

“Empoderamiento institucional” e iniciativas progresistas: impacto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en tensiones y choques entre órganos del Estado*

“Institutional Empowerment” and progressive initiatives: impact of the Inter-American Human Rights System in tensions and clashes between state bodies

Oscar Parra-Vera**

Fecha de recepción: 20 de febrero de 2016

Fecha de aprobación: 15 de mayo de 2016

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar algunos impactos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en instituciones estatales. En efecto se estudia la utilización del Sistema Interamericano por parte de algunos Estados o por organismos públicos con competencia en derechos humanos “para iluminar ciertas cuestiones e impulsar agendas nacionales o regionales”. En este escrito se considera relevante superar una visión del Estado como un actor unitario en relación con el Sistema Interamericano. En este marco el poder no es solo ejercido en forma vertical, sino que

algunas resistencias desde abajo o antisistémicas se proyectan en dicha unificación. El presente escrito tan solo se aproxima en forma preliminar a estas discusiones a través de una valoración, en igual manera preliminar, de algunos impactos directos e indirectos de las decisiones interamericanas en el fortalecimiento de agencias estatales que enfrentan dificultades para impulsar políticas de derechos humanos, particularmente por resistencias dentro del mismo Estado. Al hablar de efectos directos e indirectos, entre otros tipos de efectos, el presente texto toma como base algunos desarrollos de la sociología jurídica sobre los efectos de las decisio-

* En este trabajo retomo algunas ideas expuestas en Parra Vera, Oscar, “El impacto de las decisiones interamericanas: notas sobre la producción académica y una propuesta de investigación en torno al “empoderamiento institucional” en Bogdandy, Armin von, Fix-Fierro, Héctor y Morales Antoniazzi, Mariela (coords.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas / Instituto Max Planck de Derecho Público comparado y Derecho internacional / Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2014, pp. 383–420. Agradezco los comentarios y sugerencias de Clara Sandoval, Par Engstrom, Rossana Rocha y del par evaluador de la Revista Pensamiento Jurídico.

** Abogado y Candidato a Magíster en “Criminology and Criminal Justice”, University of Oxford, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Correo electrónico: oscar.parra-vera@st-hildas.ox.ac.uk.

nes judiciales y la relación entre derecho y cambio social. Se analizan agencias estatales que utilizan las decisiones interamericanas para un “empoderamiento institucional” en clave progresista, generalmente en un marco de pugna con otras instituciones estatales o dentro de una misma rama del poder público.

Palabras clave: Derechos humanos, sistema interamericano, instituciones estatales, empoderamiento, Teoría del Estado.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze some impacts of the Inter-American Human Rights System in state institutions. Indeed the use of the inter-American system; is studied the way by certain States or public bodies with jurisdiction in human rights uses the interamerican system “to illuminate certain issues and promote national or regional agendas”. In this paper it is considered relevant overcome

a vision of the state as a unitary actor in relation to the inter-American system. In this context the power is exercised not only vertically, but some resistance from below or antisystemic project in this unification. This text only approaches preliminarily to these discussions through an assessment, in the same preliminarily form, to some direct and indirect impacts of the Inter-American decisions on strengthening state agencies that face difficulties in promoting human rights policies, particularly by resistance within the same State. Speaking of direct and indirect effects, among other effects, this paper builds on some developments of legal sociology on the effects of judicial decisions and the relationship between law and social change. state agencies using the Inter-American decisions to an “institutional empowerment” in progressive key, usually in a context of conflict with other state or government institutions.

Keywords: human rights, inter-state institutions, empowerment, Theory of State

INTRODUCCIÓN Y PRECISIONES PRELIMINARES

El objetivo de este artículo es analizar algunos impactos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en instituciones estatales. Al respecto, conviene tener presente que durante las primeras décadas de funcionamiento del Sistema Interamericano, muchos de los Estados que le conforman fueron acusados de actuar, en alguna medida, como “enemigos” del mismo. En efecto, durante cierta época se pensaba que no se lograría el número de ratificaciones de la Convención Americana que le permitiera a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”) iniciar su funcionamiento. Luego de 1979, cuando la Corte comienza sus labores, el temor era que no llegara ningún caso contencioso ante dicho tribunal o que, en el evento de que la Comisión remitiera un determinado caso, el Estado respectivo se negara a comparecer ante el tribunal, desconociera su jurisdicción o se negara a cumplir con sus órdenes.

Si bien sigue existiendo una relación muy tensa entre algunos Estados y los órganos de protección³, la situación ha cambiado notablemente en las últimas décadas. Por ejemplo, autores como Abramovich han visibilizado la utilización del Sistema Interamericano por parte de algunos Estados o por organismos públicos con competencia en derechos humanos “para iluminar ciertas cuestiones e impulsar agendas nacionales o regionales”. Abramovich destaca que en algunos casos “cuando los Gobiernos tienen políticas claras en esta materia, un caso en el SIDH suele ser considerado como una oportunidad de incidencia política, por las áreas interesadas del mismo Gobierno, para superar resistencias en el propio Estado o en otros sectores sociales”⁴.

Este escenario exige entender el carácter polivalente, no monolítico, del Estado, lo cual ofrece una visión más integral sobre los diferentes alcances que puede tener el Sistema Interamericano en distintas instituciones de un mismo Estado. En efecto, tal como lo ha resaltado Cecilia MacDowell respecto al caso de Brasil, el concepto de “Estado heterogéneo” resulta útil para caracterizar momentos donde un Estado, debido a presiones nacionales e internacionales contradictorias, asume lógicas de desarrollo y ritmos diferentes, impidiendo la identificación de un patrón coherente de acción estatal común a todos los sectores del Estado. Ello genera ambigüedad y contradicciones en algunas políticas de derechos humanos, con sectores a favor o en contra de las normas de derechos humanos o del acatamiento de las decisiones

3 Me refiero en particular a la agenda en contra del Sistema Interamericano por parte de Venezuela y República Dominicana, así como diversos momentos de tensión entre Ecuador y Perú, particularmente contra la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

4 Abramovich, Víctor, “Remedios de alcance colectivo y obstáculos en la ejecución de decisiones en el Sistema Interamericano”, 2010, http://www.escri-net.org/usr_doc/Abramovich_-_Remedios_en_SIDH_%28borrador%29.pdf.

de organismos internacionales de protección.⁵ Otros autores, como Boaventura Santos, han señalado la emergencia de un “Estado experimental” en aquellos casos donde ingresan al Estado sectores que se habían mantenido ajenos al mismo o como contradictores del mismo. Estos sectores alternativos buscan diversos niveles de refundación del Estado desde una perspectiva progresista.⁶

En línea con lo mencionado, en este escrito se considera relevante superar una visión del Estado como un actor unitario en relación con el Sistema Interamericano. En efecto, una visión tradicional del Estado le entiende como una forma monolítica, que algunas posturas asumen como diseñada para la dominación. Enfoques como el de Michael Mann rompen con esta concepción al reconocer que, si bien el Estado sigue siendo un espacio de unificación social, esta unificación es polimorfa⁷, es decir, que el Estado centraliza de forma distinta numerosas redes de poder político. En este marco el poder no es solo ejercido en forma vertical, sino que algunas resistencias desde abajo o antisistémicas se proyectan en dicha unificación. Un enfoque de esta naturaleza permite reivindicar, por ejemplo, el papel de funcionarios o agencias estatales que, a pesar de encontrarse dentro de una estructura institucional que en ocasiones es limitada, represora o negligente, su actitud -en ocasiones marginal o minoritaria- pretende ser crítica y transformadora. Asimismo, la visión hacia el “estado desagregado”, y no un estado “unitario” es relevante para un mejor entendimiento tanto de la interacción de funcionarios e instituciones con el Sistema Interamericano como de las violaciones de derechos humanos en Estados débiles y frágiles.⁸

Por supuesto esta visión general sobre “Estado y Sistema Interamericano” requiere comparar diversos países en diversos momentos históricos y utilizar diversos enfoques sobre “capacidad estatal”, es decir, enfoques que tratan de responder a la pregunta: ¿qué es lo que hace que un Estado sea capaz de cumplir e implementar decisiones interamericanas? Así por ejemplo, autores como Oszlak han precisado que no existe un Estado “plenamente” capaz, sino Estados que resultan muy capaces en algunas áreas y a la vez con poca capacidad de desempeño en otras,

5 MacDowell Santos, Cecilia, “El activismo legal transnacional y el Estado: reflexiones sobre los casos contra Brasil en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, *Sur: Revista Internacional de Derechos Humanos*, No. 7, 2007, p. 30.

6 Boaventura de Sousa Santos, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*; Lima, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2010.

7 Mann explica que “(e)n química se llama polimorfa aquella sustancia que cristaliza de dos o más formas distintas, que generalmente pertenecen a diferentes sistemas. El término se adapta a las formas en que cristaliza el Estado, como centro -diferente en cada caso- de numerosas redes de poder”. Mann, Michael, “Una teoría del estado moderno”, en Ídem., *Las fuentes del poder social II: El desarrollo de las clases y los Estados nacionales 1760-1914*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 110.

8 Ver al respecto, Engstrom, Par, “A Special Relationship Gone Normal? Argentina and the Inter-American Human Rights System, 1979-2013”, pp. 115-149. Sobre la noción de “Estado Desagregado” en el contexto de un “transnational judicial dialogue”, ver Slaughter, Anne-Marie, *A New World Order*; Princeton University Press, 2004, pp. 12-15.

en el marco de los innumerables retos que generan los procesos de centralización del poder político.⁹

En otras palabras, el “estado heterogéneo” ofrece tanto retos como oportunidades para la implementación de derechos humanos en el ámbito interno. Por una parte, un “estado fragmentado” puede limitar su capacidad para implementar políticas públicas para avanzar ciertos derechos, particularmente cuando dichas políticas requieren de acción coordinada entre diversas dependencias estatales. Por otra parte, un “estado heterogéneo” ofrece diversas oportunidades para encontrar aliados para generar avances en la garantía de los derechos.

El presente escrito tan solo se aproxima en forma preliminar a estas discusiones a través de una valoración, en igual manera preliminar, de algunos impactos directos e indirectos de las decisiones interamericanas en el fortalecimiento de agencias estatales que enfrentan dificultades para impulsar políticas de derechos humanos, particularmente por resistencias dentro del mismo Estado.

Al hablar de efectos directos e indirectos, entre otros tipos de efectos, el presente texto toma como base algunos desarrollos de la sociología jurídica sobre los efectos de las decisiones judiciales y la relación entre derecho y cambio social. La literatura en esta materia es enorme. Una importante síntesis ha sido desarrollada por César Rodríguez Garavito, quien ha reconstruido diversos elementos del debate estadounidense en esta materia y propone diferenciar cuatro tipos de efectos de las sentencias judiciales. En primer lugar, los efectos directos que impactan en quienes litigan los casos, sus beneficiarios o sus destinatarios. En segundo lugar se encuentran los efectos indirectos que se derivan de un fallo sin estar expresamente consagrados en las órdenes emitidas y que pueden afectar tanto a los actores que participan en el fallo como a aquellos que no lo hicieron. En tercer lugar, los efectos instrumentales, que se relacionan con los cambios materiales en la conducta de los actores, mientras que, en cuarto lugar, los efectos simbólicos se concentran en el impacto de las sentencias en transformaciones culturales e ideológicas respecto a los asuntos discutidos en el caso. Rodríguez Garavito resalta que dichos efectos pueden interrelacionarse entre sí, de tal forma que sea posible aludir a efectos instrumentales directos e indirectos o efectos simbólicos directos e indirectos.¹⁰

9 Sin perjuicio de la enorme literatura sobre “state capacity” (Mann, Tilly, Skockpol, Jessop, Evans, etc), ver Oszlak, Oscar, “State Bureaucracy: Politics and Policies”, en Janoski, Alford, Hicks y Schwartz (Eds.), *The Handbook of Political Sociology. States, civil societies, and globalization*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp. 489-505. Ver asimismo “The Historical Formation of the State in Latin America: Some Theoretical and Methodological Guidelines for its study”, *Latin American Research Review*, Vol. 16, No. 2, 1981.

10 Ver Rodríguez Garavito, César, “Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America”, *Texas Law Review*, Vol 89 (7), 2011. Sobre los efectos simbólicos de las decisiones judiciales, ver Mauricio García-Villegas, *La eficacia simbólica del derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina*, Bogotá, IEPRI, 2014.

El presente texto dialoga con estos marcos teóricos a partir de algunos ejemplos de efectos directos e indirectos de las decisiones interamericanas en la actuación de instituciones estatales. Se analizan agencias estatales que utilizan las decisiones interamericanas para un “empoderamiento institucional” en clave progresista¹¹, generalmente en un marco de pugna con otras instituciones estatales o dentro de una misma rama del poder público. En estos casos la invocación del derecho interamericano tiene un rol importante para enfrentar una correlación de fuerzas adversa para que una determinada agencia estatal pueda cumplir un mejor papel en la defensa institucional de Derechos humanos. Ello exige identificar los mecanismos específicos a través de los cuales el Sistema Interamericano impacta en instituciones estatales¹² y, por otro lado, cómo esas instituciones resultan capaces o no de avanzar, a través de ello, en la garantía de derechos.

Este tipo de uso viene siendo documentado en la valoración general de la intervención del Sistema Interamericano para fortalecer las democracias de la región. Así por ejemplo, tal como lo señala Bernardes, las esferas públicas transnacionales pueden ser determinantes i) cuando las estructuras nacionales no permiten que ciertos temas lleguen a la esfera pública, o ii) cuando si llegan, pero esas estructuras impiden que se conviertan en políticas públicas oficiales -sea porque atienden a grupos sociales invisibilizados o porque desafían a grandes intereses económicos-. Bernardes analiza algunos ejemplos que permiten afirmar que algunos temas que no encuentran lugar en la agenda política nacional se pueden plantear en estos espacios transnacionales, y más tarde, en una nueva configuración de poder, se los puede volver a incluir en la política doméstica.¹³

Planteado el tema en esta forma, el enfoque de este trabajo es más constructivista que instrumentalista en su visión del impacto de las decisiones interamericanas. Desde una perspectiva instrumental, el énfasis se hace en la relación causa-efecto entre las decisiones interamericanas y los resultados de ciertas políticas o las medidas específicas cumplidas por los Estados. Desde una visión constructivista, se intenta resaltar efectos que no se reflejan necesariamente en cambios legales o sociales deseados sino en la redefinición de las disputas entre grupos sociales, en particular, el empoderamiento de ciertos grupos de víctimas o agencias

11 Progresista en la línea de asociar el ejercicio de poder estatal al rol emancipatorio que puede tener el derecho en algunos casos. Ver Santos, Boaventura de Sousa, “¿Puede el derecho ser emancipatorio?”, en *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Bogotá, ILSA, 2009. Santos ubica esta versión “radicalmente democrática” del derecho como aquella orientada hacia la protección jurídica de los oprimidos y la legitimación jurídica de la resistencia de éstos contra la opresión.

12 En este punto resaltan las investigaciones emergentes sobre los mecanismos de implementación de decisiones interamericanas (grupos operativos institucionales, procuradurías supranacionales, diseños institucionales para garantizar la protección derivada de medidas cautelares y provisionales, entre otros). La capacidad de efectividad de estos diseños institucionales dependerá del contexto sociopolítico respectivo.

13 Bernardes, Marcia, “Sistema Interamericano de Derechos Humanos como Esfera Pública Transnacional: Aspectos Jurídicos y Políticos de Implementación de las Decisiones Internacionales”, *Sur: Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 15, 2011, pp. 137-159.

estatales (efectos indirectos), en el cambio de ideas, percepciones e imaginarios sociales respecto al tema objeto de litigio (efectos simbólicos), así como el efecto desbloqueador que puede lograr el Sistema Interamericano para enfrentar aparatos estatales y burocracias que bloquean la democracia y el cumplimiento de los derechos. Asimismo, el efecto deliberativo de las decisiones interamericanas para impulsar mayor deliberación, participación social y rendición de cuentas respecto a los alcances y la implementación de ciertas políticas públicas.¹⁴ Esta distinción entre lo instrumental y lo constructivista es fundamental para entender en su justa dimensión el papel que han jugado los órganos interamericanos en ciertos contextos políticos. Una visión que se limite al porcentaje cumplido de lo ordenado por dichos órganos generaría conclusiones limitadas sobre el rol de los mismos, que han logrado transformar instituciones y procesos del derecho interno, en escenarios de cumplimiento bajo de sus decisiones o en forma alterna a los resultados de la implementación de específicos casos concretos. En este sentido, el impacto del Sistema Interamericano va más allá del análisis del cumplimiento de sus decisiones.¹⁵

Finalmente, otra referencia relevante para tener en cuenta al valorar la relación entre el Sistema Interamericano y los Estados es la idea que desarrollan Helmke y Staton respecto a la forma como el impacto de los litigios y decisiones judiciales está relacionado con el tipo de conflicto entre poderes públicos en el cual se insertan estas decisiones.¹⁶ Estos autores diseñan su propuesta en torno a estos referentes: a) jugadores y acciones, b) preferencias y estructuras de información, y c) equilibrio de los poderes en pugna. En últimas, lo que interesa a estos autores es resaltar que tanto litigantes como jueces están cambiando sus estrategias según si se trata de cortes pasivas, activas o expansivas, el tipo de debates o luchas que se estime pertinente asumir en el contexto político, los ataques que eventualmente puedan recibir las Cortes, los costos políticos y de otro tipo que se sufren –incluida la afectación al prestigio–, y el impacto del éxito o fracaso de casos anteriores.

Precisada la introducción teórica anterior, procede indicar que el presente escrito tiene una vocación inductiva y por ello se divide en dos partes. Inicialmente me referiré a una serie de casos donde es posible ver la heterogeneidad de interacciones

14 Retomo estas distinciones entre efectos indirectos, simbólicos, desbloqueadores y deliberativos de Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, Dejusticia, 2010.

15 Sobre el análisis de impacto como aspecto que va más allá de los debates sobre implementación y cumplimiento, ver los diversos capítulos en Langford, Malcolm, Rodríguez-Garavito, César y Rossi, Julieta (eds.), *Making it Stick: Compliance with Social Rights Judgments in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 2015, y ver Huneus, Alexandra, “Compliance with International Judgments,” en Cesare Romano, Karen Alter, and Yuval Shany (eds.), *Oxford Handbook on International Adjudication*, Oxford University Press, 2014.

16 Helmke, Gretchen y Staton, Jeffrey K, “El rompecabezas de la política judicial en América Latina: una teoría sobre el litigio, las decisiones judiciales y los conflictos entre poderes” en Helmke, Gretchen y Ríos Figueroa, Julio (coords.), *Tribunales Constitucionales en América Latina*, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, pp. 517-562.

con el Sistema Interamericano por parte de agencias estatales. Los casos buscan ilustrar el carácter heterogéneo del Estado en el marco de estas interacciones. En una segunda parte se intenta una aproximación preliminar a los potenciales y límites que tiene el concepto de “empoderamiento institucional” para valorar el impacto de las decisiones interamericanas.

1. “EMPODERAMIENTO INSTITUCIONAL” A PARTIR DE LA INTERACCIÓN CON EL SISTEMA INTERAMERICANO: CASOS ILUSTRATIVOS

Antes de empezar la descripción de los casos, conviene recordar que, dado el enfoque constructivista de este estudio, no se hace énfasis en el “éxito” de la presunta situación de “empoderamiento institucional” -si la respectiva agencia estatal logró el objetivo propuesto-. De hecho, algunos casos se caracterizan por su efecto moderado para transformar realmente una política pública específica. La idea de “empoderamiento institucional” busca resaltar la redefinición de la estrategia de un actor estatal a partir de su interacción con el Sistema Interamericano y la implementación de sus decisiones. Interesa analizar cómo ello constituye un efecto indirecto importante de las decisiones o de la intervención interamericana en tanto escenario de actores locales en controversia. Asimismo, este posicionamiento estratégico de algunas agencias estatales contribuye, en algún grado, con los esfuerzos hacia una mejora en el goce de derechos por parte de algunos individuos o grupos.

En los siguientes casos de posible “empoderamiento institucional”, algunos funcionarios e instituciones han involucrado las decisiones interamericanas en escenarios de confrontación con otros poderes públicos. Tal como lo mencioné previamente, se trata de una valoración del Estado como terreno en disputa entre instituciones, a veces entre distintas ramas del poder público o en ocasiones al interior de un poder público específico. Esta aproximación es muy preliminar dado que no se hace una calificación detallada sobre el contexto político específico de cada litigio. Sin perjuicio de lo anterior, se hace mención a cierta información que permite valorar los alcances de la actuación conjunta internacional / local para enfrentar una coyuntura adversa y salvaguardar objetivos relacionados con la defensa de derechos humanos. Son ejemplos de lo que autores como Huneeus denominan “compliance partnerships”¹⁷, donde la interacción entre lo interamericano y lo local tiene como objetivo consolidar una agenda común para impulsar

17 Huneeus, Alexandra, “Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court’s Struggle to Enforce Human Rights”, *Cornell International Law Journal*, 2011, 44:3. Sobre este tipo de alianzas que deberían surgir entre altas cortes y la Corte IDH, ver Dulitzky, Ariel E., “An Inter-American Constitutional Court? The Invention of the Conventionality Control by the Inter-American Court of Human Rights”, *Texas International Law Journal*, Vol. 50, No. 1, 2015, pp. 45-93.

una mejor implementación tanto de políticas de derechos humanos como de decisiones interamericanas.

Cabe resaltar que el análisis de algunos ejemplos de esta interacción estratégica entre instituciones se inserta en literatura reciente que valora, desde una perspectiva sociojurídica o desde propuestas de reajuste institucional impulsadas desde las mismas cortes¹⁸, la relación entre la Corte Interamericana y las Altas Cortes locales en orden a explicar los factores que generan alianzas y/o situaciones de confrontación.¹⁹ En la valoración analítica de los casos se analizan algunos posibles factores que explican las estrategias utilizadas por algunos actores para usar o no usar el Sistema Interamericano en una específica relación de poder.

1.1. Medidas cautelares para magistrados y jueces que alegan hostigamiento por parte de agencias estatales

Un ejemplo interesante de interacción entre el Sistema Interamericano y funcionarios locales puede verse en la solicitud de medidas cautelares por parte de miembros de un poder público en el marco de la persecución de otro poder público o en el contexto de choques interinstitucionales.²⁰ A continuación se aludirán a medidas cautelares a favor de jueces y posteriormente a una medida cautelar a favor de un alcalde.

Respecto a jueces, un caso emblemático lo constituye la emisión de medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana para proteger algunos magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Colombia que alegaban, entre diversas amenazas y formas de hostigamiento, la interceptación ilegal de sus comunicaciones y actividades de inteligencia por parte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en el Gobierno de ese entonces. Como antecedente para entender este ejemplo, cabe anotar que a partir de 2006 se inició en Colombia una estrategia sistemática dirigida a la investigación de los delitos cometidos por el paramilitarismo y, en particular, de las alianzas de dichos grupos ilegales con

18 European Court of Human Rights, *Dialogue between judges 2012. How can we ensure greater involvement of national courts in the Convention system?*, Strasbourg, ECHR / Council of Europe, 2012 y Arden, Mary (Rt Hon Lady Justice), “Peaceful or Problematic? The Relationship between National Supreme Courts and Supranational Courts in Europe”, *Yearbook of European Law*, 2010. Estos documentos discuten las propuestas recientes para fortalecer la comunicación el diálogo entre las altas cortes y el Tribunal Europeo, incluyendo los debates sobre la posibilidad de que Altas Cortes soliciten opiniones consultivas en ciertas circunstancias.

19 Huneeus, Alexandra, “Courts Resisting Courts”, *Op. Cit.*; Shany, Yuval, “Categorizing vertical and horizontal jurisdictional interactions”, en Ídem., *Regulating Jurisdictional Relations between National and International Courts*, New York, Oxford University Press, 2007, pp. 27-77. Ver asimismo, Shai Dothan, “Judicial Tactics in the European Court of Human Rights” (Public Law & Legal Theory Working Papers, *Chicago Journal of International Law*, Vol. 12, No. 1, 2011).

20 Una completa sistematización de medidas cautelares para funcionarios públicos puede verse en los informes de la Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de la Comisión Interamericana

empresarios, políticos y miembros de las fuerzas armadas. Estas investigaciones generaron un proceso muy difundido públicamente y denominado “parapolítica”, en torno al cual se han detenido y sancionado penalmente a más de cuarenta congresistas de Colombia.²¹ Gran parte de los congresistas eran miembros de la coalición de apoyo al gobierno de ese momento. Por tal razón, las decisiones sobre “parapolítica” generaron un alto nivel de tensión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

En el marco de este choque, algunos magistrados de la Corte Suprema de Justicia hicieron uso del Sistema Interamericano para reclamar protección y garantías en el ejercicio de su labor, teniendo en cuenta que el Presidente de la República en ese entonces había efectuado diversas acusaciones de corrupción y parcialidad contra la Corte. Uno de los aspectos que generó mayor choque entre el Gobierno y el Poder Judicial se relacionaba con los presuntos seguimientos e interceptaciones ilegales contra miembros de la oposición y magistrados y la acusación penal que el Presidente adelantó contra uno de los magistrados por el delito de injuria. Algunos de los beneficiarios de las medidas habían sido objeto de hostigamientos.²²

En este contexto la Comisión Interamericana emitió medidas cautelares en favor de cuatro magistrados de la Corte Suprema y un magistrado auxiliar de dicho órgano. Algunos de los beneficiarios tenían relación directa con las investigaciones de dicho tribunal respecto a la “parapolítica”²³. La Comisión consideró que dichos funcionarios se encontraban seriamente amenazados tras los seguimientos e interceptaciones ilegales. Las medidas involucraron la solicitud al Estado respecto a la protección de dichos magistrados y sus familiares, así como la investigación de los hechos originadores del riesgo²⁴.

A pesar de que el Sistema Interamericano ha otorgado protección cautelar y tutelar a diversos funcionarios públicos y líderes políticos, la solicitud de protección por parte de magistrados de la más Alta Corte del país, la Corte Suprema de Justicia, constituye un hecho de importancia en el contexto de los conflictos interinstitu-

21 Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de Colombia y ICTJ, *Procesos contra Aforados Constitucionales - Parapolítica. Compilación de autos y sentencias. Diciembre de 2007 a septiembre de 2010*, Bogotá, ICTJ / ASDI, 2010.

22 Una descripción detallada de estos hechos puede verse en Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos, *Justicia: Tras la Mordaza. Apuntes y Casos sobre los ataques a la Independencia del Poder Judicial en Colombia*, Medellín, 2009.

23 La Comisión emitió medidas cautelares en favor de los magistrados Cesar Julio Valencia, Yesid Ramírez, Sigifredo Espinosa, la magistrada María del Rosario González y el magistrado auxiliar Iván Velásquez. <http://www.rcnradio.com/node/53909> y <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-231745-corte-interamericana-ordena-proteccion-magistrado-espinosa>. Ver asimismo, “Gobierno no ha cumplido con medidas de protección, dicen magistrados”, 28 de Octubre del 2010; “Medidas cautelares a favor de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia”.

24 Medidas Cautelares MC 119/09, MC 157/09, MC 243/210. Disponibles en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>.

cionales que se presentan en Colombia como consecuencia de algunos esfuerzos por implementar adecuadamente las obligaciones en derechos humanos. De allí la importancia que algunos magistrados de la Corte Suprema otorgaron a una denuncia internacional interamericana. En el momento en el que el choque con el Poder Ejecutivo ofrecía mayor complejidad, el Sistema Interamericano ofreció una oportunidad para visibilizar, a nivel nacional e internacional, la magnitud de la intimidación que sufrían los magistrados.

Sin perjuicio de que es necesario indagar empíricamente con mayor detalle sobre los efectos de estas medidas cautelares emitidas por la Comisión, es posible señalar algunos impactos indirectos y simbólicos relacionados con la visibilización de la gravedad del problema por el carácter intimidatorio de este tipo de amenazas. En efecto, los hostigamientos contra la cúpula del Poder Judicial podían involucrar un mensaje dirigido a inhibir los esfuerzos de funcionarios judiciales por impulsar con debida diligencia estos procesos de especial complejidad. El apoyo internacional constituía un importante soporte para poder continuar en forma diligente con el impulso de procesos penales como el de la “parapolítica” y podía contribuir a cambiar la percepción sobre la gravedad del problema o el “encuadre” que algunos medios de comunicación venían haciendo de este tipo de conflicto interinstitucional.²⁵

Otro caso similar de uso del Sistema Interamericano para proteger a funcionarios judiciales hostigados al cumplir con su labor puede encontrarse en las medidas cautelares emitidas para proteger a los jueces que intervinieron en el juicio contra el ex general Efraín Ríos Montt.²⁶ El 28 de junio de 2013 la CIDH otorgó medidas de protección a favor de las juezas Yassmin Barrios, Patricia Bustamante y del juez Pablo Xitumul, debido a numerosos actos de hostigamiento y amenazas que habían recibido por su participación en dicho proceso. Cabe resaltar que en dicho juicio es el resultado de la diligente gestión de la ex Fiscal General Claudia Paz y Paz en casos de graves violaciones de derechos humanos. Las iniciativas de la Fiscal Paz y Paz fueron objeto de serias críticas por parte de algunas instancias dentro del gobierno y otros sectores institucionales, que se han ido caracterizando por

25 Sobre el concepto de encuadre como herramienta cualitativa en el análisis de medios, ver Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, *Cortes y Cambio Social... Op. Cit.*, p. 106 y ss. En el ejemplo analizado, cabe resaltar que algunos medios señalaron que era “histórico” que quien fuera cobijado por la protección cautelar por parte de la Comisión Interamericana fuera un magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Ver <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/cidh-concede-medidas-cautelares-a-magistrado-de-la-corte-suprema-de-justicia/20090518/nota/813578.aspx>.

26 Ver CEJIL, “Comisión Interamericana de Derechos Humanos requiere al Estado de Guatemala que proteja a Jueces que juzgaron a Ríos Montt”, 2 de julio de 2013, disponible en <http://cejil.org/comunicados/comision-interamericana-de-derechos-humanos-requiere-al-estado-de-guatemala-proteger-a-j> Sobre el juicio a Ríos Montt, ver Ashley Miller y Ted Piccone, “El juicio de Ríos Montt, un ejemplo de colaboración entre los tribunales nacionales e internacionales”, 6 de junio de 2013, disponible en: <http://es.riosmontt-trial.org/2013/06/ashley-miller-y-ted-piccone-el-juicio-de-rios-montt-un-ejemplo-de-colaboracion-entre-los-tribunales-nacionales-e-internacionales/>.

diversos ataques y críticas a las decisiones interamericanas.²⁷ Incluso, la Corte de Constitucionalidad, en una decisión muy cuestionada por diversas organizaciones²⁸, redujo el mandato de la fiscal y generó su abrupta salida en 2014.

En similar sentido, el 13 de noviembre de 2014 la Comisión Interamericana adoptó medidas cautelares a favor de la Magistrada Claudia Escobar, entre otros aspectos, en función del riesgo inminente que enfrentaba por las denuncias efectuadas sobre irregularidades en los procesos de elección y nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Apelaciones que vinculan a altas autoridades del Estado.

Ahora bien, no es fácil describir la efectividad que pudieran haber tenido estas decisiones para impulsar el juicio contra Ríos Montt o una mejor selección de altas autoridades judiciales. Por el contrario, a mediados de 2015, la situación es desalentadora en ambos temas. Sin embargo, en Guatemala las medidas cautelares adoptadas por la Comisión han sido importantes para garantizar un acompañamiento internacional a funcionarios judiciales que reciben todo tipo de presiones cuando impulsan el avance de procesos por graves violaciones de derechos humanos o para salvaguardar la idoneidad de algunos procesos dentro de la administración de justicia.

1.2. Tensiones entre la Sala Criminal de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala y la Corte de Constitucionalidad de dicho país

416

Decisiones de la Comisión y la Corte han documentado terribles atrocidades cometidas durante el conflicto armado que padeció Guatemala hasta los acuerdos de paz firmados en 1996. En una primera época—y en una época reciente— el Estado ha mantenido una actitud confrontativa con la Comisión Interamericana, en orden a impedir al máximo tanto *visitas in loco* como informes sobre casos y la situación general del país. En algunos Gobiernos se ha tenido algún nivel de apertura ante los órganos interamericanos, reconociendo la responsabilidad del Estado en algunas graves violaciones y ofreciendo algunas medidas de reparación

27 Mediante el Acuerdo Gubernativo 370-2012, el Gobierno de Guatemala hizo público un acuerdo gubernativo señalando que no cumpliría sentencias de la Corte Interamericana respecto a hechos posteriores a 1987. Aunque dicho decreto fue posteriormente derogado, ante la Corte IDH el Gobierno ha manifestado su intención de que se aplique la amnistía respecto a ciertos casos objeto de conocimiento por parte de dicha Corte. En similar sentido, existe cierto temor a que la Corte de Constitucionalidad conceda amnistía en este tipo de casos. La actitud de desacato del Gobierno se ha mantenido desafiante, tal como fue reseñado en la Resolución emitida por la Corte Interamericana, el 21 de agosto de 2014, respecto al incumplimiento de la obligación de investigar en once casos guatemaltecos.

28 Ver “CEJIL deplora la inminente destitución de la Fiscal General de Guatemala”, 6 de febrero de 2014.

que actualmente se relacionan con un “Programa Nacional de Resarcimiento” por las atrocidades del pasado.

El Estado creó en los años noventa una “Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos – COPREDEH”. Copredeb impulsó soluciones amistosas en muchos de los casos más sensibles ante los órganos interamericanos. Sin embargo, tal como lo analizaron en su momento Mersky y Roth-Arriaza²⁹, las acciones de Copredeb “a menudo no concordaban con el de otros integrantes del gabinete”. Además, se trataba de una “comisión presidencial” cuya “estructura resulta[ba] débil en relación con otras instituciones” como el Ministerio de Relaciones Exteriores que, al momento en que estas autoras desarrollaron su análisis, estaba “muy dispuesto a defender al Estado a cualquier precio y a negar cualquier tipo de responsabilidad”. Mersky y Roth-Arriaza resaltaban que “quienes se oponían dentro de [el gobierno Portillo -2000-2004] a cualquier tipo de responsabilidad por las violaciones cometidas en el pasado, finalmente crearon un “gabinete de seguridad y derechos humanos” bajo la dirección del vicepresidente, como un centro de poder alternativo a la Copredeb”. Según dichas autoras, esta “pugna interna explica[ba] algunas incoherencias en las posturas públicas del gobierno y, en cierta medida, evidencia[ba] la fragilidad incluso de algunos de los importantes avances logrados”³⁰.

A continuación analizo un ejemplo sobre cómo la intervención interamericana adquirió, en un caso concreto, un rol importante en las estrategias que tuvieron Copredeb y la Sala Criminal de la Corte Suprema, órganos que estaban tratando de impulsar la lucha contra la impunidad en este escenario de pugnas internas entre agencias estatales³¹.

Como antecedente para entender este ejemplo, cabe anotar que la Corte ha señalado que Guatemala enfrenta un patrón estructural de impunidad que ha

29 Mersky, Marcie y Roth-Arriaza, Naomi, “Guatemala”, en Due Process of Law Foundation, *Victimas sin mordaza, el impacto del Sistema Interamericano en la justicia transicional en Latinoamérica: los casos de Argentina, Guatemala, El Salvador y Perú*, México D.F., DPLF / Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2007, pp. 17-51.

30 Un ejemplo expuesto por Mersky y Roth, op. cit., pp. 30-31, se relaciona con un video sobre la Masacre de Las Dos Erres, transmitido por televisión en el marco de una solución amistosa impulsada por las víctimas y por Copredeb. Luego de la transmisión del video, en el que las víctimas acusaban al Ejército como responsable de la masacre, presuntamente se solicitó la renuncia de los directivos de Copredeb y el Congreso de Guatemala, “bajo el control de los partidarios” de uno de los acusados por dicha masacre, “repudió el video y pidió la disolución de la Copredeb”.

31 En su momento, Mersky y Roth-Arriaza analizaban esta estrategia como una continuación de esfuerzos anteriores de Copredeb dirigidos a “utilizar el Sistema Interamericano de justicia para ejercer presión sobre el sistema jurídico”, razón por la cual, “a partir del gobierno de Portillo [se] logró que representantes del Ministerio Público y de la Corte Suprema participaran en reuniones con la CIDH celebradas en Washington, y los invit[ó] a presentar información directa sobre sus iniciativas cuando los comisionados visitaron Guatemala” (Mersky y Roth-Arriaza 2007: 43). La gestión actual de Copredeb es diferente y constituye un aspecto que no se analizará en este artículo.

dificultado el cumplimiento del deber de investigar³². Por ello, en la implementación de algunas de sus decisiones adoptadas en 2009, la Corte hizo un análisis más detallado del marco institucional en el que se insertan sus órdenes, tratando de precisar con más claridad el tipo de acción estatal idónea para impulsar las investigaciones. Ello también generaba un margen de acción para que COPREDEH, en aquel momento, pudiera interlocutar con otras agencias de las cuáles depende la implementación de las órdenes del Tribunal. En efecto, el Tribunal Interamericano ordenó que se nombraran funcionarios de enlace que presentaran informes conjuntos con COPREDEH y que éste organismo informara sobre procesos disciplinarios iniciados contra funcionarios que no prestaran la debida colaboración. Autoras como Huneeus (2011), cuyo trabajo es pionero en focalizar el análisis de cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana desagregándolo según el órgano estatal al que va dirigida la orden emitida por la Corte, resaltan la importancia de estas estrategias basadas en la identificación con mayor detalle de los actores locales para interlocutar, en orden a constuir una mejor alianza entre la Corte Interamericana y los jueces y fiscales internos dirigida al cumplimiento de los fallos internacionales.

Otro ejemplo relevante se relaciona con la implementación de las sentencias emitidas por la Corte en 2000 y 2002 respecto a la desaparición forzada de Efraín Bámaca Velásquez. En dichos fallos se ordenó la investigación de lo ocurrido. Casi una década después de estas órdenes, las investigaciones no habían avanzado. Sin embargo, a partir de las mencionadas decisiones adoptadas en 2009, la Corte IDH impactó en el impulso de este caso. En un primer momento, el 11 de diciembre de 2009, la Sala Criminal de la Corte Suprema de Justicia declaró que era necesario anular un sobreseimiento emitido en dicho caso e “iniciar un nuevo procesamiento” de los responsables. Sin embargo, como consecuencia de la orden de reabrir la investigación, un militar retirado presentó un recurso de amparo ante la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, alegando que al existir un sobreseimiento a su favor el proceso no se podía reabrir y no podía ser sometido a una nueva persecución penal. La Corte de Constitucionalidad aceptó dicho recurso señalando que la Corte Interamericana no había declarado la fraudulencia de lo actuado en el proceso y que se podían vulnerar derechos del acusado. Se ordenó entonces la revisión de la decisión de reabrir la investigación. Si los magistrados de la Sala Criminal no lo hacían, podían ser sancionados, razón por la cual anularon la decisión de reapertura de investigación.

Copredek (la mencionada Comisión Presidencial para el tema de derechos humanos) solicitó a la Corte IDH un pronunciamiento específico sobre esta controversia entre la Sala Criminal y la Corte de Constitucionalidad. Al resolver lo pertinente, la Corte Interamericana recordó que ya había señalado, diez años atrás, que el fiscal

32 Corte IDH, Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala, Resolución de supervisión de cumplimiento, 27 de enero de 2009.

del caso “recibió presiones, atentados y amenazas” y que respecto de los recursos internos se ejercieron “acciones directas de agentes del Estado de alto nivel tendientes a impedir que tuvieran resultados positivos”. Además, la Corte Interamericana dio dos pasos importantes para fortalecer la legitimidad de sus órdenes en este caso.

En primer lugar, la Corte consideró que no sólo su jurisprudencia constante, sino también diversas prácticas en la región -particularmente de Perú, Bolivia y Colombia-, relacionadas con la implementación judicial de sus órdenes, permiten inferir que no era necesario que la Corte hubiera hecho órdenes de carácter específico en este tipo de casos para que los Estados implementen efectivamente investigaciones judiciales y adopten las medidas necesarias para superar los obstáculos que generan impunidad.

En segundo lugar, el Tribunal hizo un juicio de ponderación respecto a las garantías penales que se invocan para impedir la vigencia plena de la orden de investigar emitida por la Corte, frente a los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos como el relacionado con el caso *Bámaca*. El Tribunal consideró que la impunidad en la que pueden quedar estas conductas por la falta de investigación, genera una afectación bastante alta a los derechos de las víctimas. En este punto la Corte también utilizó como fundamento las decisiones de Altas Cortes de la región en las que se había aceptado restringir algunas garantías penales de los procesados cuando claramente éstas constituían un obstáculo desproporcionado para la debida diligencia en la lucha contra la impunidad. En suma, se señaló que en este tipo de casos la prevalencia de un sobreseimiento por encima de los derechos de las víctimas genera que el proceso continúe con manifiestas violaciones del acceso a la justicia, proyectando la impunidad en el tiempo y haciendo ilusorio lo ordenado por la Corte³³.

El respaldo de la Corte Interamericana a la Cámara Penal de la Corte Suprema constituyó un importante precedente para el impulso de los procesos penales relacionados con las atrocidades del pasado. En este específico ejemplo, el empoderamiento institucional se relaciona con la salvaguarda legal que recibió la Cámara Penal, a través de la intervención interamericana, para no ser objeto de eventuales sanciones legales por parte de la Corte de Constitucionalidad, como consecuencia de la reapertura de investigaciones asociadas a sentencias emitidas por la Corte IDH. Declaraciones del presidente de la Cámara Penal en esa época evidencian este importante rol que tuvo la intervención internacional para que las instituciones locales se sintieran más acompañadas al impulsar estas investigaciones a pesar de diversas resistencias institucionales internas.³⁴ Sin perjuicio de ello, tal

33 Corte IDH, Caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Supervisión de cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 18 de noviembre 2010.

34 Entrevista con César Barrientos, Presidente de la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala, 5 de enero de 2012, disponible en <http://ictj.org/es/multimedia/audio/guatemala-jueces-y-fiscales-con-voluntad>

como fue mencionado previamente al analizar las medidas cautelares emitidas en relación con el juicio al ex general Ríos Montt, durante el actual Gobierno han surgido diversos tipos de rechazo a las decisiones de la Corte en materia de lucha contra la impunidad.

A pesar de la complejidad del contexto político-institucional, lo que me interesa resaltar es que una visión cuantitativa / instrumental sobre el porcentaje en que se ha cumplido lo ordenado por la Corte generaría una conclusión limitada, exclusivamente focalizada en la inexistencia de sanciones respecto a los graves hechos ocurridos en varios casos guatemaltecos. Por el contrario, desde una perspectiva cualitativa y constructivista, el surgimiento de mesas de trabajo entre algunas agencias estatales y otros diseños institucionales locales para impulsar el cumplimiento de los fallos de la Corte, constituye un punto de partida muy relevante en el fortalecimiento estatal destinado a la defensa de la Convención Americana. Es cierto que la impunidad prevalente impide una adecuada reparación a las víctimas y este tipo de “empoderamientos institucionales” podría terminar teniendo un sentido relativamente superficial, al no impactar como garantía real de justicia para las víctimas de las graves violaciones de derechos. Sin embargo, es relevante resaltar que el fortalecimiento institucional y, en particular, la salvaguarda de la independencia judicial, es fundamental para que se fortalezcan caminos que llevarán, tarde o temprano, a diversos avances en la lucha contra la impunidad.

El caso *Bámaca* es un ejemplo de cómo la Corte Interamericana ha tenido que enfrentar el conflicto entre instituciones que impulsan el cumplimiento de sus órdenes y órganos que ofrecen obstáculos para ello. De otra parte, para enfrentar este tipo de obstáculos y apoyar políticas institucionales que impulsan la implementación de las reparaciones ordenadas, la Corte fortalece su papel como tribunal interamericano a través de un mayor diálogo con experiencias notables de implementación del derecho internacional en el ámbito local en la región, lo cual ofrece mayor legitimidad a la intervención internacional.

1.3. Tensiones poder legislativo-poder judicial-poder ejecutivo en relación con la implementación del caso Gelman

Otro ejemplo de tensiones entre diversos poderes públicos y donde las decisiones interamericanas generan una redefinición de la correlación de fuerzas respectiva y una redefinición de las discusiones colectivas en el ámbito público lo constituye

y Barrientos, César, “El Poder Judicial de Guatemala frente a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, 2012, disponible en <https://www.oj.gob.gt/camarapenal/index.php/publicaciones/otras-publicaciones>

la implementación del caso *Gelman Vs. Uruguay*, relacionado con desapariciones forzadas y sustracción de menores³⁵. En su Sentencia la Corte tuvo que referirse a los alcances de la “Operación Cóndor”, con especial énfasis en operaciones clandestinas que incluyeron en muchos casos la sustracción, supresión o sustitución de identidad y apropiación ilícita de niños y niñas, para lo cual mujeres embarazadas eran detenidas en el marco de las referidas operaciones y mantenidas vivas. En numerosos casos, como en el de una de las víctimas, los niños y niñas recién nacidos o nacidos en cautiverio eran entregados a familias de militares o policías o de terceros, luego de que sus padres fueran desaparecidos o ejecutados. Para los efectos de este artículo, solo resalto el complejo debate sobre la compatibilidad con la Convención Americana de una “Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado”, aprobada en 1986, y que concedía una amnistía que impedía las investigaciones.

Dicha Ley de Caducidad contó, en dos oportunidades, con el respaldo de la ciudadanía por medio de mecanismos de democracia directa (un referéndum de 1989 y una propuesta de anular la ley sometida a plebiscito en el año 2009). Al respecto, la Corte Interamericana reiteró su jurisprudencia respecto a que son inadmisibles las disposiciones de amnistía que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos. En relación con el apoyo de dicha ley a través de un referendo y un plebiscito, el Tribunal agregó que el hecho de que la Ley de Caducidad haya sido aprobada en un régimen democrático y aún ratificada o respaldada por la ciudadanía en dos ocasiones no le concede, automáticamente ni por sí sola, legitimidad ante el Derecho Internacional. La Corte Interamericana indicó además que la legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, por lo que la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un “control de convencionalidad”, que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial.

En similar sentido, la Suprema Corte de Justicia de Uruguay había declarado inconstitucional dicha ley cinco días antes de la realización del plebiscito de 2009 en el que la población tenía que decidir sobre la derogación de la ley. Si bien una mayoría de los votantes optó por la derogación de la ley, no se logró una votación superior al 50%, lo cual era necesario para la reforma constitucional correspondiente. Esta situación generó un choque entre lo decidido en dicho referendo y lo señalado por la Suprema Corte.

35 Corte I.D.H., *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221.

La decisión de la Corte Interamericana citó y concordó con la Corte Suprema. A partir de la decisión interamericana surgieron diversos debates en el órgano legislativo entre aquellos congresistas que defendían el estricto cumplimiento de las obligaciones internacionales en derechos humanos y aquellos que consideraban que no se podía desconocer los resultados de los plebiscitos realizados en 1989 y en 2009. A la postre fue aprobada una ley que restableció la pretensión punitiva del Estado y declaró como crímenes de lesa humanidad los delitos ocurridos durante la dictadura, lo cual garantizaba su imprescriptibilidad. En la exposición de motivos de esta ley, presentada por los congresistas que hacían parte del partido político “Frente Amplio”, se invocaron como razones centrales los tratados de derechos humanos y la sentencia emitida por la Corte IDH³⁶. Por otra parte, en el acto de reconocimiento de responsabilidad internacional celebrado como consecuencia de lo dispuesto en la sentencia interamericana, el Presidente del Uruguay, José Mujica, señaló que esta obligación de cumplir con las decisiones de la Corte es un acto libre y soberano y reivindicó el principio de buena fe en el cumplimiento de la Convención Americana tanto frente a otros Estados como frente a los ciudadanos de su país. El Presidente Mujica señaló que se trata de dar pasos dirigidos a la reparación del daño en este tipo de graves violaciones³⁷.

Como se observa, la decisión de la Corte tuvo un efecto desbloqueador de la discusión en el Senado y un importante efecto deliberativo, teniendo en cuenta que, desde un análisis del discurso, adquieren especial relevancia los argumentos que resaltan las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos y la responsabilidad del Congreso y del Ejecutivo respecto a la salvaguarda de los derechos de las víctimas. El efecto indirecto de la Sentencia se asocia, entre otros, al empoderamiento de sectores dentro del Congreso y del Poder Ejecutivo para impulsar reformas legislativas que se habían dificultado por el “temor” a contravenir los referendos llevados a cabo.

Este peso del discurso sobre las “obligaciones internacionales” es de especial relevancia en este caso, si se tiene en cuenta que el referendo de 2009 fue realizado a pesar de que la Comisión Interamericana y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas habían emitido, en 1992, 1993 y 2008 decisiones en las que se establecía la incompatibilidad de la Ley de Caducidad con diversos tratados de derechos humanos³⁸. Surge la duda de si existió suficiente discusión pública sobre lo que implica este desconocimiento del principio de buena fe en el cumplimiento

36 El 27 de octubre de 2011 fue promulgada la Ley 18.831 titulada “Pretensión Punitiva del Estado: Restablecimiento para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1º de marzo de 1985”.

37 Para consultar el acto de reconocimiento de responsabilidad, ver <http://www.youtube.com/watch?v=s9osFrV2cVk&feature=related>

38 Ver CIDH, Informe núm. 29/92, Casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375, Uruguay, 2 de octubre de 1992; CIDH, Informe de Fondo No. 32 -Caso Gelman- del 18 de julio de 2008, y Comité de Derechos Humanos, Caso Hugo Rodríguez Vs. Uruguay, Comité de Derechos Humanos, Observaciones Finales sobre Uruguay en 1993 y 1998.

de obligaciones internacionales. Si bien es cierto que los impulsores del referendo invocaban el derecho internacional como uno de los fundamentos para revertir la ley mediante referendo, cabe preguntarse hasta qué punto se puede afectar la imparcialidad en la deliberación colectiva sobre estos temas si se somete a discusión ciudadana una alternativa de acción que ya había sido señalada como inviable desde el derecho internacional aplicable.

Es innegable la inserción de la decisión en el caso *Gelman* y la mayoría de decisiones interamericanas en profundas tensiones entre actores locales. Sin perjuicio de la necesidad de un mayor soporte empírico sobre cómo operó la discusión pública en Uruguay sobre este tema, lo cierto es que en el marco de esa compleja coyuntura, la decisión de la Corte IDH hace visible la existencia de principios y valores constitucionales internos que pudieron haber sido invisibilizados o ignorados y somete a discusión elementos que parecen no haber sido tenidos en cuenta, en forma suficiente, en la deliberación pública –por ejemplo, hasta qué punto han sido silenciados judicialmente o en el debate público los reclamos de acceso a la justicia de las víctimas-. Además, al adoptarse la nueva ley sobre imprescriptibilidad, el Congreso impulsa una deliberación teniendo en cuenta, entre otros elementos, los principios desarrollados por la Corte. La Corte IDH termina entonces coadyuvando la defensa de valores constitucionales efectuada en un primer momento por la Suprema Corte interna e impulsando una importante deliberación a nivel doméstico con enfoque de derechos. La decisión de la Suprema Corte, adoptada 5 días antes del referendo, había ofrecido una importante señal de la voluntad del poder judicial de influir en el debate público que en ese momento se hacía sobre la amnistía. La Corte Interamericana entra a coadyuvar esta actuación institucional en defensa de la Convención Americana.

En este sentido, la decisión interamericana no anula la democracia sino que visibiliza que el argumento basado en el derecho internacional es también democrático, en tanto ha sido una decisión soberana asumida por el Estado, a partir de la participación política de diversos actores que deciden comprometerse con una debida diligencia en la investigación de graves violaciones de derechos humanos. Será necesaria mayor verificación empírica de cómo operó la discusión local sobre el tema, sin embargo, es difícil evidenciar como persuasivo un acuerdo ciudadano en donde el compromiso con obligaciones internacionales pareciera tener un lugar residual. De otra parte, tampoco es un asunto menor el señalar que los crímenes de sistema, como aquellos ocurridos en la dictadura, estaban relacionados con un notable soporte institucional, es decir, muchas personas que también pudieron haber participado en esta votación podrían haber tenido algún nivel de relación o, en cuando menos, apoyo tácito respecto a las violaciones. Lo anterior puede llevar a diversas preguntas sobre la forma en que estos aspectos pudieran afectar la imparcialidad de la deliberación y la posibilidad de persuadir sobre la

conveniencia de no investigar y no castigar.³⁹ En suma, el escenario de discusión colectiva con posterioridad a la sentencia ha involucrado el peso democrático del derecho internacional, esto es, impulsando niveles más profundos de debate sobre la forma como la sociedad y el Estado uruguayos deben dialogar con el pasado de graves violaciones. La discusión pública posterior a la sentencia sigue teniendo un rol fundamental para hacer visibles los puntos de vista tan disímiles que pueden surgir en estos temas y el derecho interamericano ha indicado aquellos aspectos no negociables, no como una imposición desde afuera, sino desde la conciencia de los compromisos asumidos autónoma y soberanamente por el Estado.

Cabe resaltar que en el marco de la implementación de la Sentencia, luego de la emisión de la ley sobre pretensión punitiva del Estado (octubre de 2011), una decisión de la Suprema Corte de Justicia, el 22 de febrero de 2013, declaró que los delitos referidos a hechos constitutivos de graves violaciones de derechos humanos cometidos durante la dictadura podían prescribir y que no eran aplicables calificaciones legales como la desaparición forzada o los crímenes de lesa humanidad, por considerar que fueron tipificados con posterioridad a esos hechos y, por ende, tal calificación implicaría su aplicación en forma retroactiva atentando contra el principio de legalidad. Ello generó que la Corte IDH expidiera una resolución en la cual declaró que esta sentencia de la Suprema Corte constituía un obstáculo para el pleno cumplimiento del caso *Gelman* y que era necesario que las autoridades internas reconocieran, en lo pertinente, la aplicabilidad de la imprescriptibilidad de ciertos crímenes de derecho internacional.⁴⁰

Para efectos del presente artículo no procede detenerse en el debate técnico jurídico respecto a las diferencias de criterio entre la Suprema Corte y la Corte IDH. Lo que interesa resaltar es que el Estado alegó ante la Corte que estaba en manos de los jueces internos aplicar la ley interna adoptada para cumplir con el caso *Gelman*, aún cuando ello pudiera implicar apartarse de lo establecido por la Suprema Corte. Lo que hace la Corte IDH es ofrecer herramientas argumentativas vinculantes para impulsar estas iniciativas que impulsa el Ejecutivo y que pueden ser acompañadas, sea por jueces de menor rango o por una modificación en el criterio de la Suprema

39 Sin perjuicio de ello, Roberto Gargarella critica que los reiterados pronunciamientos mayoritarios no tuvieron importancia para la Corte IDH a la hora de evaluar la validez de la norma. Según Gargarella, en el razonamiento de esta corte podría encontrarse presente la idea de que las decisiones de las mayorías son irrazonables y por consiguiente las cuestiones de derechos deben ser de competencia exclusiva del Poder Judicial. Gargarella sostiene que la idea de que existen aspectos que no pueden ser decididos por parte de las mayorías en instancias democráticas se enfrenta a la dificultad de lo que Jeremy Waldron define como el hecho del desacuerdo: entre los miembros de una sociedad existen profundos desacuerdos en relación a cuáles son los derechos irrenunciables, incondicionales e inviolables. En este contexto, es inevitable utilizar el recurso de la regla mayoritaria para zanjar ese desacuerdo. Gargarella, Roberto, “Sin lugar para la soberanía popular. Democracia, derechos y castigo en el caso *Gelman*”, disponible en http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/SELA13_Gargarella_CV_Sp_20120924.pdf, 2013.

40 Corte IDH. Caso *Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 20 de marzo de 2013.

Corte. En otras palabras, una interesante paradoja que vale la pena visibilizar a efectos del presente artículo, es que en un primer momento, cuando se emite el fallo *Gelman* la interacción más estratégica es posible encontrarla en la convergencia entre la decisión que había tomado en 2009 la Suprema Corte en contra del plebiscito y la sentencia de la Corte IDH, decisión internacional que toma como referencia esa decisión interna que defendía los estándares interamericanos en la materia. Pero durante la implementación de la Sentencia interamericana, dado el posterior rechazo -en 2013- de la Suprema Corte a algunos criterios desarrollados por la Corte de San José, la interacción más estratégica viene a surgir entre la Corte IDH y el Poder Ejecutivo y Legislativo -poderes públicos que habían impulsado una ley para cumplir con la decisión interamericana.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, si los efectos del caso *Gelman* se analizaran solo desde una visión instrumental, habría que decir que mucho de lo ordenado respecto a superación de la impunidad no está cumplido. Sin embargo, desde una perspectiva constructivista, es posible ver que tanto en el poder ejecutivo como en el poder legislativo, la sentencia se incorporó en esfuerzos institucionales muy relevantes en escenarios políticos bastante complejos y con rechazos institucionales de importancia. El impacto del caso puede analizarse de diversas formas según la rama del poder público que ha estado involucrada en su implementación.

1.4. Impacto del Sistema en la interacción entre Políticas Federales en tensión con Políticas de Estados locales en Argentina, Brasil y México

El Sistema Interamericano ha sido un espacio para que, en algunos escenarios, gobiernos federales impulsen la implementación de cierto tipo de políticas de corte “progresista” en estados locales o provincias donde se presentan ciertas resistencias para bloquear las iniciativas del ámbito central o federal⁴¹.

Estas tensiones son similares a las tensiones analizadas entre el centro y la periferia de diversos estados, donde la precariedad o enorme debilidad institucional en ciertas zonas apartadas de un determinado país contrastan con iniciativas cuidadosamente diseñadas desde el centro, el poder ejecutivo o el poder federal.⁴² Por ejemplo, autores como Edward Gibson, al aludir al “autoritarismo subnacional”,

41 Dulitzky, Ariel E., “Federalismo y Derechos Humanos: El Caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,” en Ricardo Méndez-Silva (ed.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, pp. 303 y ss.

42 Ver, por ejemplo, García Villegas, Mauricio y Espinosa Restrepo, José Rafael, “Incorporación institucional de la periferia: tres casos paradigmáticos”, en García Villegas y otros, *Los Estados del país*, Bogotá, Dejusticia, 2010; y García Villegas, Mauricio (ed.), *Jueces sin Estado*, Bogotá Dejusticia, 2008.

analizan estrategias utilizadas por actores locales para desafiar o resistir las iniciativas democratizadoras del poder central, entre ellas: 1) la parroquialización del poder, 2) la nacionalización de la influencia, y 3) la monopolización de los vínculos institucionales entre el orden subnacional y el nacional.⁴³ Por su parte, García Villegas y Revelo Rebolledo han analizado estas tensiones en el marco de la relación recíproca que en algunos estados pueden existir entre debilidad institucional, clientelismo y captura institucional.⁴⁴ Al profundizar en este punto, García Villegas y Espinosa Restrepo aluden al concepto de “apartheid institucional” para señalar lo que ocurre en amplias zonas del territorio nacional en donde el Estado es precario o inexistente y, como resultado de ello, las poblaciones que habitan esos territorios resultan discriminadas por el hecho de que sus derechos no son reconocidos ni protegidos. A la luz de este concepto analizan la “disparidad institucional” que existe entre el centro del país y la periferia, en otros terminus, la presencia dispar del Estado a lo largo del territorio nacional.⁴⁵

El Sistema Europeo ha visibilizado este tipo de tensiones entre ámbito federal y local en algunos casos.⁴⁶ En el sistema interamericano en los casos de crisis carcelaria en Brasil y Argentina el Sistema Interamericano ha generado diversas formas de intervención de las autoridades federales en sistemas penitenciarios locales⁴⁷, aunque ciertamente algunos escenarios como el de las audiencias públicas han servido para visibilizar estas tensiones a partir de los reclamos de autoridades locales ante las federales. Un caso interesante lo constituyen las audiencias realizadas en relación con la grave situación de las personas privadas de libertad en las Penitenciarías de Mendoza, Argentina.⁴⁸ Una solución amistosa llevada a cabo

43 Ver Gibson, Edward, *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, Cambridge University Press, 2012.

44 García Villegas, Mauricio y Revelo Revolledo, Javier Eduardo, *Estado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*, Bogotá, Dejusticia, 2010.

45 García Villegas, Mauricio y Espinosa Restrepo, José Rafael, *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*, Bogotá, Dejusticia, 2013, págs. 12 y ss, y 43 y ss.

46 Ver la sentencia emitida en el caso *Assanidzé*, donde la Gran Sala señaló que la víctima “se encuentra confrontado, por una parte, a la negativa de las autoridades adjasias de respetar la Sentencia de absolución dictada hace ya tres años y, por otra, al fracaso de los intentos del estado central para que las autoridades locales respeten tal decisión”. Por esta razón, la Corte Europea dispuso como reparación la liberación inmediata de la víctima. Ver Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Assanidzé c. Georgia [GC]*, Sentencia de 8 de abril de 2004, analizado por Morte Gómez, Carmen, “La eficacia de las sentencias del TEDH”, en *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián*, Vol. 11, 2011, págs. 225-242.

47 Corte IDH. Asunto de las Penitenciarías de Mendoza respecto de Argentina. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 01 de julio de 2011, Corte IDH, Asunto de las personas privadas de libertad de la penitenciaría “Dr. Sebastião Martins Silveira” en Araraquara, São Paulo respecto de Brasil, Resolución de la Corte, 25 de noviembre de 2008.

48 En el año 2006, durante una audiencia pública sobre la situación de extrema gravedad y urgencia de las personas privadas de libertad en las Penitenciarías de Mendoza, el Estado compareció con agentes representando tanto al nivel federal como al nivel provincial. Durante la audiencia la representación del Estado entró en conflicto entre sus diversos miembros, dado que las autoridades de Mendoza aprovecharon el espacio público para denunciar lo que consideraban como decidía de las autoridades federales para apoyar la situación. En 2010, en una nueva audiencia pública ante la Corte Interamericana, fue posible ver una concurrencia más armónica

en este caso permitió una serie de compromisos conjuntos entre las autoridades federales y provinciales.⁴⁹

Otro caso al respecto lo constituye una solución amistosa celebrada por el gobierno federal de México para implementar la adopción por estados locales de un protocolo sobre abortos no punibles⁵⁰. Autores como Abramovich han resaltado la tensión persistente entre el ámbito federal, el cual responde ante el Sistema Interamericano, y el ámbito local, que tiende a desentenderse de la rendición de cuentas en el ámbito internacional. Y en algunos casos, como el de las Penitenciarías de Mendoza, es posible observar la solución amistosa alcanzada como una forma de visibilizar y comprometer a las autoridades provinciales en la implementación de las decisiones interamericanas respectivas.

1.5. Intervención de comisiones del ámbito legislativo en el impulso de la implementación de decisiones interamericanas

Las decisiones interamericanas han sido utilizadas por algunos congresistas para impulsar rendición de cuentas y políticas con enfoque de derechos. Así por ejemplo, la presidenta de la Comisión Especial sobre Femicidios de la Cámara de Diputados del Congreso de México, ha relacionado algunas de sus propuestas para la tipificación y debida investigación del delito de femicidio con la implementación de la sentencia emitida por la Corte Interamericana respecto al patrón de asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez⁵¹. Dicha funcionaria remitió a la Corte

entre las autoridades provinciales (en particular la Directora de Derechos Humanos de la provincia) y las autoridades del nivel nacional.

- 49 En el acuerdo de solución amistosa se estableció: “El Gobierno de la Provincia de Mendoza se compromete, en un plazo no mayor de 90 días, a elaborar, en consulta con el Estado Nacional y con los peticionarios un Plan de Acción en Política Penitenciaria que permita establecer políticas públicas de corto, mediano y largo plazo con un presupuesto acorde que posibilite su implementación”. Ver, CIDH, Informe No. 84/11, Caso 12.532, Solución Amistosa, Argentina, Internos Penitenciarías de Mendoza, 21 de julio de 2011.
- 50 CIDH, Informe No. 21/07, Petición 161-02, Solución Amistosa, Paulina del Carmen Ramírez Jacinto, México, 9 de marzo de 2007.
- 51 Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. La legisladora Teresa Inchaústegui también ha propuesto crear un banco de datos de registros genéticos, protocolos y manuales para conducir investigaciones forenses con perspectiva de género, entre otras iniciativas relacionadas con las reparaciones dispuestas por la sentencia de la Corte Interamericana. Ver “Pugna PRD por tipificar como delito femicidio”, 29 de enero de 2011. Asimismo, en diciembre de 2010 diputadas de la Comisión Especial de Femicidios, exigieron a los titulares del Ejecutivo Federal, del gobierno de Chihuahua y de Ciudad Juárez, un compromiso sin prórroga, así como “acciones verificables y contundentes”, para el cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) por el caso “Campo Algodonero”. Las congresistas se comprometieron a promover que los gobiernos de las 32 entidades de la República adopten los resolutivos de la condena de la CoIDH. Ver “La voluntad política no es suficiente para cumplir sentencia de CoIDH”, 16 de diciembre de 2010, disponible en <http://cimacontinuas.com.mx/node/59669>

IDH escritos en calidad de *amicus curiae* en el marco de la supervisión de cumplimiento de la sentencia. Cabe resaltar que el problema de los feminicidios viene ocupando un lugar importante en la agenda pública desde que a finales de los noventa diversos órganos internacionales comenzaron a documentar la magnitud de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez. Hoy en día esta problemática se extiende a otros estados, razón por la cual esta Congresista utiliza la decisión de la Corte para impulsar acciones tanto a nivel local como federal. Sin perjuicio de la necesidad de mayor indagación empírica sobre los alcances de estas iniciativas, las decisiones interamericanas pueden tener un rol relevante para la redefinición de estrategias que emprenden congresistas y otros actores que desarrollan trabajo en el foro legislativo.

1.6. Uso de audiencias públicas y casos para fortalecer la implementación de decisiones institucionales progresistas a nivel local y enfrentar “bloqueos institucionales”

Algunas iniciativas estatales cuentan con instrumentos jurídicos que formalmente podrían resultar adecuados para alcanzar ciertos objetivos según un enfoque de derechos. Sin embargo, los problemas de falta de voluntad política, de contexto, presupuesto u otro tipo de obstáculos para alcanzar dichos objetivos se acentúan cuando existen agencias dentro del mismo Estado que, debido a su desacuerdo con el instrumento o decisión institucional respectiva, desarrollan todo tipo de iniciativas para impedir la consolidación de esas políticas. Al respecto, algunas audiencias ante la Comisión IDH han venido utilizándose para someter a evaluación interamericana este tipo de “bloqueos institucionales” que algunas agencias locales vienen desarrollando en contra de otros actores estatales.

En algunos casos han sido organizaciones de la sociedad civil quienes han denunciado este bloqueo institucional y en otros casos han sido las mismas instituciones locales las que han recurrido directamente ante la Comisión IDH.

Un ejemplo al respecto lo constituyen las audiencias públicas ante la Comisión Interamericana relacionadas con la forma como la Procuraduría General de la Nación de Colombia habría obstaculizado el acatamiento y la implementación de decisiones de la Corte Constitucional en relación con la interrupción voluntaria del embarazo.⁵²

Una de las audiencias públicas ante la Comisión Interamericana se llevó a cabo el 15 de marzo de 2013. Para entender este tipo de bloqueos desarrollados por la Pro-

52 Ver asimismo “Procuraduría, ante OEA por presunto hostigamiento en casos de aborto”, disponible en http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12687023.html

curaduría en relación con la sentencia de la Corte Constitucional puede tomarse como referencia lo decidido en la sentencia T-627 de 2012⁵³. En este fallo la Corte le ordenó al Procurador una serie de rectificaciones y, asimismo, una modificación en la posición oficial de esta institución respecto a la anticoncepción oral de emergencia, dadas las barreras que dicha institución estaba generando al catalogar dicha intervención como abortiva.⁵⁴ Si bien la audiencia se concentró en “Defensores y Defensoras de Derechos Sexuales y de Derechos Reproductivos”, las organizaciones de la sociedad civil han impulsado una mayor visibilización internacional de este tipo de conflicto interinstitucional donde la implementación de las decisiones de la Corte Constitucional han enfrentado fuertes resistencias por parte no sólo de la Procuraduría sino de otros actores institucionales y sociales. Una participante de dicha audiencia considera que, en conjunto con la decisión de la Corte Constitucional sobre derecho a la información y una recomendación del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, esta audiencia habría jugado un papel importante para frenar los abusos de poder del Procurador, quien disminuyó las actividades que más evidentemente implican la violación de los derechos de las mujeres (por ejemplo, pedir datos de mujeres que se realizaban abortos legales), aunque mantuvo las que parecían más legítimas por tener un componente técnico en derecho (por ejemplo, nulidades contra sentencias que reconocen derechos)⁵⁵.

1.7. Agencias estatales que recriminan a otras agencias estatales por su incumplimiento de decisiones interamericanas

Algunas decisiones locales, aunque no estén clara y directamente asociadas a una agenda específica de implementación de decisiones interamericanas, pueden ser asociadas a la posible tensión entre un Tribunal Internacional que lucha por que sus decisiones se cumplan y agencias internas que bloquean o resultan negligentes en las etapas de implementación.

53 En este fallo el Alto Tribunal ordenó al Procurador General de la Nación rectificar un comunicado de prensa, “en el sentido de explicar que incurrió en una equivocación al referirse a las campañas ordenadas en la sentencia T-388 de 2009 como “*campañas masivas de promoción del aborto como derecho*” ya que, en realidad, éstas buscan promover que las mujeres colombianas conozcan el contenido de sus derechos sexuales y reproductivos, dentro de los cuales se encuentra la interrupción voluntaria del embarazo en las hipótesis despenalizadas” a través de una sentencia de la Corte Constitucional emitida en 2006.

54 La Corte ordenó a la Procuraduría rectificar un oficio en el sentido de aceptar que la Superintendencia Nacional de Salud está obligada a remover los obstáculos para el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo, ordenó eliminar toda referencia al derecho de las instituciones a objetar conciencia o la posibilidad de su ejercicio colectivo, en lo que toca con la IVE. También ordenó a la Procuraduría que se abstenga de interferir de manera infundada en el proceso de inclusión del misoprostol en el Plan Obligatorio de Salud.

55 Agradezco esta opinión a Ariadna Tovar, abogada senior en Women’s Link Worldwide, 25 de mayo de 2015.

Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia ha estimado procedente la acción de tutela para exigir el cumplimiento de órdenes emitidas por la Corte Interamericana.⁵⁶ Por ejemplo, en relación con el caso *19 Comerciantes*, se declaró procedente una tutela dirigida a que el Estado cumplier con la orden de erigir un monumento en memoria de las víctimas y, mediante una ceremonia pública, colocar una placa con los nombres de éstas.

Asimismo, en la sentencia T-367 de 2010, la Corte Constitucional de Colombia declaró procedente una tutela interpuesta por obstáculos relacionados con la implementación del caso *Masacres de Ituango Vs. Colombia*.⁵⁷ En esta decisión se conminó al Ministerio de Relaciones Exteriores a “ejercer una función de coordinación efectiva en la que se ilustre de manera adecuada y oportuna a las diferentes entidades del Estado responsables de la atención de la población desplazada por la violencia, de la necesidad de cumplir con los fallos judiciales de los organismos internacionales (...)”.

Por su parte, en la sentencia T-585A de 2011 la Corte Constitucional se refirió a diversos problemas en la implementación de medidas provisionales ordenadas por la Corte IDH respecto a familiares víctimas en el caso *Masacre de La Rochela*. La Corte instó al Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República para que participe activamente en el cumplimiento de las medidas provisionales; ordenó a la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores que haga un seguimiento más estricto y material al cumplimiento de las provisionales decretadas; ordenó a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia que participe activamente en el cumplimiento de las medidas; y ordenó a la Fiscalía General de la Nación brindar el apoyo necesario para el avance de las investigaciones. Por otra parte, se ordenó al Procurador General de la Nación que adopte las medidas necesarias para vigilar y monitorear el estricto cumplimiento de las medidas provisionales por parte de cada una de las autoridades públicas destinatarias de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional. En caso de dilación en la implementación de las mismas, la Procuraduría General de la Nación deberá iniciar las investigaciones disciplinarias respectivas. Finalmente, se instó a la Defensoría del Pueblo para que realice las recomendaciones y observaciones pertinentes a las autoridades destinatarias de las órdenes de esta sentencia de la Corte Constitucional.

56 Ver al respecto Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-653 de 2012.

57 El Alto Tribunal colombiano ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social “informar a través de radio, prensa y televisión, con cubrimiento nacional y local, incluida la radio comunitaria, por lo menos una vez al mes en todos los medios y durante el término de seis meses, en horarios y espacios de alta audiencia, a la población afectada por las Masacres de Ituango de las medidas de reparación ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para las personas individualizadas en dicho fallo y del procedimiento a seguir para acceder a ellas”.

Estas decisiones de la Corte Constitucional tienen un efecto articulador de las instituciones con competencias asociadas a las órdenes emitidas por la Corte IDH. Ante las dificultades que ofrecen algunas agencias nacionales negligentes en la implementación de las decisiones internacionales, otras agencias efectúan órdenes que organizan el ejercicio del poder público en forma relevante para impulsar una mejor implementación de las decisiones interamericanas.

2. VALORACIÓN ANALÍTICA DE LOS CASOS

Los ejemplos analizados son suficientes para reflejar la necesidad de superar enfoques que ven al Estado como un solo actor unitario y la pertinencia de analizar la interacción estratégica entre la intervención internacional interamericana y agencias estatales locales que enfrentan resistencias internas en otros órganos estatales.⁵⁸ En la interacción de diversos Estados con el Sistema Interamericano es posible ver Ejecutivos divididos, órganos de control que actúan en línea con el Sistema o en rechazo del mismo, legisladores a favor y en contra de ciertas políticas de derechos humanos y altas cortes con conflictos entre sí.⁵⁹ En otras palabras, dentro de un mismo Estado existen agencias en competencia por diversas formas de poder político y la forma como ciertas decisiones interamericanas puede contribuir con el surgimiento de nuevos equilibrios y nuevos contrapesos. Asimismo, la sociedad civil ha tenido un papel crucial como motor de algunas estrategias desarrolladas por agencias estatales.

Es necesaria mayor indagación empírica para determinar cómo, en esa competencia, pueden surgir formas de “empoderamiento institucional” a partir del uso

58 Sobre este punto, ver Tom Ginsburg and Gregory Shaffer, “How Does International Law Work? What Empirical Research Shows”, Legal Studies Research Paper Series, Research Paper No. 09-54, University of Minnesota Law School, 2010.

59 Por motivos de espacio no fue analizado otro ejemplo interesante al respecto: el impacto de las decisiones interamericanas en la recomposición / cambio de mayorías / votos dentro de Altas Cortes para impulsar jurisprudencia garantista. En efecto, muchas decisiones judiciales en la región en temáticas controvertidas en materia de derechos humanos se han decidido por márgenes muy estrechos en diversas votaciones. El cambio en la composición de algunos tribunales ha estado asociado entonces a la modificación de líneas jurisprudenciales en diversas materias. En algunos casos es posible ver la influencia de las decisiones interamericanas en el cambio de parecer de algunos magistrados o en la consolidación de narrativas judiciales de sectores de magistrados que logran revertir una mayoría contraria a la implementación de líneas jurisprudenciales más progresistas. Para los efectos de este escrito, esta variable de análisis es relevante en aquellos escenarios de clara división entre bloques de magistrados, cuya votación específica resulta decidida por un margen a veces ínfimo. El cambio en el voto del Ministro Petracchi, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina es un interesante ejemplo al respecto. En 2013, al ser entrevistado, señaló que “el peso de [las] decisiones [de la Corte Interamericana] es enorme. A mí me llevaron a cambiar el voto en el caso de la amnistía a los militares. Porque cuando viene el primer caso (“Camps”) yo digo que sí, que efectivamente se trataba de una amnistía - aunque el presidente Alfonsín no quería ni oír la palabra amnistía. Después, era claro que no se podían admitir y algunos me reprocharon el cambio, pero soy juez y me atengo a las reglas. El caso “Barrios Altos” (decidido por la Corte Interamericana) fue, por eso, decisivo para que cambiara mi voto. Ver “Entrevista al ministro Enrique Santiago Petracchi”, en *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, Volumen 14 (Diciembre de 2013), disponible en “http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=9173&id_item_menu=5858.”

de decisiones interamericanas por agencias estatales para destrabar, desbloquear o recomponer una específica correlación de fuerzas, superar retrasos institucionales, reactivar decisiones internas bloqueadas, reconfigurar escenarios de diálogo ya existentes, entre otros escenarios que podrían asociarse al impulso de una agenda “progresista” o con enfoque de derechos. Este tipo de situaciones, según el contexto de cada caso, puede asociarse a efectos deliberativos, participativos o coordinadores de las decisiones interamericanas⁶⁰, sobre lo cual podría valorarse esta tipología preliminar:

Tabla N.º 1: Elementos preliminares de una “tipología” de mecanismos de “empoderamiento institucional” en relación con decisiones interamericanas.

	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial	Órganos de control
Efecto articulador / coordinador	A favor / en contra del SIDH / interacciones entre agencias del Gobierno con puntos de vista divergentes en algunos temas	A favor / en contra del SIDH / articulación de bancadas / votaciones en torno al cumplimiento de estándares interamericanos en reformas legislativas	A favor / en contra del SIDH / coordinación de instancias de capacitación en el marco de cumplimiento de decisiones interamericanas	A favor / en contra del SIDH / rol de los órganos de control en la articulación de esfuerzos institucionales dirigidos a la implementación de decisiones interamericanas
Efecto desbloqueador	A favor / en contra del SIDH / desbloqueo de iniciativas de algunos Ministerios o Secretarías bloqueadas por otros Ministerios o Secretarías	A favor / en contra del SIDH / desbloqueo de iniciativas legislativas que no han podido ser aprobadas a pesar de varios intentos / impulso del cumplimiento de decisiones interamericanas	A favor / en contra del SIDH / conflictos entre Altas Cortes o entre cortes inferiores y cortes superiores / cambios en los votos de magistrados	A favor / en contra del SIDH Conflictos entre órganos de control

60 Sobre los remedios judiciales y el enfrentamiento de “patrones de bloqueo institucional” ver Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Cortes y cambio social, Op. Cit.*, p. 48 y ss.

	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial	Órganos de control
Efecto participativo / deliberativo	A favor / en contra del SIDH / impactos en el impulso de reglamentaciones / diálogo sobre implementación de decisiones interamericanas	A favor / en contra del SIDH / impactos en el impulso de leyes	A favor / en contra del SIDH Impulso de audiencias públicas y escenarios de rendición de cuentas sobre cumplimiento de informes y decisiones interamericanas	A favor / en contra del SIDH / impactos en la intervención de órganos de control en discusiones públicas

Formulado en esos términos, el concepto de “empoderamiento institucional” puede ser muy general y se necesita mayor indagación empírica sobre los casos para fortalecer su fuerza explicativa. Es aún necesario precisar con claridad las variables de análisis y hasta qué punto, el “empoderamiento institucional” resulta una variable dependiente en algunos casos o independiente en otros, según el tipo de impacto de las decisiones interamericanas en las políticas locales de derechos humanos. Asimismo, debe indagarse si lo que denomino “empoderamiento institucional” explica lo que otros conceptos no logran explicar, y corresponde evaluar el impacto del análisis de las modificaciones en las políticas institucionales luego de los cambios en los funcionarios que les conforman. En especial, es necesario contrastar el llamado “empoderamiento institucional” con aquellas capacidades que han desarrollado algunos estados de “aprender a jugar estratégicamente con la ambigüedad de las normas internacionales sin necesariamente incurrir en cumplimiento irrestricto o en incumplimiento flagrante”, tal como lo han documentado Nelson Camilo Sánchez y Sandra Borda en un estudio reciente sobre la postura del Colombia respecto a la reforma del Sistema Interamericano.⁶¹

Es claro que no será posible determinar, “en abstracto”, las potencialidades y límites del “empoderamiento institucional”. En el presente texto, la información sobre los casos es aún insuficiente para determinar hasta qué punto la institución respectiva o la interacción entre lo internacional y lo local logra superar los factores generadores de impunidad o las barreras para la implementación de una política con enfoque de derechos en una específica coyuntura. Estos aspectos dependen del contexto institucional y político en el que se insertan las decisiones interamericanas y van variando con el tiempo.

61 Borda Guzmán, Sandra y Sánchez, Nelson Camilo, “La administración Santos y el proceso de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: *De la negación y las concesiones tácticas al estatus prescriptivo*”, en Revista *Pensamiento Propio: El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos*, No. 38, CRIES, pp. 151 a 183.

De otra parte, será importante analizar qué tipo de disputas entre instituciones puede generar un mayor incentivo para implementar con más fuerza ciertas decisiones interamericanas. Puede que una estrategia para alcanzar mayor “empoderamiento institucional” sea más difícil en relación con superiores jerárquicos o en conflictos de competencias, -como puede ocurrir en el conflicto entre algunas Altas Cortes de Guatemala, mientras que pueda tener mayor viabilidad ante un choque entre ramas distintas del poder público -como podría ocurrir en Colombia cuando el poder judicial se enfrenta con el poder ejecutivo. La importancia de la intervención interamericana puede ser de mayor relevancia cuando una agencia estatal trata de enfrentar a funcionarios de rango superior que desconocen la Convención Americana pero a quienes puede resultar difícil eludir por las dificultades y complejidades de actuar contra la ley. Ello aplica también en el caso de conflictos entre el ámbito federal y local, donde la intervención interamericana puede ayudar a que esfuerzos a nivel central - federal puedan abrir puertas en lo local.

En línea con lo anterior, cabe resaltar que este tipo de reposicionamientos de algunas instituciones puede enfrentar más dificultades en escenarios de excesiva concentración del poder político. En efecto, en escenarios donde todas las autoridades públicas se encuentran sometidas a un estricto control jerárquico, sin mayor autonomía y particularmente desde el gobierno, es más difícil que surjan diferencias de peso entre instituciones que impulsan o implementan cierto tipo de políticas. En todo caso, ello depende de los casos concretos y los contextos políticos en los que se insertan.

En suma, la implementación de las decisiones interamericanas relacionadas con escenarios de “empoderamiento institucional” dependerá de un contexto institucional y político favorable en el que podrían influir: i) el tipo de sanciones o impacto negativo -dificultades para ascensos o nombramientos- a las que se exponga un determinado funcionario, ii) la libertad para disentir de instancias superiores o de cierre, iii) la aceptabilidad de interpretaciones amplias sobre normativa aplicable, iv) el tipo de diseño institucional que permite efectuar un control de convencionalidad -es decir, si se restringe esta posibilidad a todo juez o poder público o solo a una Alta Corte-, v) el eventual éxito que pueda tener una acción de esta naturaleza; vi) el nivel de poder político de la institución respectiva, y vii) el impacto de la intervención de la sociedad civil en el impulso de estrategias dentro de agencias e instituciones estatales. Todos estos aspectos tienen estrecha relación con la fortaleza democrática y del Estado de Derecho del país respectivo, particularmente en lo que corresponde a los principios de separación y colaboración entre poderes públicos. Otro factor determinante es hasta qué punto la institución o el actor se fortalecen o se debilitan y hasta qué punto el ámbito interamericano es utilizado excesivamente para eludir tanto contrapesos internos como los canales institucionales y políticos nacionales para el impulso de ciertas iniciativas o para modificar una correlación de fuerzas a través de dichos canales ordinarios.

Por otra parte, corresponde indagar más a detalle la relación de los “empoderamientos institucionales” con la hipótesis de Gauri y Brinks⁶² en su estudio sobre el impacto de la protección judicial del derecho a la salud y el derecho a la educación en algunos países del Sur Global, según la cual los jueces suelen tomar decisiones cuando encuentran socios relevantes entre los actores políticos, las burocracias, o la sociedad civil. La intervención interamericana puede constituir un tipo de aliado para ciertas instituciones locales y entonces contribuir para impulsar nuevos equilibrios que faciliten pesos y contrapesos, empoderando agencias estatales que defienden estrategias cuya base son las obligaciones internacionales en derechos humanos. La Comisión y la Corte pueden actuar como aliados de los gobiernos, los jueces y el poder legislativo, para impulsar el cumplimiento de promesas constitucionales y legales y auxiliar en la ejecución de programas ya establecidos. Al invocar el “amparo”, tanto instrumental como simbólico, por parte del sistema interamericano, así como una protección jurídica específica (como en el caso de medidas cautelares para magistrados, jueces o alcaldes), no se busca eludir el escenario político interno sino que se utiliza el escenario interamericano como un factor más para legitimar un ejercicio de la función pública relacionado con una agenda progresista o resistir un ataque institucional autoritario.

De otro lado, en el diálogo de la Corte y la Comisión Interamericana con algunas instituciones locales es posible observar algunos elementos para inferir el complemento de razonamientos puramente normativos con constataciones empíricas sobre la mejor forma de impulsar lo ordenado por la Corte⁶³. Ello es particularmente visible cuando la Corte en 2009 mencionó el diseño institucional de Guatemala como un referente para modular sus órdenes de supervisión, llegando a disponer, en ese entonces, que Copredeb presentara informes en forma conjunta con algunos órganos estatales responsables de la administración de justicia.

3. CONCLUSIONES

Como se observa, el análisis de los “empoderamientos institucionales” es alternativo a visiones marcadamente instrumentales respecto al cumplimiento e impacto de las decisiones interamericanas. A pesar de situaciones que, desde un punto de vista instrumental podrían estar asociadas a fuertes fallas en el cumplimiento de algunas decisiones -por ejemplo, la impunidad respecto a una grave violación

62 *Courting Social Justice*, Cambridge University Press, 2008.

63 Al respecto, autores como Cavallaro y Brewer han resaltado la necesidad de que la Corte Interamericana procure la mayor conciencia posible sobre el contexto fáctico y político en el que se insertan sus decisiones, como una precondition para que ellas alcancen efectividad. James Cavallaro and Stephanie Erin Brewer, “Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court,” *American Journal of International Law*, Vol. 102, 2008: 768-827.

de derechos humanos declarada por la Corte-, las visiones constructivistas se concentran en visibilizar la riqueza y complejidad de los procesos institucionales y sociales que acompañan tanto el litigio como la implementación de los fallos. Al apreciar en esta forma el impacto de la actuación de la Comisión y la Corte es posible abrir el escenario de análisis más allá de las partes en un caso e involucrar al conjunto de actores que, dentro del campo jurídico interamericano, están luchando por posicionar sus intereses y capitales en torno a las políticas públicas de derechos humanos. Así por ejemplo, en el caso de Guatemala, a pesar de las dificultades que puedan existir en el avance en el cumplimiento de las órdenes de investigar emitidas por la Corte, existe evidencia que permite situar la intervención interamericana como una importante herramienta para fortalecer el trabajo que durante cierta época desarrollaron Copredek, algunos jueces, la anterior Fiscalía y la Corte Suprema -en los específicos momentos analizados anteriores al gobierno actual y en los específicos escenarios adversos señalados. De allí que sea necesario no solo hacer énfasis en el resultado de una orden específica de la Comisión o la Corte sino también visibilizar aquellas diferencias de grado entre los niveles de impacto de las decisiones interamericanas durante los procesos de su implementación.

Las decisiones interamericanas pueden tener entonces un impacto asociado a lo que Sabel y Simon han denominado “derechos de desestabilización”.⁶⁴ Estos autores, retomando el trabajo de Mangabeira Unger, caracterizan al “litigio de interés público” como “desestabilizador”, teniendo en cuenta la forma en que las órdenes buscan romper barreras, aparatos burocráticos y trincheras institucionales para reevaluar organizaciones y procedimientos irregulares y cerrados. En este punto, las decisiones interamericanas han permitido cierto tipo de interlocuciones entre actores locales en pugna, destrabando cierto tipo de bloqueos y generando algunos marcos de trabajo conjunto que antes era inexistente o inviable.

De otro lado, en el marco de los enfoques constructivistas, cabe insistir en que las decisiones interamericanas han tenido un importante rol en el empoderamiento de voces excluidas del debate público y en el fortalecimiento de actores institucionales locales con una agenda progresista en materia de derechos humanos. Las decisiones interamericanas adquieren relevancia para fortalecer el diálogo colectivo local, donde, a través de reformas constitucionales, legislativas o decisiones judiciales internas, se ha involucrado algún grado de deliberación democrática de actores políticos internos dirigidos a dar mayor peso al derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito interno. En esos escenarios, los argumentos basados en el derecho internacional adquieren un peso democrático relevante,

64 See Charles Sabel and William Simon, “Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds,” *Harvard Law Review* 117 (2004): 1015-1091.

que es importante tener en cuenta al valorar la legitimidad de las decisiones interamericanas⁶⁵.

Finalmente, el “empoderamiento institucional” puede entenderse como un camino necesario inicial dirigido hacia el cambio social y el goce efectivo de derechos. Constituye una evidencia más de que, a la postre, la realización de los derechos depende del fortalecimiento de las instituciones estatales. Y en ese fortalecimiento institucional, las decisiones interamericanas pueden actuar como oportunidades y catalizadores de nuevas esperanzas para las víctimas.

65 En este tipo de análisis sigo el derrotero señalado por Abramovich y Filippini, quienes han resaltado que no es posible asimilar los pronunciamientos internacionales como derecho “extranjero” o como “préstamos”, teniendo en cuenta los procesos políticos, actores y discusiones colectivas que llevaron a la inserción constitucional del derecho internacional en el derecho interno y el protagonismo del Estado en la producción de normas internacionales. *Cf.*: Filippini, Leonardo, “El Derecho Internacional de los derechos humanos no es un préstamo. Reflexiones sobre la crítica a los préstamos de Carlos F. Rosenkrantz”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, No. 8, 2007, pp. 191-202; y Abramovich, Victor, “Autonomía y subsidiaridad. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos frente a los sistemas de justicia nacionales”, en Cesar Rodríguez Garavito (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2011.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor, “Remedios de alcance colectivo y obstáculos en la ejecución de decisiones en el Sistema Interamericano”, 2010, http://www.escri-net.org/usr_doc/Abramovich_-_Remedios_en_SIDH_%28borrador%29.pdf.
- Arden, Mary (Rt Hon Lady Justice), “Peaceful or Problematic? The Relationship between National Supreme Courts and Supranational Courts in Europe”, *Yearbook of European Law*, 2010.
- Barrientos, César, “El Poder Judicial de Guatemala frente a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, 2012, disponible en <https://www.oj.gob.gt/camarapenal/index.php/publicaciones/otras-publicaciones>
- Bernardes, Marcia, “Sistema Interamericano de Derechos Humanos como Esfera Pública Transnacional: Aspectos Jurídicos y Políticos de Implementación de las Decisiones Internacionales”, *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 15, 2011, pp. 137-159.
- Bogdandy, Armin von, Fix-Fierro, Héctor y Morales Antoniazzi, Mariela (coords.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas / Instituto Max Planck de Derecho Público comparado y Derecho internacional / Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2014, pp. 383-420.
- Borda Guzmán, Sandra y Sánchez, Nelson Camilo, “La administración Santos y el proceso de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: De la negación y las concesiones tácticas al estatus prescriptivo”, en *Revista Pensamiento Propio: El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos*, No. 38, CRIES, pp. 151 a 183.
- Cavallaro, James and Brewer, Stephanie Erin, “Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court,” *American Journal of International Law*, Vol. 102, 2008: 768-827.
- CEJIL, “Comisión Interamericana de Derechos Humanos requiere al Estado de Guatemala que proteja a Jueces que juzgaron a Ríos Montt”, 2 de julio de 2013, disponible en <http://cejil.org/comunicados/comision-interamericana-de-derechos-humanos-requiere-al-estado-de-guatemala-proteger-a-j>.
- CIDH, Informe No. 84/11, Caso 12.532, *Solución Amistosa, Argentina, Internos Penitenciarias de Mendoza*, 21 de julio de 2011.

- CIDH, Informe No. 21/07, Petición 161-02, *Solución Amistosa, Paulina del Carmen Ramírez Jacinto*, México, 9 de marzo de 2007.
- CIDH, Informe núm. 29/92, Casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375, Uruguay, 2 de octubre de 1992; CIDH, Informe de Fondo No. 32 -Caso Gelman- del 18 de julio de 2008.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-653 de 2012.
- Comité de Derechos Humanos, *Caso Hugo Rodríguez Vs. Uruguay*, Comité de Derechos Humanos, Observaciones Finales sobre Uruguay en 1993 y 1998.
- Corte IDH. *Asunto de las Penitenciarías de Mendoza respecto de Argentina*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 01 de julio de 2011
- Corte IDH, *Asunto de las personas privadas de libertad de la penitenciaría “Dr. Sebastião Martins Silveira” en Araraquara, São Paulo* respecto de Brasil, Resolución de la Corte, 25 de noviembre de 2008.
- Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. condena de la CoIDH.
- Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 20 de marzo de 2013
- Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*, Resolución de supervisión de cumplimiento, 27 de enero de 2009.
- Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Supervisión de cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 18 de noviembre 2010.
- Corte I.D.H., *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia y ICTJ, *Procesos contra Aforados Constitucionales - Parapolítica. Compilación de autos y sentencias*. Diciembre de 2007 a septiembre de 2010, Bogotá, ICTJ / ASDI, 2010.
- Dulitzky, Ariel E., “Federalismo y Derechos Humanos: El Caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,” en Ricardo Méndez-Silva (ed.), *Dere-*

cho Internacional de los Derechos Humanos: Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, pp. 303 y ss.

Dulitzky, Ariel E., "An Inter-American Constitutional Court? The Invention of the Conventionality Control by the Inter-American Court of Human Rights", *Texas International Law Journal*, Vol. 50, No. 1, 2015, pp. 45-93.

Engstrom, Par, "A Special Relationship Gone Normal? Argentina and the Inter-American Human Rights System, 1979-2013", pp. 115-149.

European Court of Human Rights, *Dialogue between judges 2012. How can we ensure greater involvement of national courts in the Convention system?*, Strasbourg, ECHR / Council of Europe, 2012

Gargarella, Roberto, "Sin lugar para la soberanía popular. Democracia, derechos y castigo en el caso Gelman", disponible en http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/SELA13_Gargarella_CV_Sp_20120924.pdf, 2013.

García-Villegas, Mauricio, *La eficacia simbólica del derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina*, Bogotá, IEPRI, 2014.

García Villegas, Mauricio y Espinosa Restrepo, José Rafael, "Incorporación institucional de la periferia: tres casos paradigmáticos", en García Villegas y otros, *Los Estados del país*, Bogotá, Dejusticia, 2010; y García Villegas, Mauricio (ed.), *Jueces sin Estado*, Bogotá Dejusticia, 2008.

García Villegas, Mauricio y Revelo Revollo, Javier Eduardo, *Estado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*, Bogotá, Dejusticia, 2010.

García Villegas, Mauricio y Espinosa Restrepo, José Rafael, *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*, Bogotá, Dejusticia, 2013, págs. 12 y ss, y 43 y ss.

Gibson, Edward, *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, Cambridge University Press, 2012.

Ginsburg, Tom and Shaffer, Gregory, "How Does International Law Work? What Empirical Research Shows", *Legal Studies Research Paper Series*, Research Paper No. 09-54, University of Minnesota Law School, 2010.

- Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos, Justicia: *Tras la Mordaza. Apuntes y Casos sobre los ataques a la Independencia del Poder Judicial en Colombia*, Medellín, 2009.
- Helmke, Gretchen y Staton, Jeffrey K, “El rompecabezas de la política judicial en América Latina: una teoría sobre el litigio, las decisiones judiciales y los conflictos entre poderes” en Helmke, Gretchen y Ríos Figueroa, Julio (coords.), *Tribunales Constitucionales en América Latina*, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, pp. 517-562.
- Huneus, Alexandra, “Compliance with International Judgments,” en Cesare Romano, Karen Alter, and Yuval Shany (eds.), *Oxford Handbook on International Adjudication*, Oxford University Press, 2014.
- Huneus, Alexandra, “Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court’s Struggle to Enforce Human Rights”, *Cornell International Law Journal*, 2011, 44:3.
- Janoski, Alford, Hicks y Schwartz (Eds.), *The Handbook of Political Sociology. States, civil societies, and globalization*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp. 489-505.
- Langford, Malcolm, Rodríguez-Garavito, César y Rossi, Julieta (eds.), *Making it Stick: Compliance with Social Rights Judgments in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 2015.
- MacDowell Santos, Cecilia, “El activismo legal transnacional y el Estado: reflexiones sobre los casos contra Brasil en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, No. 7, 2007, p. 30.
- Mann, Michael, “Una teoría del estado moderno”, en *Las fuentes del poder social II: El desarrollo de las clases y los Estados nacionales 1760-1914*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 110.
- Mersky, Marcie y Roth-Arriaza, Naomi, “Guatemala”, en *Due Process of Law Foundation, Víctimas sin mordaza, el impacto del Sistema Interamericano en la justicia transicional en Latinoamérica: los casos de Argentina, Guatemala, El Salvador y Perú*, México D.F., DPLF / Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2007, pp. 17-51.
- Miller, Ashley y Piccone, Ted, “El juicio de Ríos Montt, un ejemplo de colaboración entre los tribunales nacionales e internacionales”, 6 de junio de 2013,

disponible en: <http://es.riosmontt-trial.org/2013/06/ashley-miller-y-ted-piccone-el-juicio-de-rios-montt-un-ejemplo-de-colaboracion-entre-los-tribunales-nacionales-e-internacionales/>

Rodríguez Garavito, César, “Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America”, *Texas Law Review*, Vol. 89 (7), 2011.

Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, Dejusticia, 2010.

Sabel, Charles and Simon, William, “Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds,” *Harvard Law Review* 117 (2004): 1015-1091.

Santos, Boaventura de Sousa, “¿Puede el derecho ser emancipatorio?, en *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Bogotá, ILSA, 2009.

Santos, Boaventura de Sousa, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Lima, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2010.

Shai Dothan, “Judicial Tactics in the European Court of Human Rights” (Public Law & Legal Theory Working Papers, Chicago Journal of International Law, Vol. 12, No. 1, 2011.

Shany, Yuval, “Categorizing vertical and horizontal jurisdictional interactions”, en, *Regulating Jurisdictional Relations between National and International Courts*, New York, Oxford University Press, 2007, pp. 27-77.

Slaughter, Anne-Marie, *A New World Order*, Princeton University Press, 2004, pp. 12-15.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Assanidzé c. Georgia [GC], Sentencia de 8 de abril de 2004, analizado por Morte Gómez, Carmen, “*La eficacia de las sentencias del TEDH*”, en *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián*, Vol. 11, 2011, págs. 225-242.