (en África, Europa y las Américas), así como el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, han empezado a destacar la importancia del aprendizaje y la difusión entre sistemas. El potencial de estos intercambios es tremendo. Sin embargo, quedan preguntas importantes sobre la manera de facilitar el aprendizaje interregional, y cuáles deben ser los objetivos de este tipo de intercambios. Estas perspectivas comparativas son importantes entre otras cosas porque las comunidades de investigación y las de la práctica se han especializado abrumadoramente, soslayando de ese modo los diálogos sostenidos y sustanciales entre las regiones sobre temas de interés mutuo. Las investigaciones de los académicos de la Red destacan el potencial y desafío de aprendizaje entre los Sistemas regionales en las siguientes áreas: intercambio de los estándares de derechos humanos y diálogo judicial; y comparaciones de los mecanismos de aplicación y las mejores prácticas en diferentes contextos regionales.

**Punto Clave #7: El aumento del intercambio de estándares regionales tiene el potencial para avanzar en la protección de derechos humanos, en un diálogo judicial significativo y en la investigación académica**

*Ejemplos de difusión interregional relacionada a la jurisprudencia de derechos humanos se han multiplicado en los últimos años.* Los académicos de la Red han examinado instancias de difusión interregional de los estándares de derechos humanos, con especial referencia a la vanguardista jurisprudencia de la Corte Interamericana en cuestiones tales como los derechos indígenas y la admisibilidad de las leyes de amnistía, y su uso por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en casos específicos. El alcance de procesos de intercambio más amplios, regulares, y con propósito, es significativo, sobre todo en lo que respecta a los derechos de los grupos vulnerables. Los debates en la Red han identificado varias preguntas que serían necesarias para guiar cualquier investigación y trabajo de incidencia regional comparativa en esta área, incluyendo: las similitudes y diferencias de enfoques y los estándares pertinentes que afecten a los mismos grupos en diferentes sistemas regionales; los mecanismos de difusión de estándares, interpretaciones y prácticas entre los sistemas; diferentes concepciones de la vulnerabilidad; sus efectos sobre los grupos interesados y cómo varían según el contexto regional; y, la medida en que los sistemas regionales afectan las relaciones entre los grupos vulnerables cuyos derechos son vulnerados y los grupos mayoritarios y/o dominantes. Académicos de la Red han abordado también la importancia de los debates en el derecho internacional en relación con los efectos de la fragmentación jurídica mientras la jurisprudencia de derechos humanos se expande en diferentes sistemas regionales.

*El potencial del diálogo judicial entre los tribunales regionales de derechos humanos y entre los tribunales nacionales e internacionales, se mantiene en gran parte sin explotar.* Los sistemas regionales de derechos humanos operan en un entorno fértil de inter-legalidad caracterizado por una pluralidad de sistemas jurídicos y judiciales nacionales e internacionales. Esto proporciona un amplio margen para el diálogo y el intercambio judicial. Las investigaciones de la Red demuestran que un grado de diálogo judicial se está llevando a cabo, como se evidencia en la jurisprudencia de los derechos humanos en temas como el matrimonio entre personas del mismo sexo y la aplicabilidad de las amnistías. Debates de la Red sobre este tema sugieren que el diálogo sustantivo entre los órganos judiciales debe ir más allá de meras citas de jurisprudencia de otros sistemas. Para cumplir con su potencial y avanzar en la protección de derechos, el diálogo judicial debe implicar interacciones de naturaleza más sostenidas y consistentes. La difusión y el aprendizaje, sin embargo, son conceptos atractivos pero ambiguos. Para que el aprendizaje inter-regional sea eficaz, académicos y profesionales por igual necesitan



especificar: qué es lo que se debe aprender; cómo se lleva a cabo el aprendizaje; y la forma de evaluar si se ha producido o no el aprendizaje.

***Punto clave #8: Existe un potencial inexplorado para aprender las amplias lecciones de las comparaciones de los mecanismos de aplicación y mejores prácticas en diferentes contextos regionales***

*Los sistemas regionales de derechos humanos se beneficiarían de un diálogo sostenido con respecto a las respuestas políticas y prácticas administrativas. Los elementos destacados por la Red en esta área incluyen:*

- Perspectivas comparativas: los académicos de la Red han llevado a cabo investigaciones sobre las medidas interinas (medidas cautelares y provisionales en el SIDH) que ilustran las importantes lecciones generales que se pueden aprender de la comparación del mismo tipo o tipos de mecanismos en los diferentes contextos regionales.
- Perspectivas desde la Corte Europea de Derechos Humanos: la investigación de la Red ha examinado el uso de casos pilotos/casos conductores (*leading cases*) en el Sistema Europeo, y la utilidad de tales procedimientos para el SIDH. El SIDH emite periódicamente órdenes de reforma estructural en la sección operativa de sus fallos. También ha experimentado con la priorización de los casos estructurales, con un éxito más limitado hasta la fecha. La experiencia del Sistema Europeo muestra que tales procedimientos, cuando se implementan cuidadosamente, pueden traer avances en determinadas áreas temáticas. Del mismo modo, en el Sistema Europeo, la doctrina del ‘margen de apreciación’ ha sido desarrollada en la práctica de la Corte y se aplica ampliamente. La Corte Interamericana ha evitado históricamente esta doctrina en su jurisprudencia, pero algunos jueces en los últimos años han expresado una creciente disposición a considerar su aplicación en la región.
- Perspectivas desde el SIDH: los académicos de la Red también han mostrado la importancia de una sustantiva participación de la sociedad civil en el SIDH, y los fuertes contrastes en este sentido con el Sistema Europeo. El órgano de supervisión central del Consejo de Europa, el Comité de Ministros, ha funcionado tradicionalmente de una manera poco transparente, con un acceso muy limitado a la participación de la sociedad civil en sus procedimientos. Las lecciones aprendidas respecto a la participación de la sociedad civil en el SIDH son, por lo tanto, muy importantes para el Sistema Europeo.
- Prácticas colaborativas: La práctica en evolución de la emisión de comunicados de prensa en conjunto con expertos independientes de la ONU, el SIDH, y el Sistema de África, ofrece oportunidades importantes para desarrollar respuestas conjuntas a los desafíos particularmente urgentes, y comunes a los derechos humanos. Mayores medios de intercambio de información permanentes entre los órganos regionales y universales, puede permitir el diseño de respuestas institucionales más eficaces a los retos actuales y futuros de los derechos humanos.

*El contexto regional importa.* Los sistemas regionales comparten una serie de desafíos comunes, notablemente su creciente carga de trabajo en el contexto de los cambios del entorno de derechos, particularmente en Europa y América. La colaboración inter-regional sirve para el intercambio de experiencias significativas, las respuestas de políticas a los problemas de derechos humanos de interés mutuo, y las mejores prácticas. A pesar del amplio potencial del aprendizaje entre los distintos sistemas y su difusión, el contexto es importante todavía, y la debida consideración a las particularidades regionales y locales necesita estar presente. La Red ha demostrado la importancia que, tanto para académicos como para profesionales, tiene el comprender las formas en que diferentes contextos pueden cambiar o alterar la forma en que los mecanismos y prácticas particulares se efectúan ‘en terreno’.



## IMPLICACIONES Y PRIORIDADES PARA INVESTIGACIONES FUTURAS

Las investigaciones y actividades de la Red descritas en este documento han concebido las siguientes prioridades de investigación tanto para miembros de la Red como para los académicos que trabajan en el SIDH:

### A. Evaluando cumplimiento e impacto

- 1) Continuar **identificando las mejores prácticas** para el cumplimiento y evaluar la mejor manera de facilitar su difusión a través de los actores nacionales, Estados, e incluso a través de sistemas regionales e internacionales de derechos humanos.
- 2) Reforzar la capacidad de los investigadores y del SIDH para llevar a cabo **evaluaciones periódicas, con base empírica, de los efectos relativos de los diferentes mecanismos del SIDH** a través del desarrollo de proyectos comprometidos de base de datos.
- 3) Desarrollar nuevas ideas sobre el potencial y los obstáculos de una serie de actores e instituciones nacionales para que actúen como **"agentes" de implementación/cumplimiento**, en especial los medios de comunicación, que hasta ahora no ha sido un tema muy investigado.
- 4) Examinar los **factores que permiten y limitan el impacto del litigio estratégico** ante el SIDH.
- 5) Avanzar en la investigación académica existente **sobre el apoyo público a los derechos humanos** en forma de encuestas a gran escala, investigación cualitativa en profundidad y *focus groups*, entre otros métodos, para generar ideas sobre la percepción de legitimidad y el funcionamiento del SIDH.
- 6) **Examinar el efecto de la coordinación estratégica entre los mecanismos del SIDH** y considerar cómo los mecanismos del SIDH pueden coordinar y complementar de mejor forma las actividades de otros.

### B. La política y práctica de cambios institucionales y legales

- 7) Avanzar en la comprensión respecto a cuáles **tipos de casos y contextos son más susceptibles de incitar a reacción y resistencia**, que actores en las escalas internacionales, regionales y nacionales se involucran en la reacción, y las formas que dicha reacción toma.
- 8) Examinar cómo la reacción al SIDH afecta su impacto y **evaluar cómo el SIDH puede responder mejor a mitigar los efectos de la reacción**.
- 9) Promover formas de **intercambiar experiencias sobre el tratamiento de reacción** a través de los diversos sistemas regionales e internacionales de derechos humanos, todos los cuales están tratando con sus propias formas de resistencia estatal.
- 10) Apoyar el **fortalecimiento académico interdisciplinaria sobre la historia y el desarrollo institucional contemporáneo del SIDH**, incluyendo el desarrollo de una historiografía más robusta del SIDH sobre la base de la investigación de archivo y las historias orales.
- 11) **Evaluar la eficacia de las respuestas institucionales innovadoras del SIDH** en situaciones urgentes de derechos humanos.

### C. Perspectivas interregionales sobre sistemas de derechos humanos

- 12) Avanzar en la investigación académica sobre la difusión de las políticas **para explorar los procesos y procedimientos que permitan de mejor manera aprendizaje entre los distintos sistemas** y para evaluar qué lecciones aprendidas y mejores prácticas son más propensas a "viajar" a través de los sistemas de derechos humanos y por qué.
- 13) **Desarrollar indicadores** para determinar si y cómo el aprendizaje y la difusión entre sistemas ha tomado lugar.



## Inter-American Human Rights Network

- 14) **Construir plataformas para permitan la sistematización y publicación de la información operativa de los mecanismos de derechos humanos**, con el fin de aumentar la transparencia y permitir más análisis comparativos rigurosos respecto a la eficacia de los diversos procesos y procedimientos internos.
- 15) **Apoyar diálogos interregionales** respecto a la utilidad de una variedad de procedimientos, políticas y prácticas, en diferentes contextos regionales.
- 16) Crear **colaboración permanente con otros sistemas de derechos humanos**. Hay un amplio margen para el SIDH para fortalecer la colaboración institucional con otros sistemas de derechos humanos con el fin de desarrollar mecanismos para compartir y difundir las mejores prácticas y experiencias institucionales. Un mecanismo permanente de intercambio de información entre los órganos regionales y universales permitirían diseñar soluciones más eficaces a los desafíos actuales y futuros de los derechos humanos. Mejorar la colaboración entre el SIDH y otros mecanismos de derechos humanos permitiría la evaluación conjunta de los desafíos actuales y futuros, así como el desarrollo y la difusión de técnicas de mejores prácticas para hacer frente a ellos.

### CONTRIBUCIONES ACADÉMICAS AL SIDH

La Red ha identificado un conjunto de amplias contribuciones que la investigación académica puede hacer sobre el SIDH, incluyendo:

- i. **Sistematización y publicación de la información operativa del SIDH.** La ausencia de datos sistematizados y exhaustivos sobre muchas áreas de actividades del SIDH sigue impidiendo un análisis riguroso del Sistema. Esta deficiencia hace que sea difícil para el SIDH poder identificar y rectificar con precisión las áreas problemáticas de sus actividades y para promover la reforma basada en la evidencia. Las asociaciones estratégicas con instituciones académicas y académicos individuales con la experiencia necesaria reforzarían significativamente la capacidad del SIDH para llevar a cabo estas evaluaciones.
- ii. **Mejorar el acceso de los investigadores a los archivos del SIDH y a su información operacional.** La transparencia de las actividades del SIDH y un aumento en la disponibilidad de su información operativa permitirían una evaluación académica más completa sobre la eficacia de los diversos procesos y procedimientos internos, la que podría orientar las futuras discusiones políticas y ayudar a responder a las críticas contra los mecanismos de derechos humanos formuladas por sus adversarios. En este cometido, mejorar el acceso de la academia a los archivos del SIDH y a su información operacional podría promover investigaciones de base empírica sólidas necesarias para contribuir a la adopción de decisiones políticas, aunque cualquier iniciativa de este tipo necesitaría, sin duda, respetar la confidencialidad de gran parte de la información procesada por el SIDH. En términos concretos, los académicos pueden aportar con su conocimientos y experiencia práctica a una sistematización eficaz de la información y a la gestión de bases de datos, así como a la custodia fiable de registros históricos y a las comunicaciones. Por otra parte, esto no es sólo una cuestión destinada a superar un impedimento a las investigaciones de base empírica del SIDH; también es una cuestión de principio de transparencia. Para una institución que exhorta periódicamente a los gobiernos a mejorar el acceso a la información, a difundir la verdad sobre violaciones, y que busca promover la libertad de expresión y otros valores relacionados, imponer restricciones indebidas al acceso puede resultar perjudicial para su legitimidad.



## Inter-American Human Rights Network

- iii. **Apoyar el fortalecimiento de una comunidad de expertos en el SIDH.** El SIDH cuenta con el respaldo de una creciente comunidad de partidarios críticos que revisan continuamente sus diversas actividades. Existe una necesidad apremiante de dicho monitoreo regular de las operaciones del SIDH y de una evaluación sobria y sostenida de su rendimiento. Aunque un importante trabajo ya está teniendo lugar en este sentido, se requiere aumentar la deliberación crítica de las actividades del Sistema con el fin de contribuir al proceso de control de calidad del Sistema, que se encuentra en curso.
- iv. **Investigación multidisciplinaria.** Como sistema de derechos humanos basado en el derecho internacional, el análisis legal y jurisprudencial del sistema es obviamente indispensable. Sin embargo, cualquier evaluación seria del sistema requiere también de la contribución de otras disciplinas académicas. A partir de evaluaciones críticas sobre el impacto de las actividades del SIDH en la protección a nivel nacional de los derechos humanos, hasta evaluaciones estratégicas de las oportunidades políticas y de las restricciones que el Sistema enfrenta, las perspectivas multidisciplinarias sobre el Sistema son vitales.
- v. **Promover el intercambio y el aprendizaje interregional.** La importancia de la comunicación y cooperación entre los mecanismos regionales de derechos humanos se ha vuelto cada vez más claro. Mecanismos permanentes para el intercambio de información entre los órganos regionales y universales deben ser establecidos para permitir el diseño de las soluciones más efectivas a los retos actuales y futuros de los derechos humanos. Estos mecanismos podrían incluir nuevos intercambios, visitas de capacitación, herramientas de difusión y mejores métodos para el intercambio de desarrollos jurisprudenciales entre los diversos mecanismos de derechos humanos. Estudiosos e instituciones académicas podrían contribuir con sus conocimientos y experiencias prácticas a tales esfuerzos a través de la formación y el apoyo institucional, y ofreciendo plataformas vitales para discusiones críticas y basadas en evidencias.

### **Información sobre los autores**

Este informe se basa en la contribución colectiva de todos los miembros de la Red Interamericana de Derechos Humanos. El análisis contenido en el presente informe, sin embargo, no refleja necesariamente los puntos de vista de todos los miembros de la Red, o cualquiera de las instituciones miembros de la Red que están afiliados. El informe ha sido preparado por los siguientes miembros de la Red:

- Dr. Par Engstrom (autor principal): Profesor de Derechos Humanos de las Américas en el Instituto de las Américas, University College de Londres.
- Dr. Courtney Hillebrecht: Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Nebraska-Lincoln.
- Dr. Alexandra Huneus: Profesor de Derecho de la Universidad de Wisconsin.
- Peter Low: Facilitador de la Red Interamericana de Derechos Humanos, University College de Londres.
- Dr. Clara Sandoval: Profesor titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Essex.

La Red Interamericana de Derechos Humanos (IAHRS, por sus siglas en inglés) es un proyecto de investigación internacional que busca analizar el desarrollo e impacto del Sistema regional de los Derechos Humanos en las Américas. La red está financiada por la Leverhulme Trust bajo su programa de Redes Internacionales. Para mayor información sobre la IAHRN, por favor contáctese con el Dr. Par Engstrom ([p.engstrom@ucl.ac.uk](mailto:p.engstrom@ucl.ac.uk)).



## ANEXO

### Definiciones clave: Cumplimiento e Impacto

- El *cumplimiento* de los derechos humanos se refiere en general al proceso por el cual un Estado adecua su normativa a una norma jurídica específica y en un sentido más estricto implementa la resolución de una Corte Internacional.
- El *impacto* de los derechos humanos es un proceso inherentemente complejo y es resultado de múltiples factores. Como tal, los académicos de la Red han evitado una comprensión abstracta del "impacto" del SIDH en los derechos humanos a nivel nacional. Más bien, han desarrollado una comprensión cabal y contextual de la forma en que el SIDH influye en la política y en las contiendas entre actores e instituciones que buscan avanzar en la realización de los derechos humanos y aquellos los que se resisten a tales cambios sociales y políticos.

### El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH):

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) comprende una serie de mecanismos y estructuras destinadas a proteger y promover los derechos de los individuos y grupos en las Américas. Sus principales componentes son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("la Comisión" o "la CIDH") y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("la Corte" o "la Corte IDH"). Ambas instituciones caen dentro de la estructura organizacional más amplia de la Organización de los Estados Americanos (OEA); un organismo regional con 35 Estados miembros provenientes de todas las Américas.

### La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):

El principal rol de la Comisión - creada en 1959 y con sede en Washington DC - es evaluar las *peticiones* referidas a las denuncias por violaciones a los derechos humanos presentadas contra los estados miembros de la OEA. Las denuncias pueden ser presentadas por los peticionarios sobre presuntas violaciones de cualquiera de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales contenidos en los diversos instrumentos de derechos humanos desarrollados por el Sistema Interamericano. Para que los casos sean admitidos, los solicitantes deben haber agotado primero todos los canales legales internos. Tras la admisión de las peticiones, la Comisión procurará, siempre que sea posible, guiar a los peticionarios y el Estado demandado a una solución mutuamente aceptable (referida como una *solución amistosa*) de la cuestión. Si esto no tiene éxito, la Comisión hará recomendaciones no vinculantes para medidas de reparación por parte del Estado involucrado y puede, en ciertas circunstancias, *remitir el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. En graves y urgentes situaciones, la Comisión puede también solicitar que un Estado adopte las denominadas *medidas cautelares* para evitar daños irreparables a las personas. Además de estos mecanismos, la Comisión realiza una serie de funciones más pro-activas que incluyen la realización de *visitas a los países*, *la preparación de informes* y *campañas de sensibilización* sobre una situación particular de derechos humanos o sobre una temática particular.

### La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH):

Para que un caso sea escuchado por la Corte Interamericana - creada en 1979 y con sede en San José, Costa Rica - debe ser presentado por un Estado miembro de la OEA en contra otro o, en el caso de los actores no estatales, tener ya completado el procedimiento de petición ante la Comisión. La Corte tiene competencia únicamente respecto de aproximadamente dos tercios de los estados miembros de la OEA que han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que, además, han aceptado la *competencia contenciosa* de la Corte. A diferencia de la Comisión, la Corte es capaz de ordenar a los Estados efectuar pagos de compensaciones a las



víctimas de violaciones de derechos humanos. Adicionalmente, la Corte puede instruir a los Estados a adoptar otras medidas para rectificar las violaciones, tales como reconocer públicamente su responsabilidad por las ofensas, iniciar procesos penales nacionales contra los perpetradores, y/o introducir modificaciones a las áreas problemáticas de la legislación interna. Asimismo, la Corte podrá emitir *opiniones consultivas* sobre la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en las Américas. Similar a la Comisión, cuando se considera que los individuos se encuentran en riesgo inmediato de daño grave, la Corte puede llamar a los Estados a implementar medidas de protección de emergencia (las denominadas *medidas provisionales*).