

La transferencia de políticas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
Un análisis desde el caso González y otras vs. México

Presentada por:
Nayibe Castro Novoa

Trabajo de investigación para optar por el título de Maestra en Políticas Públicas

Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Xochimilco
Maestría en Políticas Públicas
Ciudad de México
2018

Dedicatoria y agradecimientos,

En primer lugar, quiero dar gracias a Dios.

Dedico este trabajo a mi padre a quien no pude acompañar en sus últimos días de vida, a mi madre por ser mi motor y ejemplo de lucha. A mi hermana y hermanos por darme felicidad y ganas de seguir adelante y a Sergio Ruiz por apoyarme incondicionalmente.

A Sandra, Eglé y Rosalio por ser mi familia durante estos dos años y a Henry por haberme enseñado el camino.

Agradezco mucho a México por esta oportunidad para crecer intelectualmente, por recibirme con los brazos abiertos y permitirme conocer su cultura. A mis amigas y amigos de la maestría que fueron parte fundamental para mi formación en esta etapa, y a los docentes que no solo nos enseñaron teorías sino a ser personas.

Gracias a mi tutora Pilar Berrios por su acompañamiento y dirección en este proceso, a Ludwig Guendel por su calidez en Costa Rica durante mi estancia de investigación y a todas las personas que me brindaron parte de su tiempo para entrevistarlas y obtener información que sin duda enriquece esta investigación.

Contenido

Introducción.....	5
Capítulo 1. De la gobernanza global a la transferencia de políticas.....	11
1.1. La gobernanza global para responder a los problemas sociales	12
1.2. Las redes de políticas para la gobernanza global	15
1.3. La transferencia de políticas, un recorrido por su conceptualización.....	19
1.3.1 El marco de análisis de la transferencia de políticas	23
Capítulo 2. La promoción y protección de los derechos humanos en Las Américas	34
2.1. Consolidación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos	35
2.2. Procedimiento en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	44
2.3. El principio de complementariedad y el control de convencionalidad.....	49
2.4. El cumplimiento de las Sentencias	54
2.5 México en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	57
Capítulo 3. Un análisis desde el marco de la transferencia de políticas en el caso González y otras vs México.....	62
3.1. La violencia contra las mujeres	63
3.1.1 Caso Campo Algodonero Vs México.....	65
3.2. Análisis del marco de transferencia de políticas	72
3.2.1 ¿Por qué transferir?.....	72
3.2.2. ¿Qué es transferido?	77
3.2.3. ¿Quién está involucrado en la transferencia?	80
3.2.4. ¿De dónde se transfiere?.....	82
3.2.5. Grados de transferencia	84
3.2.6. Restricción en la transferencia.....	85
3.2.7. ¿Cómo la transferencia lleva a fallas en las políticas?	86
Capítulo 4. Resultados de la transferencia de políticas de la Corte IDH en México a partir de Campo Algodonero	87
4.1. La llegada de la Sentencia González y otras a México	88
4.2. Reparaciones solicitadas por la Corte IDH en el Caso González y otras vs México.....	90
4.3. Identificación de la transferencia.....	92
4.3.1. Valores.....	93
4.3.2. Contenidos.....	94
4.3.3. Conceptos	99
4.4. La cristalización de políticas públicas respecto al caso.....	103
Conclusiones.....	109
Bibliografía.....	116
Anexo 1. Personas entrevistadas	120

Contenido de ilustraciones

Ilustración 1. Del aprendizaje de lecciones a la transferencia coercitiva	27
Ilustración 2. Factibilidad de la transferencia de política.....	30
Ilustración 3. Trámite ante la CIDH de casos individuales	44
Ilustración 4. Procedimiento ante la Corte IDH	47
Ilustración 5. Esquema del proceso nacional e internacional cuando se presentan violaciones a los derechos humanos	71
Ilustración 6. Proceso interno en México para dar respuesta a las medidas solicitadas por la Corte IDH en el caso González y otras vs México.....	89
Ilustración 7. Presupuesto asignado para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, 2011 - 2018, (pesos mexicanos)	107

Contenido de tablas

Tabla 1. Tipos de redes de políticas	16
Tabla 2. Trayectorias de la transferencia de políticas	29
Tabla 3. Estructura general de las Sentencias de la Corte IDH.....	48
Tabla 4. Sentencias de la Corte IDH contra los Estados Unidos Mexicanos	60
Tabla 5. Proceso de la demanda en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. 69	
Tabla 6. Principales tratados sobre derechos de las mujeres	75
Tabla 7. Actores señalados en la Sentencia Campo Algodonero	81
Tabla 8. Contenidos, conceptos y valores transferidos por la Corte IDH y las acciones realizadas por el Estado	93

Introducción

Los procesos de globalización no solo han permitido una mayor interacción en el ámbito económico, sino que han puesto en la agenda internacional diferentes temas políticos y culturales vitales que han reconfigurado la sociedad contemporánea. Uno de estos es la especificación de los derechos humanos, cuya relevancia, promoción, protección, respeto y garantía, se han generado en el marco de instancias supranacionales y de diferentes acuerdos entre Estados, los cuales comprometen los límites de su soberanía. Tal dinámica incluye la interacción de diferentes actores del ámbito local, estatal, nacional e internacional, que han obligado a la idea de una gobernanza global.

La gobernanza global es una nueva estructura de las relaciones de poder en el mundo para gestionar los asuntos públicos de tal manera que pueda reflejarse el protagonismo de nuevos actores sociales en todos los niveles, y en dónde la política mundial se entiende como un sistema multinivel interconectado; para lo cual, es necesario la consolidación de normas, procedimientos e instituciones que permitan una mejor coordinación interinstitucional a través de la integración en red de los diversos estamentos de la sociedad.

La necesidad de encontrar soluciones a los problemas públicos que afectan a las sociedades modernas, convoca a los diversos actores, como: sociedad civil, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, Estado, entre otros, a trabajar en conjunto, compartiendo sus conocimientos, experiencias, necesidades y capacidades; así, las soluciones innovadoras en el mundo, se llevan de una jurisdicción a otra a través del proceso conocido como la transferencia de políticas.

En ese contexto se crea el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), con el propósito de que las personas de las Américas tengan un mecanismo subsidiario para exigir sus derechos, ante la violación de estos y la falta de garantías dentro de su Estado, teniendo como premisa el agotamiento de los recursos internos y lograr una promoción y protección efectiva de los derechos humanos y la transformación de los problemas sociales que son reiterados en el continente como la desaparición forzada, la violencia contra las mujeres, la tortura, entre otros.

Este trabajo parte del interés de analizar el papel de la Corte IDH en los procesos de políticas públicas en los Estados a partir de las sentencias que dicta. En ese sentido, el marco de la transferencia de políticas permite examinar los procesos dentro de esta instancia y los diferentes elementos fundamentales para lo que se consolida en las sentencias, esto es: los actores y la relación entre estos, las fuentes y medios de información y los obstáculos para llevar a cabo las políticas.

Actualmente los análisis de transferencia de política han identificado que esta no solo se da entre Estados, sino que hay otros actores que realizan estos procesos de transferencias. Por ejemplo, Diana Stone estudia la participación de las organizaciones internacionales en la transferencia de políticas, en particular aquellas de orden económico como el Banco Mundial.

Vale la pena mencionar también que el Banco Interamericano de Desarrollo en el informe “La política de las políticas públicas” destaca la participación cada vez mayor de actores no convencionales en el proceso de las políticas públicas, dentro de los cuales destaca al poder judicial ya sea como un jugador con poder de veto, jugador proactivo, árbitro imparcial o representante de la sociedad.

Al establecerse estructuras institucionales que conducen a niveles más elevados de independencia judicial, las cortes se han vuelto menos sumisas y el Poder Judicial se ha repositionado en relación con otras ramas del gobierno. El número de fallos judiciales contrarios a las preferencias del Ejecutivo ha aumentado, en general, en muchos países latinoamericanos, y las decisiones de los tribunales están adquiriendo cada vez más importancia tanto en la política como en las políticas públicas (Banco Interamericano de Desarrollo , 2006, pág. 87).

Además, este contexto de participación más activa de los jueces se ve alimentada por la necesidad de la protección judicial de los derechos humanos, en dónde no solo se trata de resolver casos específicos de violación de derechos humanos, dándole contenido y alcance a la protección de derechos y libertades, sino de generar cambios estructurales que limitan su goce efectivo.

Bajo estas premisas, esta investigación busca analizar el papel de las organizaciones internacionales jurisdiccionales, en particular, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la transferencia de políticas, reconociendo a este como un nuevo actor o un actor no convencional en las políticas

públicas; con el propósito de identificar el resultado obtenido a través de las sentencias que emite y de las reparaciones solicitadas en estas para la transformación de los problemas públicos relacionados con los derechos humanos.

Por ende, este trabajo tiene tres objetivos específicos: el primero, analizar el papel de las organizaciones internacionales jurisdiccionales como nuevos actores en las políticas públicas; el segundo, realizar un ejercicio empírico de análisis del marco de transferencia de políticas a través de un caso en particular; y tercero, identificar los resultados de la transferencia en los Estados y sus implicaciones en política pública.

Adicionalmente, este trabajo resulta pertinente en el marco de los 40 años de la Convención Americana de Derechos Humanos y de la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para el fortalecimiento del SIDH.

Por efectos metodológicos, se hizo un trabajo exhaustivo en la búsqueda de sentencias con alto impacto en políticas públicas y se ubicaron tres en particular, estas fueron: Caso Artavia Murillo y otros¹ vs. Costa Rica (prohibición de practicar la Fecundación in Vitro); Caso Gelman² vs. Uruguay (Desaparición forzada, supresión y sustitución de identidad) y Caso González y otras³ vs. México (desaparición, agresión sexual, feminicidios).

En estas, se identificó que, si bien México no es el país que tiene el mayor número de Sentencias por parte de la Corte IDH, si es el país que cuenta con la mayoría de casos relacionados con la falta de garantía de los derechos de las mujeres. De las sentencias que han llegado a conocimiento de la Corte IDH (aquí se contemplan los casos archivados por cumplimiento, en etapa de supervisión y de fondo), en total son 9 nuevos casos contra México, cinco de estos se relacionan con la violación de derechos de las mujeres, lo cual muestra un problema social constante y la falta de mecanismos internos para garantizar los derechos de estas.

¹ Víctimas del caso: Grettel Artavia Murillo, Miguel Mejías Carballo, Andrea Bianchi Bruna, Germán Alberto Moreno Valencia, Ana Cristina Castillo León, Enrique Acuña Cartín, Ileana Henchoz Bolaños, Miguel Antonio Yamuni Zeledón, Claudia María Carro Maklouf, Víktor Hugo Sanabria León, Karen Espinoza Vindas, Héctor Jiménez Acuña, María del Socorro Calderón Porras, Joaquineta Arroyo Fonseca, Geovanni Antonio Vega Cordero, Carlos Eduardo de Jesús Vargas Solórzano, Julieta González Ledezma y Oriéster Rojas Carranza.

² Víctimas del caso: Juan Gelman, María Claudia García de Gelman y María Macarena Gelman García.

³ Víctimas del caso: Claudia Ivette Gonzáles, Esmeralda Herrera Monreal, Laura Berenice Ramos Monárrez y sus familiares

El caso González y otras vs. México se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la falta de diligencia en las investigaciones relacionadas con la desaparición y muerte de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez. La violación de los derechos este caso se relaciona con agresión sexual, derecho a la honra y la intimidad, derecho a la integridad personal, derechos de las mujeres, derechos de los niños y las niñas, garantías judiciales y procesales, y protección judicial.

Partiendo de este caso la pregunta específica es ¿cómo se explica el papel de la Corte IDH en la resolución de la sentencia González y otras vs México a partir marco de la transferencia de políticas para la garantía de los derechos de las mujeres en México, y qué resultados en políticas públicas se han obtenido a partir de estas, en un contexto de gobernanza global?

Respecto a la metodología de investigación, esta se enfocó particularmente en dos aspectos: análisis documental y entrevistas semiestructuradas. El análisis documental permitió la creación de un marco teórico robusto en relación a transferencia de políticas en idioma español, dado que los principales trabajos se encuentran en inglés; también favoreció un trabajo descriptivo importante respecto al Sistema Interamericano de Derechos Humanos; y se hizo revisión de leyes, decretos, documentos públicos, artículos y libros sobre el caso Campo Algodonero.

Por su parte, las entrevistas semiestructuradas permitieron alimentar los análisis respecto a la manera en que se da la transferencia, cómo funcionan las organizaciones tanto nacionales como internacionales, referir las discusiones actuales respecto a los derechos de las mujeres, y los retos para la garantía de los derechos humanos. En total se hicieron 12 entrevistas.

Adicionalmente, la participación en los cursos: 1. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, y 2. Recursos para incorporar los Derechos Humanos de las mujeres; ofrecidos por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y realizados entre abril y julio del 2017, brindaron importantes herramientas para el análisis. Además, la asistencia a las audiencias públicas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las sesiones llevadas a cabo entre enero y marzo del 2018, permitieron alcanzar una visión holística de su funcionamiento y alcance.

Este trabajo de investigación contiene cuatro capítulos. El capítulo 1 parte de analizar el contexto de la globalización y como esto ha permitido identificar problemas públicos globales que invocan la idea de una gobernanza global para solucionarlos; esto bajo un escenario en dónde participan diversos actores que interactúan a través de redes de políticas o redes de transferencia. El conocimiento que tiene cada uno de los actores resulta fundamental y permiten alimentar el proceso de transferencia de políticas.

La transferencia de políticas se entiende como el proceso en el que los conocimientos acerca de una política, programa, contenidos, disposiciones administrativas, conceptos, instituciones o valores se usan en el desarrollo de una política, programa, disposiciones administrativas, etc. en otro momento o lugar. De este marco se derivan las siguientes preguntas: ¿Qué es transferido?, ¿Quién transfiere las políticas?, ¿Por qué participar en la transferencia de políticas?, ¿Hay diferentes grados de transferencia?, ¿De dónde se han sacado las lecciones? y ¿Qué factores impiden la transferencia de políticas?

El Capítulo 2 corresponde al contexto histórico de la creación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que permite invocar los procesos que llevaron a la creación de las instancias encargadas de la promoción y defensa de los derechos humanos, en el marco de la Organización de Estados Americanos. Tanto la Comisión y la Corte interamericana de Derechos Humanos, tienen estatutos y funciones establecidas y se rigen por un instrumento fundamental para los derechos humanos en las Américas, como lo es la Convención Americana de Derechos Humanos.

Se describen así mismo, dos herramientas importantes para la garantía efectiva de los derechos; el primero, el principio de subsidiariedad, a través del cual se busca promover, proteger y garantizar de la manera más amplia todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, en el caso en que, en el ámbito nacional las instancias correspondientes no respondan a estas obligaciones, momento en el cual se activa el mecanismo internacional; y el segundo, el control de convencionalidad, para verificar si una ley, reglamento o acto de las autoridades del Estado, se ajustan a los principios y obligaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos, implementando en el orden interno la normatividad más garantista posible. Posteriormente, se señala la importancia del proceso del cumplimiento de las sentencias y algunos debates importante alrededor de este; y finalmente se especifica la inserción de México en el SIDH, y las principales reformas y artículos relacionados con los derechos humanos.

El capítulo 3 inicia describiendo el problema público que invoca el caso de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez vs México, como lo es el crecimiento generalizado y sistemático de la violencia contra las mujeres, el cual abarca diferentes actos en donde se discrimina, somete y subordina a las mujeres en los diferentes aspectos de su existencia, tanto en sentido material como simbólico, afectando su libertad, dignidad, seguridad, intimidad, integridad moral y/o física, entre otras.

Este no es un problema de índole personal o privado, sino social, dado que constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra. A partir de allí, se inicia el análisis de las categorías que refiere el marco de la transferencia de políticas tomando como centro la Corte IDH y la sentencia de fondo del caso.

El capítulo 4 tiene como propósito identificar los resultados de los elementos transferidos por la Corte IDH (valores, contenidos y conceptos), en relación a las reparaciones solicitadas y las acciones efectivamente realizadas por el Estado para su cumplimiento.

En particular, el resultado de la transferencia no remite en concreto al análisis de resultado de las políticas, sino a la efectiva incorporación de los elementos señalados en la sentencia; razón por la cual la transferencia se ubica fundamentalmente en las etapas de agenda y gestación de las políticas; sin embargo, se evidencia que a lo largo de los 16 años desde que los familiares de las víctimas hicieron su denuncia en el SIDH, se han creado leyes, instituciones, programas y políticas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, incorporando estándares internacionales.

Se presentan algunas conclusiones respecto a la pregunta de investigación y observaciones generales en función de mejorar los procesos de política pública a partir del papel de la Corte IDH y su interacción con otros actores; para de esta manera fortalecer el Estado de derecho y la justicia social, reivindicando los valores universales de los derechos humanos y la superación de los problemas sociales. Finalmente, se presenta la bibliografía utilizada durante la investigación, así como los anexos correspondientes.

Capítulo 1. De la gobernanza global a la transferencia de políticas

La globalización ha sido un fenómeno que está impulsando la idea de una globalidad, de acuerdo a David Held (2005) esta no conduce simplemente al “fin de la política” o a la desaparición de la capacidad reguladora, sino que es más exacto relacionarla con la expansión del marco de la actividad política y del abanico de actores implicados en ella, es decir que la globalización supone la continuación de la política a través de medios novedosos que operan en muy diferentes niveles.

Con la pérdida de poder de los Estados, la política no pierde su importancia, todo lo contrario, la incrementa, pero se transforma, ya no se concentra en defender los intereses de los ciudadanos de una localidad o de un país sino de los ciudadanos del mundo, caracterizados por una gran diversidad cultural, lo que determina que las características que identifican a una civilización cobren gran importancia; siguiendo a Ulrich Beck (2006) no ha sido el fracaso, sino el éxito de la política, lo que ha conducido a la pérdida del poder de intervención del Estado y a la deslocalización de la política (Giraldo Hernández, 2015, pág. 26).

En ese sentido, Giraldo (2015) destaca que esa nueva realidad global determina la necesidad de un desarrollo institucional que combine esfuerzos para lograr afrontar los grandes retos que la globalización presenta, y que pueden incluir no solo el desarrollo de nuevas instituciones, sino también la reforma de las existentes y la articulación de todas, para que sus resultados sean más efectivos.

Partiendo de allí, este capítulo busca describir cómo en ese marco de globalización, se presentan procesos de gobernanza encaminados a resolver los problemas globales, muchos de estos relacionados con los derechos humanos; así mismo, se identifica que las redes de políticas son importantes para la búsqueda de soluciones gracias a la participación de diversos actores en las escalas local, nacional e internacional, y además que estos procesos se fortalecen a partir de la transferencia de políticas que fomentan el intercambio de elementos de política importantes para resolver los problemas públicos.

1.1. La gobernanza global para responder a los problemas sociales

En términos generales, la gobernanza moderna es un concepto que describe y explica la descentralización que caracteriza al actual proceso de dirección de la sociedad; su multipolaridad y carácter de sistema, ha dado pie al concepto o metáfora de “gobernanza por redes” o “gobernanza participativa”, que en razón de la sinergia de los recursos públicos, privados y sociales incrementa la claridad, capacidad y eficacia directiva de una sociedad (Aguilar, 2007).

El concepto de gobernanza se refiere a una serie de cambios que se han dado desde fines del siglo XX, relativos a las relaciones entre gobierno y sociedad en muchos Estados para poder reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la sociedad (UNAM, s.f., pág. 29) En ese sentido, es posible agregar el carácter global a la definición, y destacar que estos propósitos se buscan de manera global a través de la interacción entre diferentes actores.

Como ha señalado Moyntz «la "gobernanza" se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas". La gobernanza se caracteriza por adoptar una perspectiva más cooperativa y consensual que la que se había dado en los modelos tradicionales de gobernar (Cerillo i Martínez, 2005, pág. 12).

Por lo tanto, los esquemas correspondientes de gobernanza se consideran fenómenos multinivel, pues conectan diferentes escalas geográficas, desde las comunidades más pequeñas hasta las planetarias. Por ende, para resolver tales problemas los gobiernos deben promover esquemas de cooperación global y regional (Legler, 2013, pág. 254).

De acuerdo con Gina Giraldo (2015), el concepto de gobernanza global empieza a ser utilizado en la década de los noventa principalmente en ámbito académico y en las instituciones dedicadas a definir políticas públicas, como una nueva forma de hablar de lo público. Básicamente, su objeto de estudio es la gobernanza entendida como gobierno y dirección de la sociedad con participación de diferentes actores sociales, con el propósito fundamental de garantizar la defensa del bien público o interés general; es un concepto que aparece ante la necesidad de establecer un nuevo orden mundial alrededor de la ejecución de políticas que garanticen mejores condiciones para la

sociedad, teniendo en cuenta la existencia de diversos actores que interactúan fuera de las fronteras de los países. En ese sentido,

La gobernanza global es el sistema de normas e instituciones establecido por la comunidad internacional y los actores privados para gestionar los asuntos políticos, económicos y sociales. Una buena gobernanza, en el ámbito tanto nacional como global, debería promover valores como la libertad, la seguridad, la diversidad, la equidad y la solidaridad. Asimismo, debería garantizar el respeto de los derechos humanos, el imperio de la ley en el plano internacional, la democracia y la participación, fomentar las actividades empresariales y respetar los principios de responsabilidad, eficacia y subsidiariedad (Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, 2004, pág. 82).

Por su parte, Thomas Legler (2013) define la gobernanza global como la resolución de problemas globales específicos por medio de la creación de distintas esferas transnacionales de autoridad, cada una de las cuales comprende un grupo diferente de actores y una arquitectura institucional particular. Además, destaca que hay cuatro elementos centrales que constituyen la gobernanza global, a saber: la resolución de problemas globales o regionales, la creación de esferas de autoridad, el conjunto de actores y la arquitectura institucional.

En el mismo sentido, Giraldo (2015) señala, (citando a Michael Barnett y Kathryn Sikkink, 2010) que la gobernanza global se refiere a la forma en la que los diversos actores trabajan juntos para mantener el orden y lograr metas colectivas. En consecuencia, el estudio de la gobernanza global consiste, en última instancia, en cómo se crean, producen, mantienen y afinan las reglas, y controlan la acción internacional, transnacional y, cada vez más, local.

Las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, componen conjuntamente lo que por lo general se denomina gobernanza global, en la búsqueda de solución de problemas colectivos; los problemas de los cuales deben ocuparse aparecen enumerados en sus estatutos y su misión establecida (Mayntz, 2001).

Cortina Adela (2015) señala que esas relaciones globales pueden darse entre individuos, entre instituciones o entre individuos e instituciones, todos los cuales pueden pertenecer a una comunidad, en este caso global, porque lo que construye comunidad es tener una causa común y, por tanto, pertenecer por nacimiento a una raza o nación es menos

importante que perseguir con otros la realización de un proyecto (Giraldo Hernández, 2015, pág. 44).

Es decir, que se presentan varios actores en diferentes niveles que formulan e implementan políticas globales, para lo cual, es necesario procesos de coordinación y cooperación horizontal entre los organismos transnacionales, internacionales, nacionales y locales en el direccionamiento de la política pública global, por ende, el resultado se configurará principalmente de procesos de negociación, consenso y compromisos.

Es una forma más cooperativa de gobernar, diferente al antiguo modelo jerárquico en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que hacían parte de la sociedad civil; hoy significa que instituciones estatales y no estatales, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas (Mayntz, 2001).

La gobernanza global es un proceso de dirección de la sociedad, que se apoya en un gobierno no tradicional, no jerárquico, sino cooperativo en el que participan actores gubernamentales y no gubernamentales de diferentes niveles, con el propósito de formular y dirigir la política pública global, para atender de forma más efectiva los asuntos globales y lograr mayor desarrollo económico, social e institucional en el largo plazo; todo lo anterior a través de la fijación de normas, principios, procedimientos y prácticas, que permitan que los seres humanos vivan en paz interior, se haga un uso más racional de los recursos naturales y se brinde mayores oportunidades de desarrollo (Giraldo Hernández, 2015, pág. 47).

Aunque gran parte de esta se basa en esquemas multilaterales en los que participan representantes del estado y burócratas internacionales, muchos expertos afirman que cada vez se requieren más arreglos de gobernanza policéntricos, complejos o multisectoriales que promuevan la participación de una amplia gama de actores no estatales (Legler, 2013, pág. 258).

De manera que, la multiplicidad de instancias tiene ventajas y desventajas, la mayor desventaja es que genera confusión frente a quiénes son los responsables de atender los problemas y asuntos que son mundiales, y de distribuir equitativamente los bienes globales, pero la mayor ventaja es generar un sistema de contrapesos, de veeduría mutua, para evitar que alguna de esas instancias ejerza un poder arbitrario en contra de la libertad de los individuos (Giraldo Hernández, 2015, pág. 60).

Como David Held y Anthony Mc- Grew refieren, las instituciones de gobernanza tienen una “geometría variable” de acuerdo con las particularidades de cada área temática específica, global o regional. Estas instituciones pueden incluir organizaciones, regímenes, leyes y regulaciones, normas, principios y procedimientos de toma de decisiones (Legler, 2013, pág. 258).

En definitiva, la gobernanza global es una nueva estructura de las relaciones de poder en el mundo para gestionar los asuntos públicos de tal manera que pueda reflejarse el protagonismo de nuevos actores sociales en todos los niveles: local, regional, nacional, internacional, global; en ese sentido, no establece jerarquías entre los diferentes actores, en dónde la política mundial se entiende como un sistema multinivel interconectado, reconociendo la heterogeneidad de formas, mecanismos y fines de gobernanza; por consiguiente, es necesario la consolidación de normas, procedimientos e instituciones que permitan una mejor coordinación interinstitucional a través de la integración en red de los diversos estamentos de la sociedad.

1.2. Las redes de políticas para la gobernanza global

Dado que en el contexto de la globalización existen multiplicidad de vínculos e interconexiones entre los Estados y otros actores, se intensifica el grado de interacción e interdependencia entre estos, gracias a los cuales se desarrollan las redes de políticas públicas entre los actores interesados. Específicamente, el concepto de redes en el análisis de procesos de política pública surgió a mediados de los setenta y principios de los ochenta, como un intento de explicar su papel en el proceso de la hechura de las políticas, en dónde se tienen en cuenta los problemas, actores y percepciones de los actores de la red.

Erik Klijn (1998) describe que para Benson las redes de políticas públicas se refieren principalmente a organizaciones complejas conectadas con otras por dependencias de recursos, y distinguidas de las demás con rupturas en la estructura de dependencias de recursos. Es decir, consta de una gran cantidad de relaciones y vínculos directos e indirectos definidos por relaciones mutuas de dependencia de los actores.

Por lo tanto, el análisis de los procesos políticos desde una perspectiva de redes implica que el analista se centra en los patrones de relación entre actores, sus

interdependencias y la forma en que esos patrones e interdependencias influyen en el proceso político. De modo que, las redes de políticas públicas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos (Klijn, 1998, pág. 34). Así mismo, Klijn subraya que las tres características más importantes en las redes de políticas públicas son:

- Las redes existen debido a las interdependencias entre actores
- Las redes constan de una diversidad de actores cada uno de los cuales tiene sus propias metas
- Las redes son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores

Se considera que se pueden presentar redes de políticas públicas cerradas dado que se encuentran dentro de comunidades políticas y redes abiertas que se enfocan en asuntos específicos; además, se destaca que estas son principalmente estructuras políticas que pueden impedir o facilitar resultados de políticas, pero no determinan como tal los resultados. En el siguiente cuadro se identifican los diferentes tipos de redes de políticas:

Tabla 1. Tipos de redes de políticas

Dimensión	Comunidad política	Redes de asuntos
Miembros		
Número de participantes	Muy limitado, algunos grupos conscientemente excluidos	Muchos
Tipos de intereses	Dominio de intereses económico / profesional	Amplio rango de intereses afectados
Integración		
Frecuencia de interacción	Frecuente, alta calidad, interacción de todos los grupos vinculados con las políticas de referencia	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad
Continuidad	Miembros, valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados	Cierto grado de acuerdo, pero con conflicto presente.
Recursos		
Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es una relación de intercambio.	Algunos participantes poseen recursos, pero son limitados. La relación básica es la consulta.
Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes	Jerarquía, los líderes pueden deliberar con los miembros.	Variada, distribución variable y capacidad de regular a los miembros.
Poder	Equilibrio de poder entre los	Podere desiguales, que

Dimensión	Comunidad política	Redes de asuntos
	miembros. Aunque, un grupo puede dominar, debe tratarse de un juego de suma positiva para que la comunidad persista.	reflejan recursos desiguales y acceso desigual, juego de suma nula.

Fuente: Zurbriggen (2003) citando a Marsh y Rhodes 1992.

La contribución de la literatura de redes de políticas públicas fue el esfuerzo de elaborar una concepción que trascendiera la distinción tradicional entre agente y estructura, bajo un concepto flexible diseñado para capturar el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración de políticas sectoriales, así como haber desarrollado una concepción que trascendiera las visiones sociocéntricas y estadocéntricas. (Zurbriggen, 2011, pág. 7).

Por lo tanto, las redes son estructuras en las que operan agentes, los cuales interpretan, construyen y reconstruyen las redes, dado que no se consideran permanentes; estas pueden cambiar en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos. La red es estructural porque prescribe los asuntos que son discutidos, como deben ser tratados, posee un conjunto distintivo de reglas y contiene imperativos organizacionales (Zurbriggen, 2003, pág. 7).

Esto significa que en la literatura de redes de políticas públicas se hace énfasis en la interacción estratégica entre actores. Los actores necesitan a los otros en virtud de las interdependencias que existen, pero, al mismo tiempo, intentan dirigirse hacia sus propias preferencias, conllevando a una interacción compleja y a procesos de negociación (Klijn, 1998, pág. 36). Así, todas las disciplinas que trabajan con las redes de políticas comparten un entendimiento común en que se les considera como:

Un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes". (Börzel, 1997, pág. 2).

En particular, las redes de políticas públicas constan de una gran variedad de actores que tienen sus propias metas y estrategias. No hay un actor individual que tenga suficiente poder para determinar las acciones estratégicas de los demás actores. No hay

ningún actor central y no existen metas dadas a priori por un actor central, que puedan ser utilizadas como método de medición de la política efectiva (Klijn, 1998, pág. 36).

Este enfoque sugiere que las organizaciones deberían ser sistemas racionales organizados para operar tan eficientemente como sea posible. Para ello, el administrador necesita asegurarse una línea de comando muy rígida y procesos organizados de comunicación, control y coordinación. (Klijn, 1998, pág. 13).

Como señala Börzel en un entorno dinámico y crecientemente complejo, donde la coordinación jerárquica tiende a dificultarse si no a imposibilitarse, la gobernación se hace da vez más factible sólo en los *policy networks*, proveyendo una estructura para la coordinación horizontal eficiente de los intereses y las acciones de los actores corporativos públicos y privados, mutuamente dependientes de sus recursos (Börzel, 1997, pág. 18).

En consideración de lo anterior, vale la pena resaltar que en la transferencia de políticas suele hacerse hincapié en comunidades de políticas estrechamente entrelazadas en forma de red de políticas, que pueden estar constituidas por una constelación de representantes de comunidades epistémicas, empresarios o emprendedores de las políticas, burócratas clave, políticos o grupos privilegiados. De modo que, las redes de transferencia de políticas ofrecen un contexto para evaluar la compleja interacción de agendas de políticas estatales, no estatales, transnacionales e internacionales, son fenómenos orientados a la acción y establecidos con la intención específica de impulsar un cambio de políticas.

Evans y Davies (1999) especifican que una red de transferencia de políticas se establece con la intención específica de impulsar un cambio de políticas, y por lo tanto, en general no se requiere ningún proceso extensivo de negociación o de formación de una coalición externa a la red de transferencia; además, destacan que gracias al desarrollo de Internet se han abierto oportunidades para generar redes transnacionales de comunidades epistémicas de quienes se encuentran involucrados en los procesos de transferencias.

El enfoque de la comunidad epistémica se refiere directamente a la evolución de las políticas dentro de las redes de transferencia. Las comunidades epistémicas están constituidas por profesionales de las ciencias naturales y sociales, o por individuos de alguna disciplina o profesión con capacidad reconocida en cuanto a conocimientos

pertinentes para las políticas, que forman parte de organismos nacionales, transnacionales e internacionales (Evans & Davies, 1999, pág. 224). Estas se consideran fuente de innovaciones para las políticas los cuales tienen la capacidad de extenderlas a nivel internacional a través de redes, en la medida en que estas se consolidan y tienen mayor influencia política, definen los intereses de los Estados y fijan estándares, se insertan en las creencias de la comunidad.

Para Emanuel Adler y Peter Haas (2009) las comunidades epistémicas ayudan a promover, las nuevas ideas e innovaciones en las políticas permanecerían confinadas a grupos de investigación, organizaciones internacionales o gobiernos nacionales individuales y, por lo tanto, no producirían efectos estructurales. Los miembros de las comunidades epistémicas se implican activamente en esfuerzos a nivel nacional, pero también difunden sus consejos sobre políticas concretas a nivel transnacional mediante comunicaciones con colegas de cuerpos científicos y otras organizaciones internacionales en conferencias, publicaciones y otros métodos de intercambio de enseñanzas e información.

En conclusión, el esfuerzo de la gobernanza global en relación con acciones coordinadas a través del análisis de redes de políticas públicas nos permite identificar los procesos de interacción que se dan alrededor de la transferencia de políticas y la relación entre los diferentes actores involucrados. Rhodes ha llamado “nueva forma de gobierno a gobernar sin un gobierno” que se refiere a la elaboración de políticas mediante redes interorganizacionales, de niveles múltiples y con organización propia (Evans & Davies, 1999).

1.3. La transferencia de políticas, un recorrido por su conceptualización

Los estudios sobre la transferencia de políticas surgen de la literatura de la política comparada. Antes de 1940 los estudios se enfocaron en las instituciones formales del gobierno central y su descripción. Se puso énfasis en examinar cómo interactuaba la sociedad civil y el Estado, más tarde en los años sesenta, se enfatizó en el análisis comparativo de las políticas.

Es así como emergieron varios estudios con el objetivo de identificar el proceso denominado difusión de políticas, particularmente en Estados Unidos, para explicar la adopción y difusión de políticas a través del sistema federal. La difusión se ha definido

como cualquier patrón de adopciones sucesivas de una innovación política, describe una tendencia de incorporación secuencial de una práctica, política o programa, también busca identificar los patrones de difusión de las políticas y las características geográficas y estructurales de los países que podrían explicarlas.

Si bien la difusión puede influir en la toma de decisiones a nivel nacional, las innovaciones de política en otros lugares no son condición suficiente para que otra jurisdicción adopte la misma política (Stone, 2001). De ahí que a finales de los años ochenta, se concluyera que una debilidad de estos estudios consistía en hacer referencia solo al proceso de transmisión sin identificar el contenido de las nuevas políticas.

Surgió entonces un nuevo enfoque denominado obtención de lecciones (*lesson-drawing*), acuñado por Richard Rose, quien señala que la enseñanza puede entenderse como una conclusión orientada a la acción acerca de programas que se están aplicando en otra parte (ciudad, Estado, Nación o el propio pasado de una organización). Una lección es entonces aprendizaje deducido del análisis de esas acciones institucionales (Rose R., 1991, pág. 7). En consecuencia, se centra en el acto voluntario de transferencia por parte de actores racionales que trabajan en contextos políticos específicos.

Por su parte, el término convergencia de políticas da la impresión de que la transferencia surge como consecuencia de fuerzas estructurales, cuando en realidad se trata de una idea macroeconómica más general para describir patrones de funcionamiento en la organización económica, social y política de países, eventualmente impulsados por la industrialización, la globalización o la regionalización (Stone, 2001, pág. 6).

En ese sentido, se distingue la transferencia de políticas de la convergencia porque esta última puede producirse de manera no intencional, mientras que la intencionalidad es un elemento esencial de los procesos tanto voluntarios como coercitivos de la transferencia (Evans & Davies, 1999, pág. 213). Sin embargo, se puede considerar que la transferencia de políticas puede ser un factor causal de la convergencia.

David Dolowitz y David Marsh (1996) definieron el concepto de la transferencia de políticas como un "proceso en el que los conocimientos acerca de una política, disposiciones administrativas, instituciones, etc. en un momento o lugar, se usan en el

desarrollo de una política, disposiciones administrativas, instituciones, etc. en otro momento o lugar". Vale la pena destacar que estos autores se basan en varios de los postulados de Rose para la definición de su marco de análisis sobre la transferencia de políticas, aunque el enfoque de Rose es más limitado pues se centra principalmente en la obtención de enseñanzas de manera voluntaria, mientras que la transferencia de políticas abarca las intervenciones tanto voluntarias como coercitivas. Aunque, sin duda la transferencia se relaciona de una u otra manera con otros conceptos como la difusión de políticas, la elaboración de lecciones y la innovación de políticas, pues los procesos de extracción de lecciones y la transferencia pueden ser resultado del aprendizaje.

Otros autores como Sobaci y Dussauge arguyen que la transferencia puede adoptarse, respectivamente, como (i) un marco general que incluye la difusión, la convergencia y el aprendizaje de políticas o (ii) un proceso intencional de reconocimiento de ideas/lecciones útiles para el rediseño e implementación de ellas (Fuentes, s.f.).

La literatura sobre la transferencia de políticas busca, en definitiva, entender el proceso mediante el cual las políticas y prácticas pasan de las fuentes de exportación normativa a las jurisdicciones importadoras, especialmente los agentes de transferencia de políticas y los procesos de toma de decisiones en las jurisdicciones importadoras (Stone, 2001, pág. 8).

Esta se produce, también, dentro de las redes de actores horizontales y verticales que se extienden a través de diferentes escalas de gobernabilidad, dentro y fuera de las fronteras, incluyendo las instituciones sub-nacionales, (regionales y locales). Estas últimas fueron identificadas como importantes agentes de transferencia, que se benefician, sobre todo de procesos vinculados con la globalización y la descentralización (Benson & Jordan, 2011, pág. 4).

Por su parte, Diane Stone (2001) vincula la transferencia de políticas con las redes de políticas, enfocando su análisis a las entidades no estatales y, en particular, a los actores involucrados en la exportación de ideas.

Analiza las formas "blandas" de transferencia y emprendimiento político realizado por los tanques de pensamiento, consultoras, fundaciones y el sector universitario. Para facilitar la transferencia de políticas, estas organizaciones dependen de otros actores y no pueden ser vistas como agentes independientes o aislados de transferencia, enfatiza

el papel de la agencia en los procesos de transferencia y enfatiza la lógica de elección en la selección de las ideas políticas, la cognición e interpretación de las circunstancias o el ambiente y la racionalidad limitada en la imitación, la copia y la modificación por los tomadores de decisiones (Stone, 2001, pág. 2).

Otros autores, consideran que la transferencia de políticas se usa como concepto genérico que abarca afirmaciones muy distintas acerca de la naturaleza de la elaboración de políticas (Evans & Davies, 1999, pág. 204). En ese sentido, se precisa que lo que buscaron Dolowitz y Marsh fue involucrar en un solo marco de análisis las diferentes características que se presentan para la generación de transferencia de políticas, por ejemplo, voluntaria o coercitiva, temporal o espacial.

También, se señala que la transferencia de políticas dirige la mirada analítica hacia el Estado cuando puede ser que las ideas, los intereses, los comportamientos, las percepciones y los discursos sean transportados y adaptados independientemente de las estructuras estatales (Stone, 2001).

Este proceso está relacionado con la innovación, Hogwood y Peters (1983) señalan que la sucesión de políticas se extiende cada vez más en el sentido de que hay innovación cuando una idea o un programa son totalmente nuevos, Hogwood y Gunn distinguen la sucesión de políticas de la innovación de políticas por el grado en que los actores de la política, el proceso y los resultados sustantivos del proceso de la política están moldeados por las políticas existentes que se pretende reemplazar con la sucesión (Evans & Davies, 1999, págs. 208-209).

Otros autores como Davis Benson y Andrew Jordan (2011), destacan, más bien, el papel de los actores e instituciones que participan en el ciclo de las políticas, pues cada uno tendrá diferentes conocimientos, intereses y motivaciones en la transferencia. Ello requiere reconstruir diversas estrategias para la transferencia y uso de información sobre cómo está operando en el otro sistema político o administrativo.

También, esas diversas manifestaciones de la transferencia de políticas señaladas anteriormente son tomadas por Mark Evans y Jonathan Davies (1999) quienes a través de un enfoque multidisciplinario y de niveles múltiples de análisis, proponen un modelo de adicionalidad, para el análisis de la transferencia de políticas.

La transferencia de políticas, por lo tanto, es un proceso que tiene componentes políticos y técnicos. Se puede considerar como una forma de toma de decisiones

mediante el uso de las experiencias de otras instituciones locales, nacionales o internacionales como fuentes de conocimiento y orientación. El crecimiento de los estudios sobre esta temática puede aplicarse a fenómenos como la globalización, la gobernanza global e incluso la innovación política.

1.3.1 El marco de análisis de la transferencia de políticas

Dolowitz y Marsh (1996, 2000) crearon un marco de análisis del proceso de transferencia de políticas en el ciclo de las políticas, no como una teoría sino como una heurística, cuyo objetivo es profundizar los estudios en dicha materia. De este marco se derivan las siguientes preguntas: ¿Qué es transferido?, ¿Quién transfiere las políticas?, ¿Por qué participar en la transferencia de políticas?, ¿Hay diferentes grados de transferencia?, ¿De dónde se han sacado las lecciones? y ¿Qué factores impiden la transferencia de políticas? A continuación, abordaremos cada una de estas preguntas.

Objetos, actores y tipos de transferencia de políticas

Tal como se describe en la definición de transferencia de políticas, los elementos a transferir pueden ser varios, a saber: objetivos, contenidos e instrumentos de política; programas de políticas; instituciones; ideologías; ideas y actitudes; y lecciones negativas. Se puede establecer una distinción entre transferencia de componentes no físicos como las ideas, los conceptos o actitudes, y la transferencia de componentes físicos como los programas o la implementación (Evans & Davies, 1999, pág. 238). Se ha identificado que de acuerdo a lo que se busque transferir, habrá mayor acción entre un actor u otro, para ello consideremos quienes son esos actores fundamentales en la transferencia de políticas.

Inicialmente el marco de Dolowitz y Marsh (1996) incluía seis actores involucrados en la transferencia de políticas dentro de los que encontramos: funcionarios/as elegidos/as, partidos políticos, burócratas o funcionarios/os públicos, grupos de presión, emprendedores/as de políticas y expertos/tas; posteriormente, en el 2000, incluyeron los tanques de pensamiento (*think tank*), gobiernos supranacionales e instituciones no gubernamentales; y los consultores/as. Es decir, que en total tenemos nueve actores que interactúan en los procesos de las políticas públicas y por ende pueden tender a buscar solución a los problemas públicos que enfrente a través de la transferencia de políticas

considerando un amplio margen de acción e interacción de actores en el nivel local, nacional e internacional.

En el nivel nacional, los actores intentan innovar a partir de su propio contexto, es decir, examinando los éxitos y fracasos de las políticas anteriores; así mismo, las personas responsables de la política observan los sistemas políticos extranjeros, particularmente aquellos que son innovadores en algún tema en particular y que son afines a sus ideologías o intereses para realizar transferencias.

De manera particular, los gobiernos nacionales acostumbran a transferir ampliamente ideas y normas de políticas a través de comunidades epistémicas, ONG, grupos de reflexión, coaliciones de defensa y organismos intergubernamentales como la OCDE (Stone, 2001, pág. 6). Inclusive los grupos de presión, son vehículos de esta transferencia política, en la medida en que uno de sus objetivos importantes es el impacto político de sus organismos frente a funcionarios/as electos/as y los funcionarios públicos, quienes deben recurrir a ellos para obtener información necesaria que les permita formar una coalición mayoritaria. Tales grupos generalmente operan en la capital del Estado, aunque tienen organismos a nivel nacional con programas definidos centralmente y con gran capacidad de una acción de coordinación interestatal (Rose R. , 1993, pág. 56).

Rose recalca que los empresarios de políticas no sólo son importantes para la obtención de enseñanzas debido a su defensa de las lecciones, sino también porque su preocupación por un tema especial los lleva a crear una red nacional o internacional de contactos que son una fuente de ideas para nuevos programas (Dolowitz & Marsh, 1996, pág. 3). Estas redes de interacción son conocidas como comunidades epistémicas, entendidas como una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo particular; debido a su conocimiento especializado.

A nivel internacional, un agente crucial para la transferencia de políticas, son las organizaciones internacionales. Algunas hacen “lobby” ofreciendo cooperación en función del cumplimiento de obligaciones internacionales suscritas por los Estados, a través de la promoción de enfoques, metodologías o tecnologías, mientras que otras lo hacen de manera coercitiva en virtud de la exigencia para la otorgación de préstamos u otro tipo de mecanismos financieros. Estas organizaciones influyen directamente en los formuladores de políticas nacionales, a través de sus políticas y condiciones de

préstamo, e indirectamente, a través de la información y las políticas difundidas en sus conferencias e informes (Dolowitz & Marsh, 2000, pág. 7).

El asesoramiento de consultores, ya sean individuos o empresas, juegan un papel destacado en este proceso de transferencia de políticas, ya que actúan como personas expertas en el desarrollo de nuevos programas, políticas y estructuras institucionales, tanto a nivel nacional como internacional.

El papel de los consultores internacionales hace menos clara la distinción entre la transferencia voluntaria y la transferencia coercitiva. Por ejemplo, si bien los consultores pueden "forzar" un modelo uniforme de reforma del mercado sobre los países en desarrollo, si son contratados por un gobierno, ya sea como agente de una agencia de ayuda internacional o "independientemente", tal situación claramente tiene elementos tanto voluntarios y de transferencia coercitiva (Dolowitz & Marsh, 2000, pág. 7).

Como dice Robertson las lecciones de política del extranjero a menudo se presentan como verdades políticamente neutrales, debajo de esto los adversarios usan con tanta frecuencia lecciones como armas políticas (Dolowitz & Marsh, 1996, pág. 4). Principalmente se especifica la diferencia entre los casos de transferencia coercitiva directa e indirecta.

Por un lado, de acuerdo Dolowitz y Marsh (1996) tenemos la transferencia voluntaria, la cual se da principalmente a partir de la insatisfacción con el *status quo*, pues generalmente cuando las cosas funcionan de manera adecuada no se realizan cambios, entonces cuando las rutinas establecidas dejan de brindar soluciones se buscan alternativas, en este aspecto, es importante considerar que la definición del fracaso de una política tiene carácter subjetivo y político.

Así, por ejemplo, si un gobierno busca a toda prisa una solución a un problema urgente, es más probable que haya transferencia, porque la necesidad de una solución es imperativa, pero es menos probable que la transferencia tenga éxito porque un tiempo limitado conducirá inevitablemente a una búsqueda limitada de modelos y, por tanto, probablemente a una transferencia defectuosa (Dolowitz & Marsh, 2000, pág. 4).

Un escenario propicio en el proceso de transferencia voluntaria son los procesos electorales pues los partidos políticos tienden a obtener enseñanzas o lecciones a través

de la transferencia de políticas para establecer una marca propia e innovadora. Así mismo, en temas que afectan a todos los países, se destaca que en el marco de la interdependencia compleja, se recurre a expertos internacionales que brinden lecciones que permitan reducir esa incertidumbre en el sistema, un ejemplo, puede ser una amenaza internacional, en donde la participación de diferentes actores tendrá como resultado que los países aprueben una serie de políticas de manera autónoma en función de generar mayor estabilidad. En general se considera que, para los actores no estatales, la persuasión y la transferencia voluntaria parecen ser los principales modos de operación.

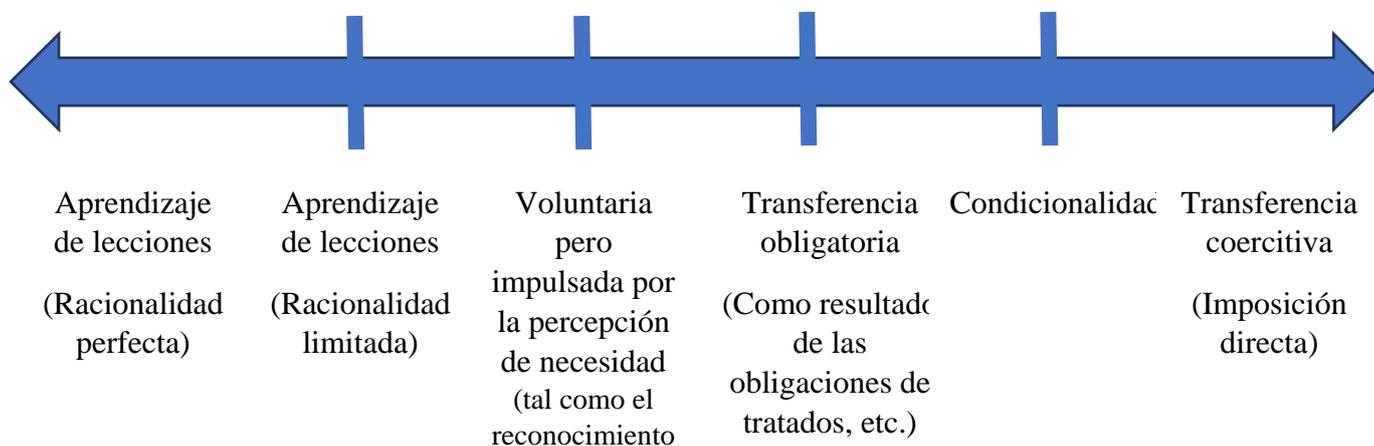
Evans y Davies (2011) resaltan que el proceso de transferencia voluntaria puede presentar diferentes etapas como: búsqueda, contacto, surgimiento de una red alimentadora de información, cognición y recepción, surgimiento de una red de transferencia, movilización cognoscitiva y de la élite, interacción, propuestas, decisión de entrar en la corriente de políticas, implementación del proceso y resultado. La capacidad de pasar a través de estas etapas depende a menudo de factores del entorno, y del tipo de agente de la transferencia. El proceso de transferencia voluntaria puede interrumpirse en cualquier punto posterior a la búsqueda y, aún así, dar como resultado una forma de transferencia como la obtención de una enseñanza, la transferencia simbólica o perceptual (Benson & Jordan, 2011, pág. 225).

Por otra parte, la transferencia coercitiva puede ser directa o indirecta, la primera, se da principalmente entre organismos internacionales y los Estados, y no de un Estado a otro. Diane Stone (2010) asoció al nivel global la coerción directa con las actividades de los estados poderosos y las organizaciones internacionales como el Banco Mundial cuando tratan de imponer sus políticas a otros actores, especialmente a los del mundo en desarrollo. La segunda, se da en medio de externalidades que afectan a algunos países en concreto y los llevan a tomar medidas conjuntas; por ejemplo, los avances tecnológicos que requieren un comportamiento más dinámico por parte de los formuladores de políticas, o por razones de competencia entre Estados, pues ninguno querrá quedar al margen de un tema político importante, ni dejar de participar del consenso internacional como impulsor de transferencia de políticas, para estar a la altura de la comunidad internacional (Dolowitz & Marsh, 1996, pág. 7).

Dolowitz y Marsh (1996) construyeron una línea continua de transferencia que va desde la extracción de lecciones hasta la imposición directa de un programa, una

política o un arreglo institucional tal como se ve en la siguiente ilustración, esta herramienta se considera un dispositivo heurístico que permite pensar de manera más sistemática sobre los procesos involucrados.

Ilustración 1. Del aprendizaje de lecciones a la transferencia coercitiva



Fuente: Dolowitz y Marsh (1996).

Grados y fuentes de la transferencia de políticas, los factores de éxito y fracaso en el proceso

La construcción de los grados de transferencia se basa principalmente en el trabajo de Rose (1996), quien identifica cinco caminos en la obtención de enseñanzas:

Copia: La promulgación de un programa más o menos intacto que ya está en vigor en otra jurisdicción.

Adaptación: Ajustar para un contexto diferente un programa que ya está en vigor en otra jurisdicción.

Haciendo un híbrido: Combinando elementos de programas de dos lugares diferentes.

Síntesis: Combinando elementos familiares de programas en un número de lugares diferentes para crear un nuevo programa.

Inspiración: Utilización de programas que se tienen en otro lugar como estimulante intelectual para desarrollar un programa novedoso (Rose R. , 1993).

Sin embargo, Dolowitz y Marsh, en la construcción de su marco combinan las categorías de hibridación y síntesis, es decir, que los grados de transferencia para estos autores son cuatro (copia, adaptación, mixtura e inspiración).

La transferencia de políticas es una combinación de procesos y agentes; por lo tanto, es posible que, mientras que los políticos tienden a buscar soluciones rápidas se basarán en la copia o la emulación, mientras los burócratas probablemente están más interesados en las mezclas. De manera similar, es posible que, si bien la emulación es crucial en la etapa de establecimiento de la agenda, copiar o combinar varias políticas o programas diferentes puede ser más aplicable en la fase de formulación de políticas o de implementación del proceso de formulación de políticas (Dolowitz & Marsh, 2000, pág. 9).

La transferencia de políticas es una combinación de procesos y agentes; por lo tanto, es posible que, mientras los políticos tienden a buscar soluciones rápidas basadas en la copia o la emulación, los burócratas probablemente están más interesados en los híbridos. De manera similar, es posible que, si bien la emulación es crucial en la etapa de establecimiento de la agenda, copiar o combinar varias políticas o programas diferentes puede ser más aplicable en la fase de formulación de políticas o de implementación del proceso de formulación de políticas (Dolowitz & Marsh, 2000, pág. 9).

Una manera de obtener lecciones es a través de la revisión del pasado. Dicho análisis retrospectivo ofrece ventajas en cuanto al tiempo y los recursos, sin embargo, es importante para este ejercicio conocer a cabalidad los resultados e impactos de las acciones realizadas y también reconocer que los contextos son cambiantes. Asimismo, se debe tener en cuenta que éxito puede ser relativo, pues quizá una acción exitosa en el pasado no lo sea en las condiciones actuales.

Esto es un insumo fundamental a considerar para cualquier fuente de lecciones. Otras opciones son: buscar dentro de un Estado, en medio de sus organizaciones en las diferentes ramas y divisiones, en otros sistemas políticos, si las estructuras constitucionales son similares o inclusive dentro de una cultura política relativamente armoniosa. También es común que los países y gobiernos regionales comúnmente exporten e importen políticas a otras naciones y regiones.

Evans y Davies (1999) destacan que la transferencia de políticas se pueda dar en cinco niveles de territorialidad política, a saber: transnacional, internacional, nacional, regional y local, identificando de esta manera 25 trayectorias teóricas que pueden seguir las transferencias (Ver siguiente tabla).

No obstante, Dolowitz & Marsh advierten la importancia de precisar de manera clara qué es una transferencia política. Así para estos autores, la proximidad geográfica, no se equipara con la transferencia, porque las similitudes ideológicas y de recursos son condiciones previas necesarias para adaptar las lecciones de un país a otro, pues los países vecinos no siempre cumplen con las condiciones previas necesarias (Dolowitz & Marsh, 1996, pág. 11).

Tabla 2. Trayectorias de la transferencia de políticas

Internacional - Internacional Internacional - Transnacional Internacional - Nacional Internacional - Regional Internacional – Local	Nacional - Internacional Nacional - Transnacional Nacional - Nacional Nacional - Regional Nacional - Local
Transnacional - Transnacional Transnacional - Internacional Transnacional - Nacional Transnacional - Regional Transnacional – Local	
Regional - Internacional Regional - Transnacional Regional - Nacional Regional - Regional Regional – Local	Local - Internacional Local - Transnacional Local - Nacional Local - Regional Local - Local

Fuente: Evans y Davies (1999).

Los principales problemas que pueden impedir o limitar la transferencia de políticas son: la complejidad de un programa, las políticas establecidas que no permiten que los agentes generen cambios; las restricciones institucionales y estructurales de los agentes que transfieren y del país a dónde se dirige la política, también se relaciona con el sistema político o si la política transferida es consistente con la ideología política dominante en el país "anfitrión", las similitudes ideológicas entre los actores que interactúan. El tamaño y la eficiencia de la burocracia, las capacidades tecnológicas del país, el costo de la implementación y los recursos económicos pueden impedir que los agentes generen la transferencia de políticas.

Rose (1993) señala seis hipótesis para lograr una transferencia de políticas efectiva:

1. Programas con metas únicas son más transferibles que programas con múltiples metas;
2. Cuanto más simple sea el problema, más probable es que ocurra la transferencia;

3. Cuanto más directa es la relación entre el problema y la «solución» que se percibe como la más probable es que se transfiera:
4. Cuanto menor sea la percepción de los efectos secundarios de una política, mayor será la posibilidad de transferencia;
5. Cuantos más agentes de información tengan acerca de cómo opera un programa en otra ubicación, más fácil es transferir;
6. Cuanto más fácilmente se pueden predecir los resultados, más simple es transferir un programa.

Evans y Davies conceptualizan el análisis de la transferencia de políticas a través de la estructura y la agencia, señalando principalmente que las tendencias globalizadoras pueden limitar o facilitar la transferencia de políticas, a través de factores estructurales exógenos y endógenos relacionados con los cambios en la naturaleza de estructuras sociales, económicas, tecnologías, ideológicas e institucionales, que influyen en la naturaleza de la formación y elaboración de políticas (Evans & Davies, 1999, pág. 220).

En esas relaciones entre estructura y agenda, debemos evaluar las repercusiones que tienen los cambios en las estructuras económicas, tecnológicas, ideológicas o institucionales en cuanto a facilitar el espacio para la transferencia de políticas y afectar la naturaleza del proceso mismo de transferencia. También esta puede estar determinada de acuerdo a su factibilidad tanto técnica como política, tal y como se observa en el siguiente cuadro:

Ilustración 2. Factibilidad de la transferencia de política

		Aspectos técnicos	
		Viable	Inviable
Aspectos políticos	Deseable	Factible	Poco factible
	No deseable	Poco factible	No factible

Fuente: Becerra (2002, pág. 81) citado por Fuentes.

De igual manera se hace referencia a que los autores Marsh y McConnell realizan una simple distinción entre tres dimensiones del éxito: el éxito del proceso, el éxito programático y el éxito político. Para poner de manifiesto que, si consideramos la transferencia de políticas como una variable independiente y examinamos su influencia en los resultados de las políticas, entonces es crucial comprender lo que entendemos por «éxito» o «fracaso» de las políticas. Además, tenemos que reconocer que una política puede "tener éxito" en una dimensión, o para un grupo de personas, mientras que "falla" en otra dimensión, o para otro grupo de personas. (Dolowitz & Marsh, 2012, pág. 2).

Así mismo, destacar que, para identificar los elementos señalados anteriormente, Dolowitz y Marsh identifican cinco instrumentos que permitirían detectar la existencia de una transferencia de políticas, los cuales son: los medios de difusión, los informes, las conferencias, las visitas y las declaraciones gubernamentales. Sin embargo, para Evans y Davies, estos son instrumentos simplemente para enterarse de la transferencia más que como fuentes de pruebas de que se ha producido una transferencia realmente.

En ese sentido, con el objetivo de ser cautelosos en afirmar cuando existe una transferencia o no, Evans y Davies (1999) proponen analizar los siguientes factores: tener claro el sujeto de análisis, identificar el agente o los agentes de la transferencia, quién la desea, qué quiere obtener con ello, cómo lo están llevando a cabo, en beneficio de quién y por qué; cuáles son las pruebas presentadas para apoyar la afirmación y que tan convincentes son.

De acuerdo con todos los elementos señalados, se debe reconocer que la transferencia de políticas no necesariamente se define como exitosa pues al depender de tantas variables es un resultado que no se puede asegurar. Sin embargo, Dolowitz y Marsh (2000) señalan tres factores que ocasionan el fracaso de una transferencia de políticas:

En primer lugar, la transferencia desinformada, en dónde el país prestatario puede tener información insuficiente sobre la política o institución y cómo opera en el país desde el cual se transfiere. En segundo lugar, la transferencia incompleta, aunque se ha producido la transferencia, no pueden transferirse elementos cruciales de lo que hizo que la política o estructura institucional sea un éxito en el país de origen, lo que conduce al fracaso. Y en tercer lugar, la transferencia inadecuada, no se puede prestar suficiente atención a las diferencias entre los contextos económico, social, político e ideológico en el país de transferencia y de endeudamiento (Dolowitz & Marsh, 2000, pág. 7).

Por otra parte, cuando los gobiernos participan en redes de transferencia de políticas, reflejan una interacción entre: la necesidad de satisfacer problemas de políticas objetivas; la necesidad de obtener acceso a otras redes organizacionales; otros valores motivantes pertinentes (influencia del régimen, influencia del discurso, factores ideológicos); y finalmente, el suministro de ciertos recursos de conocimientos y habilidades esenciales. (Benson & Jordan, 2011).

Dolowitz y Marsh (1996) enfatizan en que los investigadores deben buscar una preponderancia de pruebas, pues incluso las entrevistas no demuestran de manera concluyente que la información proveniente de un sistema extranjero influyó en la legislación nacional; por lo cual, es importante tener pruebas físicas concretas para a partir de allí determinar el grado de transferencia.

Finalmente señalar, que el enfoque de transferencia de políticas no ha estado exento de críticas. A partir de una revisión que realiza Evans (2009) existen cuatro áreas desde donde es posible mostrar las falencias de este enfoque:

1. En el análisis de la transferencia de políticas no es posible distinguir las formas habituales de formulación de políticas de los procedimientos racionales para la formulación de políticas y, en consecuencia, no tiene ningún dominio sobre las investigaciones.
2. Los analistas de la transferencia de políticas no han logrado avanzar en una teoría explicativa del desarrollo de las políticas públicas.
3. Los analistas de la política de transferencia también están acusados de no proveer herramientas rigurosas para evaluar si se ha producido la transferencia de políticas o no.
4. Los analistas de política de transferencia no pueden hacer investigaciones relevantes para el mundo de la práctica (Fuentes, s.f.).

Adicionalmente señalar que los principales trabajos en los que se debe avanzar en estudios de transferencias deben involucrarse en las evaluaciones de resultado, para identificar en qué medida las transferencias de políticas logran superar la situación para la que fueron transferidas, es decir, que no solo se trate de que la formulación y la implementación se desarrollen cabalmente. Además, se insta a realizar mayores análisis sobre la relación de los actores internacionales con los del nivel local dentro de los Estados.

Hay que destacar que la transferencia de políticas es abordada por diferentes actores con el fin de desarrollar una política que aborda un problema público en particular, en una serie de factores asociados con el entorno y la situación de formulación de políticas, los cuales a menudo están fuera del control de quienes iniciaron el proceso de transferencia; por lo tanto, la relación entre la transferencia de políticas y los resultados de las políticas es crucial.

En conclusión, las políticas públicas tienen un peso importante en el escenario derivado de la globalización a partir del cual se buscan mecanismos en la gobernanza global para la consolidación de soluciones a problemáticas sociales que afectan a la sociedad mundial, en esa búsqueda sobresalen las redes de políticas públicas, en donde múltiples actores en diferentes niveles tienen la capacidad de interactuar y hacer sus aportaciones, pues un conjunto pertinente de reformas de gobernanza global requiere innovación, instituciones globales simplificadas y la participación más eficaz de organizaciones regionales, autoridades locales, la comunidad empresarial y la sociedad civil; específicamente una de esos mecanismos es la transferencia de políticas, pues nos permitirá a partir de políticas, programas, ideas e instituciones, establecer soluciones a los problemas imperantes.

Capítulo 2. La promoción y protección de los derechos humanos en Las Américas

El nuevo orden mundial alrededor del cual se generan las políticas públicas se enmarca en los procesos de gobernanza global, en dónde se hace imperante la creación de instituciones más allá de los Estados, que logren identificar los problemas sociales globales y dar respuestas novedosas, esto a partir de la interacción con diversos actores y con un propósito fundamental que es mejorar las condiciones de vida la sociedad.

En este contexto, se hace relevante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), una instancia supranacional que tiene como pilares fundamentales, la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas. Por ende, para entender su existencia se hace relevante reconocer el proceso histórico de la creación del sistema y de sus principales órganos.

Después de la segunda guerra mundial la comunidad internacional empieza a acuñar el término derechos humanos, plasmándolos en diferentes instrumentos como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los cuales operan como derecho consuetudinario y fuente del derecho fundamental.

Particularmente para el caso de América Latina es importante encuadrar la constitución del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el marco político regional de la Organización de los Estados Americanos, quienes incluyeron desde su agenda el tema de los derechos humanos; esto, en relación a que la mayoría de los países de la región aprobaron tratados de derechos humanos y se incorporaron al SIDH en la etapa de transición a la democracia, para evitar regresiones autoritarias, vinculando sus sistemas políticos y legales a la protección internacional.

La región ha avanzado progresivamente con declaraciones, convenciones e instituciones específicas para la promoción y la protección de los derechos humanos, destacándose la creación tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). El *Corpus* jurídico que se ha generado desde estas instancias, ha contribuido positivamente al desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en América.

Es importante reconocer que el sistema interamericano funciona bajo el principio de subsidiariedad, pues se acude a él solo como última instancia al agotar todos los recursos internos posibles; además, se hace relevante en este escenario el control de convencionalidad como lo ha definido la Corte IDH, en referencia a que los Estados vinculen los instrumentos de derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte en sus ordenamientos internos para una mayor garantía de los derechos humanos.

En particular, se destaca que los Estados Unidos Mexicanos ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), y ha aceptado la competencia contenciosa de la Corte IDH, la cual ha condenado al Estado en siete casos contenciosos. Esa participación de México en el Sistema Interamericano lo ha llevado a incorporar instrumentos y jurisprudencia en el ámbito interno en el cual los jueces han tenido un papel muy importante, además, se resalta el rango constitucional que se le da a los tratados a partir de las reformas constitucionales del 2011. De acuerdo con esto, este capítulo se compone de cinco apartados, en el primero se hace un recuento de la creación del SIDH, después se describen los procesos de denuncias ante la CIDH y la Corte IDH, luego se hace referencia tanto al principio de subsidiariedad y el control de convencionalidad, posteriormente se menciona algunos elementos importantes respecto al cumplimiento de las Sentencia y finalmente se enmarca México en el SIDH.

2.1. Consolidación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El sistema de protección de los derechos humanos en América tiene sus raíces desde 1826, cuando Simón Bolívar convocó a un congreso con el propósito de buscar la unión o confederación de los Estados de América, la cual tuvo lugar en la ciudad de Panamá; a esta asamblea diplomática se le denominó Congreso de Panamá, fue a partir de allí y en las reuniones y conferencias posteriores donde se empezó a desarrollar el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

La VIII Conferencia Panamericana en Lima en 1938, aprobó varias resoluciones referentes a derechos humanos específicos y una Declaración de Defensa de los Derechos Humanos, en la que se solicitaba que se respetaran los derechos humanos, los sentimientos humanitarios y el patrimonio espiritual y material de la civilización. Pero fue en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la guerra y de paz en México en 1945, que se habló sobre la protección internacional de los derechos esenciales del hombre, y se encomendó al Comité Jurídico Interamericano (CJI) la redacción de un

proyecto de declaración para ser sometido a una conferencia de jurisperitos y ser adoptado luego como convención (Corte IDH, 1994, pág. 8).

Fue así como el anteproyecto realizado por el CJI se considera la fuente inicial de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, sin embargo, es de destacar que el documento final considera otras iniciativas y proyectos presentados por algunos países de las Américas como Brasil, Bolivia, Panamá, Perú, Haití, Uruguay, entre otros.

El 30 de abril de 1948 se realizó la IX Conferencia Internacional Americana en Bogotá, que tenía dentro de su agenda tres puntos relevantes para el análisis: uno, la adopción de la Carta de la Organización de los Estados Americanos⁴ en donde se gestó el nombre de lo que conocemos como Organización de los Estados Americanos; y dos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los cuales se entienden de manera complementaria. Se dice que “sin la democracia no puede existir realmente una sociedad política en la que los Derechos Humanos existan efectivamente, y sin derechos humanos no puede haber democracia” (Gross Espiell, s.f.); y tercero, la aprobación de la resolución XXXI a partir de una proposición presentada por el Gobierno de Brasil, en donde se hizo mención directa a la necesidad de crear un tribunal para dar protección jurídica eficaz a los Derechos Humanos.

Se recomendó al Comité Jurídico Interamericano, dado que “no hay derecho propiamente asegurado sin el amparo de un tribunal competente”, la elaboración de un proyecto de estatuto para la creación y funcionamiento de una Corte Interamericana destinada a garantizar los derechos del hombre”. Este proyecto, una vez recibidas las observaciones de los gobiernos, sería remitido a la X Conferencia para su estudio (Corte IDH, 1994, pág. 9).

El CJI decidió que era prematura la elaboración de estatuto de una Corte, principalmente por la falta de derecho positivo sobre los derechos humanos, dado que la Declaración Americana no crea una obligación jurídica contractual; por lo cual, los pasos que se debían dar antes de ello era la enunciación de derechos y luego la aceptación como normas obligatorias y la garantía de su efectividad mediante una jurisdicción especial, generando así un escenario más maduro para la garantía de los derechos humanos.

⁴ La Carta de 1948 ha sido modificada mediante Protocolos de Reformas en cuatro oportunidades: Buenos Aires, en 1967; Cartagena de Indias, en 1985; Washington, en 1992, y Managua, en 1993.

Por su parte, la Carta de la OEA señala:

Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

Art. 3. Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.

Art 106. Habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia. Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia (OEA, 1948).

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue aprobada por unanimidad, considerada como una proclamación de los principios con valor político y moral y una fuente de obligaciones internacionales, dado que los derechos de la persona humana no derivan del Estado, sino que son inherentes a la naturaleza de la dignidad humana, se pensó que este era un primer paso para la construcción de un instrumento vinculante para los Estados. Se destaca que esta Declaración precedió por unos meses a la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Se dice que entre 1948 y 1959 la Declaración no tuvo una significación importante ni influyó en el progreso del respeto de los derechos humanos en el continente. {...} El entusiasmo idealista y democrático de Chapultepec, ya algo disminuido en Bogotá, siguió un proceso de declinación. La guerra fría y el retroceso democrático en América Latina hacían que no existieran condiciones para una valoración de la Declaración, traducida en su acatamiento efectivo – y no solo verbalista – y en la impulsión de un proceso ascendente en cuanto a la promoción y protección regional de los Derechos Humanos (Gross Espiell, s.f., pág. 61).

Este panorama empezó a mejorar a partir de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Santiago de Chile en 1959, en dónde se decidió crear una CIDH con funciones de promoción y protección de Derechos Humanos cuyo estatuto fue aprobado en 1960. Para 1965, se ampliaron las funciones de la Comisión

Interamericana para que pudiera recibir denuncias individuales mediante el Protocolo de Río de Janeiro, en la XI Conferencia Interamericana Extraordinaria.

Por su parte, en 1954, de la X Conferencia Internacional Americana se adoptó la Resolución XXIX relativa a la creación de una Corte Interamericana de Derechos Humanos, otorgando al CJI la facultad de realizar los estudios correspondientes, considerando los proyectos ya existentes. Pero fue solo hasta la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria en Río de Janeiro en 1965, que se retomaron los trabajos realizados y se consideraron otros dos proyectos presentados por Uruguay y Chile; en todos se consideraba que la Corte debía ser un órgano de protección destinado a asegurar la observancia de los compromisos asumidos por las Altas Partes Contratantes en la Convención.

Posteriormente, a través del Protocolo de Buenos Aires en 1967, se aprobó el Protocolo de reformas a la Carta de la OEA, en donde la CIDH fue elevada a órgano permanente de esta, con la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la organización, para lo cual, se previó la necesidad de adoptar una convención regional especial en materia de derechos humanos. Es así como se elaboró la Convención Americana de Derechos Humanos, que, de acuerdo con Gross, tuvo como fuentes la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Europea, Pactos de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, entre otros instrumentos internacionales anteriores.

En 1969 en San José de Costa Rica, fue adoptada la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual destaca en su preámbulo lo siguiente:

{...} Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos {...} (OEA, 1969).

En esta, también se establecen los parámetros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, específicamente en el capítulo VIII de la Parte II. Durante el periodo de la entrada en vigor de la CADH, que transcurrió entre 1969 y 1978, la CIDH para ejercer su competencia de promoción y protección se basaba solamente en la Declaración Americana.

Este periodo fue difícil pues hubo una violación masiva de los derechos proclamados por la Declaración, con intentos teóricos de justificación (guerra antisubversiva, doctrina de la seguridad nacional, etc.) {...} políticamente los años posteriores a 1978 han visto, sobre todo a partir de 1984, el ocaso y el fin de muchos gobiernos caracterizados por graves violaciones de los Derechos Humanos. {...} La convicción de que sin efectividad de los derechos humanos no puede haber democracia, es hoy una verdad axiomática en América (Gross Espiell, s.f., pág. 62).

Por lo tanto, de acuerdo con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos se transformó en un sistema dual, con dos regímenes distintos, no sólo en cuanto a los derechos protegidos, sino respecto a los órganos y procedimientos de protección. El primer sistema es el aplicable a los Estados miembros de la OEA que no han ratificado⁵ o denunciado la Convención Americana y el otro es exclusivo para los Estados que sí la han ratificado (Estados Parte en la Convención⁶).

Algunos elementos importantes de destacar respecto de la CIDH en la Convención son:

Artículo 34 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se compondrá de siete miembros, que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos.

Artículo 35 La Comisión representa a todos los miembros que integran la Organización de los Estados Americanos. (OEA, 1969).

Dado que la CIDH es un órgano de promoción y protección de carácter cuasi judicial no se requiere ser jurista para ser designado miembro. Además, para entender las funciones y organización deben considerarse tanto su Estatuto (1979) como su reglamento (cuya última reforma fue en 2013). Dentro de sus principales funciones se encuentran: visitas “*in loco*”, informes, relatorías, audiencias, reuniones de trabajo, medidas cautelares y peticiones de casos individuales.

Como se señaló anteriormente, fue en el marco de la CADH que se originó la Corte IDH como órgano jurisdiccional destinado a dar protección real y efectiva a estos derechos, y fue en la Asamblea General de la OEA celebrada en La Paz, Bolivia,

⁵ Revisión al 17/07/2018: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Estados Unidos, Guyana, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas.

⁶ Revisión al 17/07/2018: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

cuando se aprobó el Estatuto de la Corte IDH en la Resolución 448, instalándose definitivamente en San José de Costa Rica en 1979, además, en su Estatuto se define como una institución judicial autónoma.

Lo relativo a organización, funcionamiento y competencia de la Corte, en lo esencial y sin perjuicio de diferencias menores estuvo inspirado en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Ello no implica desconocer los esfuerzos llevados a cabo a fin de adaptar dicho modelo, en la medida de lo posible, a la realidad americana (Zovatto, s.f.).

En dicho Estatuto, se señala en su artículo cuatro que la Corte IDH se compone de “siete jueces, nacionales de los Estados miembros de la OEA, elegidos a título personal de entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales, conforme a la ley del Estado del cual sean nacionales o del Estado que los postule como candidatos” y además, que “no puede haber más de un juez de la misma nacionalidad” (Corte IDH, 1979).

Se subraya que la Corte IDH no tiene competencia para pronunciarse sobre una violación a la Declaración Americana, pero si ha tenido un valor importante en la interpretación de la Convención. Ahora, de conformidad con el artículo 64 de la CADH, la Corte IDH ejerce competencia contenciosa y consultiva; y también de acuerdo al artículo 63.2 tiene la facultad de otorgar medidas provisionales.

La Corte tiene competencia para conocer de casos relativos a la interpretación a aplicación de la Convención (Convención, Art. 62. 3). Su competencia *ratione materiae* en lo contencioso está así limitada, en principio, a la Convención Americana. Sin embargo, numerosas disposiciones de esta reenvían a otras fuentes que llevan a la Corte a verse frente a un ámbito más amplio en lo que se refiere al Derecho aplicable. El artículo 64. de la Convención confiere a la Corte competencia consultiva en términos más amplios a los de otros tribunales internacionales. Esa amplitud se manifiesta tanto en lo que toca a las entidades que pueden solicitar consultas de la Corte como en la materia cuya interpretación puede requerirse (Buergenthal, Grossman, & Nikken, 1990).

Por su parte, las medidas provisionales buscan garantizar los derechos de las personas que se encuentren en una situación de extrema gravedad y urgencia para evitar daños irreparables. En la Convención Americana de Derechos Humanos se estipula:

Artículo 63.1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su

derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

2. En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

Artículo 68 1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes. 2. La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado (Organización de Estados Americanos, 1969).

De estos artículos se traduce la obligatoriedad de las sentencias derivadas de la Corte IDH en los casos contenciosos, las cuales tienen efectos vinculantes en dos sentidos: en primer lugar, vinculante para el Estado que participó en el proceso internacional de derechos humanos del que derivó la sentencia condenatoria, teniendo en consideración la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados,

Artículo 26. "Pacta sunt servanda". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

Artículo 27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo (Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, 1969).

y vinculantes para los Estados que han aceptado la competencia contenciosa de la Corte IDH, pero que no fueron partes contendientes en el respectivo proceso, en relación al análisis de la jurisprudencia del Sistema Interamericano, aplicándola en el orden interno de los países con prudencia de cada caso en particular, considerando que en un caso contencioso, los argumentos de la Corte se convierte argumentos de autoridad, estableciendo de esa manera bases normativas generales en materia de derechos humanos a nivel regional.

En relación a lo anterior, señalar que la jurisprudencia de la Corte no puede estar sujeta a la discrecionalidad de los Estados pues esto generaría inseguridad jurídica en

materia de la protección universal de los derechos humanos y debilitaría los logros obtenidos en ese sentido.

La Corte IDH ha actuado no solo como última instancia en la protección de miles de víctimas sino, además, como fuente de principios y estándares de derechos mínimos y comunes a todos los países, permitiendo impulsar y orientar procesos de reformas institucionales y políticas de orden social, logrando de esta manera integrarse en las agendas de gobiernos y sociedades de América.

El conjunto normativo referente al derecho interamericano de los derechos humanos es amplio, pues comprende el conjunto de normas de derecho internacional que regulan las obligaciones que tienen los Estados Parte de la Organización de Estados Americanos, relativas a la protección de derechos humanos, los cuales adquieren completa significación en relación con los otros, por lo cual, necesitan interpretarse de manera holística dentro del sistema interamericano; los instrumentos son:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Convención Americana de Derechos Humanos
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).
- El Protocolo relativo a la Abolición de la Pena de Muerte
- La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará.”
- Convención Interamericana Contra El Racismo, La Discriminación Racial y Formas Conexas De Intolerancia.
- Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia
- La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

Es decir, que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se compone de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de los diversos instrumentos señalados.

Vale la pena destacar el Plan Estratégico 2017-2021 de la CIDH, el cual se generó como un proceso participativo y dinámico, en dónde participaron actores de diversa índole, teniendo como resultado la identificación e los problemas públicos relacionados con los derechos humanos que preocupan a la región.

En primer lugar, señalar el proceso de gobernanza mediante el cual se creó el plan, que constó de tres fases: una conceptual, una de diseño y construcción de propuestas concretas; y una fase de discusión y aprobación. Allí participaron varios actores como: expertos y expertas, sociedad civil, organismos internacionales, la Secretaría Ejecutiva de la CIDH; comisionados y comisionadas, y los Estados Miembros, además se realizaron consultas participativas regionales.

El amplio proceso participativo y colectivo ha sido fundamental para identificar las expectativas y necesidades regionales y para asegurar la participación social en la definición de la agenda de trabajo y actuación de la Comisión, reforzando una cultura democrática y de transparencia. Mediante el mismo, se identificaron las prioridades necesarias para alcanzar una actuación más estratégica de la CIDH en los próximos años (CIDH, 2017, pág. 15).

En segundo lugar, resaltar los temas que serán prioritarios para el sistema en los próximos años, dentro de los que encontramos: pueblos indígenas, mujeres; migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazamientos internos; libertad de expresión; niñas, niños y adolescentes; defensores y defensoras de derechos humanos; personas privadas de libertad; afrodescendientes; lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI); derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; personas con discapacidad; personas mayores; y memoria, verdad y justicia.

En tercer lugar, subrayar la relación de la Comisión y la Corte IDH en el plan, “El Objetivo Estratégico 4, en el cual pretende impulsar la universalización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través de iniciativas coordinadas con la Corte IDH, y con otros organismos y mecanismos internacionales, regionales y subregionales de derechos humanos (CIDH, 2017, pág. 47).

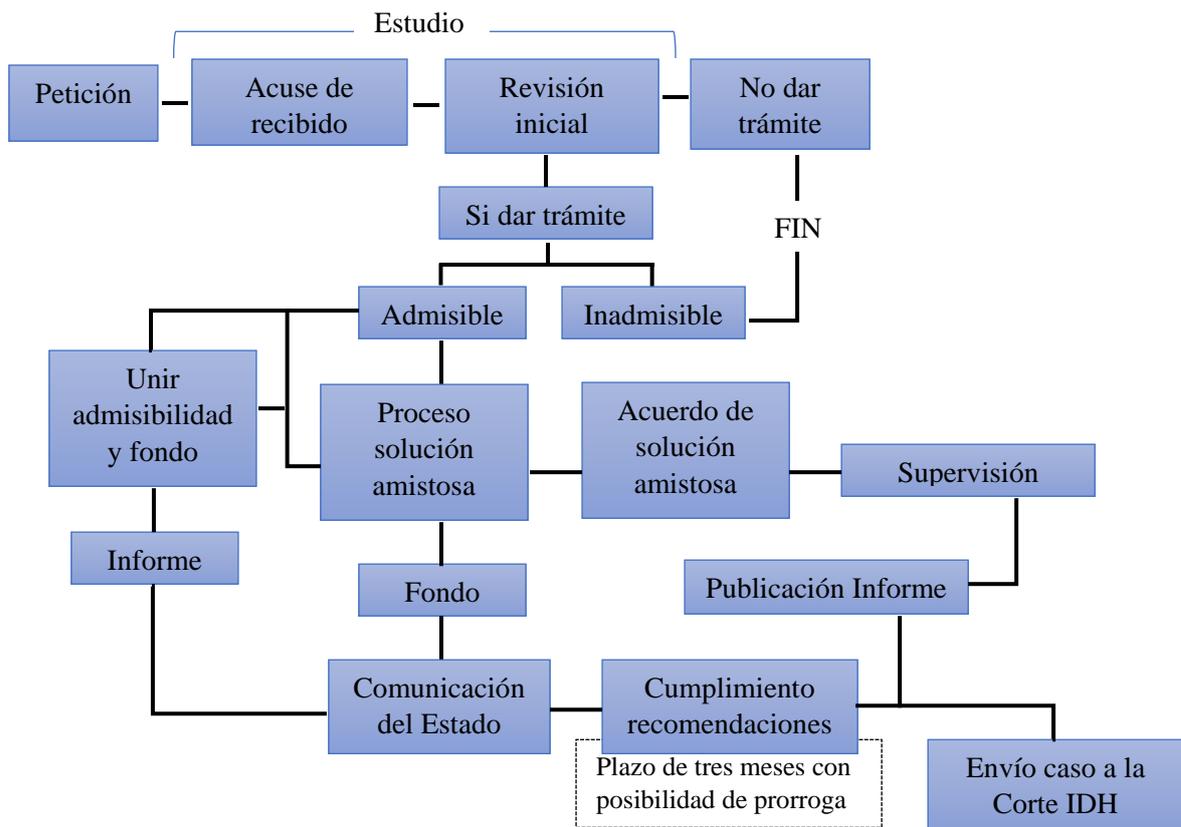
En función de esto relacionar la importancia de estos procesos participativos para identificar líneas de acción específicas, identificando a la Comisión como la puerta de entrada al SIDH es quien decide que demandas aceptar y cuales no, es otras palabras, es quien está definiendo la agenda de análisis del SIDH. Así mismo, se destaca que

dentro de los temas prioritarios está el tema de mujeres, lo cual es fundamental porque representa la importancia de seguir abonando en cinco aspectos fundamentales: violencia contra las mujeres, debida diligencia, discriminación, derechos sexuales y reproductivos, y los obstáculos para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres.

2.2. Procedimiento en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En el siguiente diagrama se observa el trámite de casos individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el cual se encuentra explicitado en la Convención Americana de Derechos Humanos, en sus artículos 44 a 51 y en el reglamento de la CIDH en los artículos del 26 a 48.

Ilustración 3. Trámite ante la CIDH de casos individuales



Fuente: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

De acuerdo con el artículo 45 del reglamento de la CIDH,

1. Si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, de conformidad con el artículo 62 de la Convención Americana, y la Comisión considera que no ha cumplido las recomendaciones del informe aprobado de acuerdo al artículo 50 del referido instrumento, someterá el caso a la Corte, salvo por decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.
2. La Comisión considerará fundamentalmente la obtención de justicia en el caso particular, fundada entre otros, en los siguientes elementos:
 - a. la posición del peticionario;
 - b. la naturaleza y gravedad de la violación;
 - c. la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema; y
 - d. el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

Es decir, que la CIDH podrá someter un caso ante la Corte IDH cuando el Estado demandado sea parte de la CADH y haya aceptado la jurisdicción de la Corte IDH, previa consulta al peticionario. Estos últimos indicarán a la CIDH la posición de las víctimas sobre el sometimiento del caso ante la Corte IDH, los fundamentos y peticiones sobre las reparaciones y costas.

El procedimiento ante la Corte IDH (Ver ilustración 4) inicia con el sometimiento del caso por la CIDH, con un escrito de sometimiento y un informe de fondo según lo señalado en el artículo 50 de la CADH, transcurridos dos meses se presenta un Escrito de Solicitudes de Argumentos y Pruebas (ESAP) por parte de los representantes de las presuntas víctimas, el Estado tienen el plazo de dos meses para dar contestación a la ESAP. Su respuesta puede ser un acuerdo de solución amistosa, no interponer excepciones preliminares, reconocer total o parcialmente los hechos o las violaciones o interponer excepciones preliminares.

La solución amistosa llevará a la realización de una Sentencia de Homologación de Acuerdo de Solución Amistosa, en el Reglamento de la Corte IDH en su artículo 63 se describe esta como:

“Cuando la Comisión, las víctimas o presuntas víctimas o sus representantes, el Estado demandado y, en su caso, el Estado demandante, en un caso ante la Corte comunicaren a ésta la existencia de una solución amistosa, de un avenimiento o de otro hecho idóneo

para la solución del litigio, la Corte resolverá en el momento procesal oportuno sobre su procedencia y sus efectos jurídicos” (Corte IDH, 2009).

Podrá ser solicitada una solicitud de interpretación a la solución amistosa que llevará a una Sentencia de interpretación, y de cualquier manera se hará una supervisión de cumplimiento de la Sentencia.

La respuesta del Estado de no interponer excepciones preliminares llevará directamente a una solicitud y presentación de listas definitivas de declarantes según el artículo 46 del reglamento de la Corte IDH, mientras que interponer excepciones preliminares y reconocer total o parcialmente los hechos o las violaciones según los artículos 42 y 62 respectivamente del mismo instrumento, requerirán de observaciones de los representantes y de la CIDH a las excepciones y/o reconocimiento.

Posterior a la solicitud y presentación de listas definitivas de declarantes, se consideran las observaciones a estas, ya sea por objeción de testigos, recusación de peritos o sustitución de declarante, llevando a una resolución de convocatoria de audiencia según el artículo 50 del reglamento de la Corte IDH. Luego, se hace recepción de preguntas para declarantes por *afidávit*⁷ y se observan.

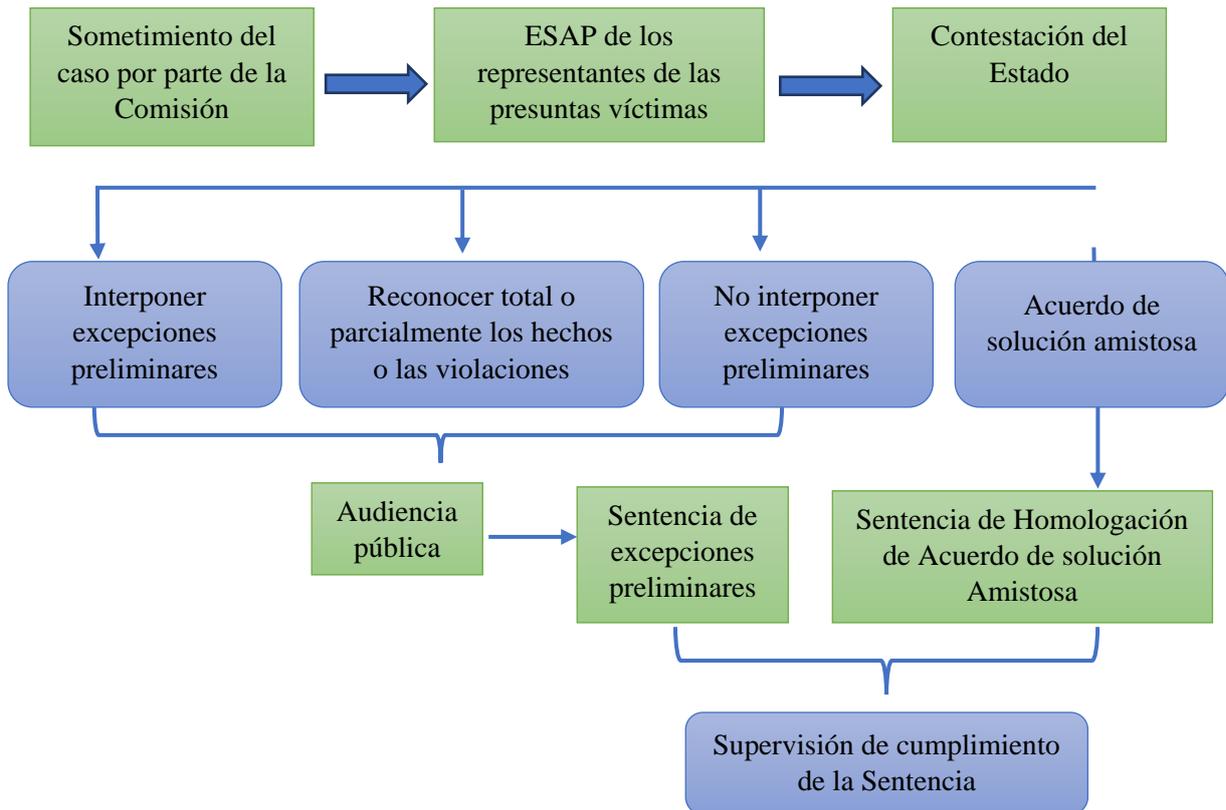
En seguida, se procede a la realización de la audiencia pública sobre excepciones preliminares, fondos, reparaciones y costas, La Corte IDH podrá recibir declaraciones testimoniales, periciales o de presuntas víctimas haciendo uso de medios electrónicos audiovisuales; hay presentación de alegatos finales, escritos de las partes y de observaciones finales escritas de la Comisión, se analiza si hay observaciones de las partes a los anexos presentados por la contraparte como pruebas y se procede a la Sentencia de excepción preliminares, y si es el caso, de fondo, reparaciones y costas. Esta última puede presentar solicitud de interpretación que resultara en una Sentencia de interpretación.

Todos los procesos concluyen de acuerdo con el artículo 69 del reglamento de la Corte IDH, en la supervisión y cumplimiento de sentencias y otras decisiones del Tribunal. De manera sintética, en la siguiente ilustración se observan los elementos claves del procedimiento de casos ante la Corte IDH.

⁷ Es una declaración jurada escrita hecha voluntariamente, validada mediante el juramento de la persona o partícipes que la hacen, siendo firmada antes por un notario autorizado para administrar tales juramentos. Certifica que la persona que la hizo, afirma ciertos hechos y comparece ante el representante en cierta fecha, firmando y comprometiéndose con la declaración.

Como se puede ver, el resultado del proceso en el Sistema Interamericano, culmina con una Sentencia definitiva, la cual “se refiere a un documento internacional emitido por la Corte Interamericana, donde se sustenta la historia procesal de un reclamo por violaciones de derechos humanos en perjuicio de una persona, que culmina con una decisión judicial con valor jurídico internacional incuestionable” (Rodríguez Rescia, 2009, pág. 17).

Ilustración 4. Procedimiento ante la Corte IDH



Fuente: Elaboración propia a partir del reglamento de la Corte IDH.

Las Sentencias parten del principio del derecho internacional de que toda violación de una obligación internacional que haya generado daños debe ser reparada adecuadamente, por lo cual, las reparaciones dentro del contenido de las sentencias son la parte fundamental del proceso, pues van a señalar las acciones correspondientes al caso. Ahora, es importante señalar que “la única sentencia de la Corte IDH que genera obligaciones para el Estado es la sentencia de fondo votada por unanimidad o por mayoría de votos. Esa es la sentencia válida, legítima y exigible. Por lo tanto, también es la única que genera jurisprudencia” (Rodríguez Rescia, 2009).

Además, se considera que una sentencia constituye per se una forma de reparación, dado que es una manera de reivindicación social en donde el Estado reconoce públicamente la violación de los derechos de las víctimas por los cuales debe responder. En la siguiente tabla se presenta la estructura general de las Sentencias y que contiene cada una de estas.

Tabla 3. Estructura general de las Sentencias de la Corte IDH

Contenido	Descripción
Encabezado	Es el título de la sentencia con la información básica, incluyendo la fecha, el tipo de sentencia (si es de excepciones preliminares, el fondo, reparaciones o interpretación de sentencia), así como la composición de la Corte que conoció y resolvió el caso y los nombres de los secretarios del Tribunal.
Introducción	Es la explicación general de cómo fue sometido el caso a la consideración de la Corte IDH. Describiendo la fecha de sometimiento del caso, los artículos de la CADH que permiten a la CIDH someter demandas ante la Corte IDH, se indican los artículos de la CADH que han sido violados en el caso y las reparaciones solicitadas.
Antecedentes procesales	La sentencia de la Corte IDH dedica una buena parte, si se quiere muy extensa, a una relación de todos los procedimientos, trámites y diligencias del caso desde su inicio ante la CIDH hasta las etapas procesales ante la Corte.
Sistematización y valoración de la prueba	Sistematización de las pruebas: documental, testimonial, pericial; y luego la valoración de estas.
Hechos probados	Esta parte es muy importante, dependiendo de los hechos que el tribunal tenga por demostrados, con base en las reglas de la valoración de la prueba arriba descritos, así será el alcance de la sentencia; de estos hechos probados dependerán: los derechos considerados violados de la CADH y las reparaciones a exigir al Estado.
Derechos violados	A partir de la determinación de los hechos tenidos por demostrados, la Corte Interamericana procede a hacer una relación de esos hechos con los derechos contemplados en la CADH que podrían haber sido violados.
Parte resolutive	La parte resolutive es un resumen de las violaciones que el tribunal determinó y, en algunas ocasiones, también se mencionan las reparaciones que el Estado debe cumplir para restituir los derechos violados o indemnizar por los daños ocasionados por esas violaciones.
Firma	Finalmente, como parte de la formalidad y de la legitimidad de la sentencia de la Corte IDH, es un requisito indispensable que todos los jueces y juezas que participaron en las audiencias y en el conocimiento integral del caso, así como en las deliberaciones privadas para su discusión y redacción, firmen la sentencia.
Fecha	Es una formalidad y un requisito de legitimidad indicar la fecha en que fue emitida y suscrita la sentencia de la Corte IDH.
Votos separados	Cuando uno o varios jueces o juezas de la Corte IDH están en

Contenido	Descripción
	desacuerdo total o parcialmente con los puntos resolutivos del fallo, pueden emitir su propio voto separado. El salvamento del voto es una oportunidad que se le da a un juez para que explique las razones por las cuáles no estuvo de acuerdo en suscribir la sentencia como finalmente quedó redactada, o cuáles fueron los argumentos que desea explicitar para llegar a una conclusión diferente.

Fuente: Elaboración Propia a partir de información de (Rodríguez Rescia, 2009).

Para efectos de la toma de decisiones en el seno de la Corte IDH vale la pena mencionar lo que ha sido establecido en el artículo 23 de su Estatuto, en dónde se señala que: se requiere de un quorum de cinco jueces para deliberaciones, mientras que las decisiones se toman por mayoría de los jueces presentes; además, se contempla que en caso de empate el Juez o la Jueza que dirige la presidencia será quien decidirá.

2.3. El principio de complementariedad y el control de convencionalidad

El Sistema Internacional de Derechos Humanos en la promoción y protección de estos, funciona como mecanismo de complementariedad o subsidiariedad en el caso en que, en el ámbito nacional, las instancias correspondientes no respondan a la garantía de los derechos humanos, momento en el cual se activa el mecanismo internacional. De hecho, uno de los puntos fundamentales para la admisibilidad de un caso ante la CIDH es el agotamiento de los recursos internos por parte del o los demandantes. Por lo tanto, solo cuando un Estado no tiene la capacidad de responder, la comunidad internacional a través del sistema regional apoya a través de los mecanismos establecidos.

Lo anterior, está relacionado principalmente con el principio de economía procesal, para ello es importante revisar artículo 46 de la CADH:

1. Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 o 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá:
 - a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos;
 - b) que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva;
 - c) que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y
 - d) que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la

entidad que somete la petición.2. Las disposiciones de los incisos 1.a. y 1.b. del presente artículo no se aplicarán cuando:

- a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;
- b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y
- c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos (OEA, 1969).

De acuerdo, con Alfonso Santiago (2013) el principio de subsidiariedad es aplicable a todos los ámbitos de la actividad humana y tiene una doble significación: en primer lugar, las instancias superiores no deben sustituir a las inferiores, sino actuar cuando éstas sean incapaces de hacerlo; en segundo lugar, las instancias superiores deben ayudar a las instancias inferiores para que puedan conseguir mejor sus objetivos. Es así como los principios generales de la comunidad internacional plural asumen responsabilidades importantes antes la incapacidad de los órganos más pequeños para ejercerlos.

La relación entre una instancia local o nacional con una internacional se pueden entender de manera cooperativa, pues las funciones de cada uno se encuentran reconocidas y establecidas con claridad, manteniendo cada una competencias y características particulares; sin embargo, lo que da fundamento al principio de subsidiariedad es precisamente la búsqueda de un fin en común como lo es la garantía de los derechos humanos.

El principio de subsidiariedad es aplicable a todos los ámbitos de la actividad humana y tiene una doble significación: en primer lugar, las instancias superiores no deben sustituir a las inferiores, sino actuar cuando éstas sean incapaces de hacerlo; en segundo lugar, las instancias superiores deben ayudar a las instancias inferiores para que puedan conseguir mejor sus objetivos (Del Toro Huerta, s.f., pág. 26).

Se reconoce entonces que el Sistema Interamericano se desarrolla tanto en el ámbito interno como en el internacional, en los que se pueden evidenciar varios procesos, los cuales tienen sus propios límites, por ello no llegan a invadir las competencias de los otros órganos, de hecho, en el preámbulo de la CADH se señala:

Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional, coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos (OEA, 1969).

En este mismo sentido, cuando un Estado ha reconocido la competencia contenciosa de la Corte IDH, y esta dicta resoluciones, se deben respetar por todas las instancias, de acuerdo con lo expresado en el artículo 62.1 de la CADH, al reconocerla como obligatorio de pleno derecho, pues se trata de una máxima garantía de los derechos humanos en todos los niveles, siendo única e indivisible. En efecto, la subsidiariedad busca promover, proteger y garantizar de la manera más amplia todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Ahora, implementar los derechos humanos en el ámbito interno de los países corresponde necesariamente a dar respuesta a la necesidad global de defensa y promoción de los derechos humanos, la cual se hace evidente a través de diversas instituciones y organizaciones, verbigracia, en el ámbito regional se destaca principalmente el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En ese sentido, Víctor Abramovich señala:

“Los países deben “atarse al mástil” del Derecho Internacional de los derechos humanos. Ello implica una limitación en la autonomía de los Estados, pero también una redefinición del rol de los Tribunales de justicia, dado que esas relaciones producen una serie de conflictos. Y no cierran problemas sino los abren. En esa perspectiva, los jueces deben armonizar el Derecho Internacional de los derechos humanos con el Derecho Interno. Sin embargo ¿cómo se acomoda la justicia constitucional de un Estado a ese devenir de los derechos humanos? Habiéndose generado una fuerte institucionalización de los derechos humanos, el rol del juez es armonizar la Constitución con los Tratados, es decir, “acomodar” a los pasajeros con el orden constitucional” (Figueroa Gutarra, 2009).

La existencia del Derecho Internacional de Derechos Humanos, cobra mayor sentido cuando los Estados nacionales logran incorporar esos mayores estándares en el ámbito interno, logrando que las autoridades tomen decisiones cada vez más garantistas en la aplicación de las normas de derechos humanos, considerando el principio *pro persona*, es decir, preferir la norma o la interpretación más favorable a la persona. Es este

sentido, en la jurisprudencia de la Corte IDH surgió el concepto de control de convencionalidad⁸ como una herramienta a través de la cual los Estados actúan de conformidad con los criterios de la CADH y su jurisprudencia.

El control de convencionalidad es el mecanismo que se ejerce para verificar que una ley, reglamento o acto de las autoridades del Estado, se ajustan a las normas, los principios y obligaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos principalmente, en la que funda la competencia contenciosa de la Corte IDH. Es una herramienta para el respeto, la garantía y la efectivización de los derechos descritos en la Convención Americana de Derechos Humanos, asimismo es de utilidad para la práctica e inmediata elaboración de un *ius commune* en la región (Bustillo Marín, s.f.).

Hay dos tipos de control de convencionalidad; el primero, el control concentrado de convencionalidad que es aquel realizado únicamente por la Corte IDH, es decir, haciendo una revisión de que las disposiciones internas no estén en contravía de lo estipulado en la CADH y demás tratados sobre los cuales tiene competencia. Y el segundo, el control difuso de convencionalidad, que es el que realizan directamente los Estados a través de sus diversas autoridades competentes en ajustar la legislación interna, en donde particularmente los jueces ejercer un papel fundamental en la revisión del respeto de los derechos reconocidos internacionalmente.

Según Víctor Abramovich (2011) la incorporación de los principales tratados de derechos humanos en los regímenes constitucionales de los Estados permite un amplio reconocimiento de los derechos fundamentales promoviendo cambios importantes para el funcionamiento de la democracia, en la medida en que los derechos se operativizan o se vuelven exigibles en los tribunales nacionales tomando como guía interpretativa la jurisprudencia de la Corte IDH; de esta manera se fueron globalizando los estándares y principios de la interpretación de los derechos humanos.

La Corte IDH ha hecho varios pronunciamientos sobre el control de convencionalidad en diversos momentos; por ejemplo, en la Sentencia de fondo y reparaciones del Caso Gelman Vs. Uruguay en el 2011 señaló:

⁸ El control de convencionalidad, con dicha denominación, aparece por primera vez en la jurisprudencia contenciosa de la Corte IDH en el caso Almonacid Arellano vs. Chile. Con anterioridad, el juez Sergio García Ramírez, en sus votos de los casos Myrna Mack y Tibi, había realizado una aproximación conceptual al control de convencionalidad que se realiza en la sede interamericana y en el ámbito interno de los Estados, pero en Almonacid Arellano la Corte precisa sus principales elementos.

“Cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.

Algunas críticas respecto al control de convencionalidad, hacen referencia a que se reduce o limita el margen de interpretación constitucional de los tribunales locales por la obligación de atender a los precedentes internacionales, además, que la jurisprudencia internacional se desarrolla en un ámbito alejado de las realidades locales, por lo cual se señala ausencia de ejercicios democráticos y transparentes. También destacan que no ha habido mucho debate respecto a la incorporación de los tratados al orden constitucional de los Estados por lo cual no hay legitimidad en ello.

De acuerdo a lo anterior, Abramovich (2011), señala que estas observaciones resaltan por un lado una falta de conocimiento de la creación del derecho internacional, pues estos parten de procesos sociales y políticos nacionales que le brindan la importancia que resaltan los tratados de derechos humanos, además, en el marco del SIDH son las organizaciones sociales las que incorporan los más amplios estándares jurídicos para evaluar las acciones y políticas de los Estados.

En ese sentido, “la Comisión como la Corte, se consolida gradualmente como un escenario de activismo de la sociedad civil, que ha desplegado estrategias innovadoras para aprovechar en el ámbito nacional la repercusión internacional de los casos y situaciones denunciadas en las denominadas estrategias de bumerán” (Abramovich V. , 2011).

En efecto, la ampliación de la agenda de los derechos humanos si bien coloca al sistema interamericano en un papel de supervisor de estos, de la misma forma se otorgan obligaciones a los Estados quienes deben siempre velar por la consolidación de la igualdad sustantiva para la superación de los problemas estructurales de los países.

2.4. El cumplimiento de las Sentencias

Como se señaló anteriormente, el último proceso ante la Corte IDH es el seguimiento al cumplimiento de las sentencias, en dónde los Estados presentan informes periódicamente de las medidas adoptadas para cumplir con las reparaciones que se le han solicitado, respecto del cual la CIDH, las víctimas y sus representantes tienen derecho a señalar observaciones.

En este proceso se pueden presentar escritos del *amicus curiae* relacionados con el caso. Tal como se señala en el artículo 69.2 del estatuto de la Corte IDH, “esta podrá requerir a otras fuentes de información datos relevantes sobre el caso, que permitan apreciar el cumplimiento, para los mismos efectos podrá también requerir los peritajes e informes que considere oportunos”.

La Corte IDH analiza la información brindada respecto a las acciones del Estado y emite resoluciones de supervisión de cumplimiento de las sentencias señalando que puntos se dan por cumplidos y cuáles no. Durante el proceso, la Corte IDH realiza audiencias públicas y privadas para el seguimiento, en dónde las partes pueden señalar si en efecto se están cumpliendo o no con las medidas, incluso allí se dan procesos de negociación entre el Estado y las víctimas, teniendo a la Corte como un tercero que actúa para evitar el desequilibrio de poder entre estos actores y evaluar si en efecto los acuerdos permiten resolver los factores problemáticos.

Para mayo del 2018, de acuerdo con la página de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el total de casos fallados fue de 219, de los cuales 174 se encuentran en etapa de supervisión de cumplimiento, 30 han sido archivados por cumplimiento y a 15 se les ha aplicado el artículo 65 de la CADH, por no acatar las recomendaciones de las sentencias de manera reiterada. Es decir que el porcentaje de cumplimiento es bajo, pues corresponde a un 14% del total de sentencias falladas.

Así mismo, cabe señalar que la tarea de seguimiento al cumplimiento de las sentencias era llevada a cabo por el mismo grupo de trabajo (generalmente se conforma de 3 personas, un abogado, un asistente y un pasante) al que fue asignado el caso desde el principio por parte de alguno de los jueces principales. Sin embargo, hubo una reestructuración interna y se creó un solo grupo de trabajo encargado de analizar el cumplimiento de sentencias.

Este aspecto puede ser positivo en cuanto un solo grupo va a estar analizando cada una de las acciones de los Estados e incluso comparando los niveles de cumplimiento de medidas similares en los Estados para generar estándares al respecto; sin embargo, es una debilidad cuando se piensa en términos de la cantidad de caso que se encuentran en etapa de supervisión de cumplimiento, y además de que estos abogados no fueron los mismos que llevaron todo el caso y generaron la sentencia de fondo, reparaciones y costas, por lo cual, no tienen una visión holístico sistémica de los casos y por ende su análisis del cumplimiento puede verse limitado.

En el marco de la celebración del 40 aniversario de la entrada en vigor de la CADH y de la creación de la Corte IDH, el juez Patricio Pazmiño señaló:

“es evidente que hay una gran tarea de administrar justicia y asegurarnos que se cumpla de manera eficaz, la Corte IDH es sensible a esta realidad, ha puesto interés de crear una comisión presidida por Elizabeth odio dándole puntual interés a la verificación y cumplimiento de sentencias. Esta comisión se ha convertido en una tarea regular y sistemática de nuestras sesiones ordinarias porque efectivamente no es suficiente la sentencia, hay que darle seguimiento para que cumpla la función de reparación integral a las vulneraciones de derechos” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

Lo anterior, resalta la importancia de la efectiva implementación e internalización de las sentencias de la Corte IDH, es decir, que no basta los avances progresistas jurisprudenciales y la inclusión de nuevos temas y actores en el SIDH, sino se garantiza el cumplimiento de las acciones para la transformación social; encontrándose así estas intenciones con barreras o dificultades para traducir las sentencias en resultados de política. En particular en los casos en que la Corte IDH ha establecido soluciones de alcance estructural o colectivo que sugieren cambios de políticas o prácticas, se evidencia debilidad en los sistemas de supervisión y los mecanismos de implementación. Para Abramovich,

la persistencia de bajos niveles de efectividad de este tipo de remedios estructurales puede conducir a un replanteo de todo el SIDH, y traer costos en términos de legitimidad de la Corte. Lo cierto es que el SIDH ingresó en una etapa de desarrollo de un modelo de litigio estructural de protección de grupos o colectivos, sin haber afinado y discutido con profundidad los límites o las potencialidades de sus reglas procesales, su sistema de remedios, y sus mecanismos de seguimiento y supervisión de decisiones (Abramovich V. , 2017, pág. 432).

Recientemente han aparecido varios estudios que analizan diferentes variables que dificultan el cumplimiento de las sentencias tanto de órganos nacionales como internacionales, dentro de los cuales señalaré dos grupos: el primero, que estudia los diversos factores que pueden facilitar o impedir su cumplimiento; y el segundo, que se enfoca en analizar el resultado según el tipo de sentencia, ya sea individual o estructural.

Por un lado, Sergio Anzola, Beatriz Eugenia Sánchez y René Urueña (s.f.) mencionan cinco factores que pueden tener efectos en el cumplimiento:

1. Factores jurídicos; en cuanto a la recepción de las decisiones de la Corte IDH en el sistema interno
2. Factores institucionales, que dan cuenta de la estructura estatal para el cumplimiento de las decisiones del SIDH
3. Factores presupuestales
4. Factores informales o de la cultura organizacional, relacionados con los burócratas encargados de la implementación de las medidas
5. Factores externos, dentro de los cuales se encuentra el tipo de víctimas y su participación, cubrimiento del caso por la prensa, caso sensible políticamente, participación de ONG como litigantes y que haga seguimiento al cumplimiento.

Por otra parte, autores como Melish (2008) y Curtis (2008) “sostienen que tanto en casos civiles como sociales decididos por la Corte IDH y por los tribunales argentinos, las indemnizaciones y las órdenes de carácter individual fueron ejecutadas rápidamente, mientras que las órdenes más generales y estructurales a menudo se retrasaron en la implementación” (Langford, Rodríguez Garavito, & Rossi, 2017, pág. 22).

Por el contrario, hay otros que señalan que en algunos casos individuales pueden llegar a tener impacto colectivo al sentar un precedente importante; si bien el grado y la velocidad del cumplimiento pueden variar en ese tipo de órdenes, hay varios casos que han provocado reformas significativas de la política pública y la práctica (Langford, Rodríguez Garavito, & Rossi, 2017, pág. 35).

De acuerdo con Néstor Osuna (2014) las sentencias estructurales son aquellas por medio de las cuales los jueces hacen un importante esfuerzo para darles efectividad a los derechos humanos, cuando se constata la existencia de desconocimientos generalizados, recurrentes y graves a los derechos humanos; los jueces han identificado que hay causas estructurales que de modo sistemático producen ese déficit de derechos humanos, por lo que resolverlo por medio de casos individuales no logrará subsanar la problemática.

2.5 México en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La Secretaría General de la OEA recibió el instrumento de adhesión de México el 24 de marzo de 1981, con dos declaraciones interpretativas y una reserva⁹, así mismo, el país aceptó la competencia contenciosa de la Corte IDH el 16 de diciembre de 1998 sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la CADH, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma.

Luego de 12 años de la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte IDH, y haber firmado y ratificado una gran variedad de tratados de los derechos humanos tanto en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos como de la Organización de las Naciones Unidas, se realizaron reformas constitucionales importantes en México en el 2011, relacionadas con el juicio de amparo y la garantía de los derechos humanos.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2013), en el 2011 se publicaron un total de ocho decretos por medio de los cuales se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en materia de derechos humanos, se modificó el nombre del Capítulo I del Título Primero de la Constitución y se reforma el concepto de “garantías individuales” por el de “derechos humanos y sus garantías”, este cambio de concepción se entiende como una apertura importante al SIDH; también, se modificaron los artículos 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97; 102, apartado B; y 105 fracción ii, inciso g.

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se

⁹ Declaraciones Interpretativas: Con respecto al párrafo 1 del artículo 4 considera que la expresión "en general", usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida "a partir del momento de la concepción" ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados. Por otra parte, en concepto del Gobierno de México, la limitación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todo acto público de culto religioso deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, es de las comprendidas en el párrafo 3 del artículo 12. Esta declaración interpretativa fue retirada el 9 de abril de 2002.

Reserva: El Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23 ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

De manera amplia, estos artículos modificados hacen referencia a la afirmación de que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales que hace parte el Estado favoreciendo en todo tiempo a las personas la más amplia protección; la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; la prohibición de la discriminación por cualquier motivo; el derecho a la educación; la libre movilidad dentro del territorio nacional; el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario; la prohibición de restricción o suspensión de derechos a través de decretos; sobre las personas extranjeras, etc.

Así mismo, enfatizar que en la Constitución Política se establece que:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

De acuerdo con esto, la Constitución como ley suprema o fundamental del Estado, pone en el mismo rango constitucional los compromisos internacionales adquiridos a partir de tratados, por lo cual, estos últimos se convierten en normas internas del orden jurídico mexicano. Bajo la idea de control de convencionalidad ninguna ley general puede ser contraria a la norma suprema o a los tratados internacionales, es decir que estos tienen una jerarquía superior, todo esto contribuye a una más amplia y efectiva garantía de los derechos humanos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en México, a través del expediente varios 912/2010, realizando un análisis de las obligaciones del Poder Judicial de la Federación respecto de la Sentencia de la Corte IDH en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos, determinó por mayoría de siete votos que:

“el modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad que debe adoptarse a partir de lo establecido en el párrafo 339 de la sentencia de la Corte IDH en el caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 1º, 103, 105 y 133 de la Constitución Federal, propuesto por el señor Ministro COSSÍO, es en el sentido de que: 1) los jueces del Poder Judicial de la Federación, al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, pueden declarar la invalidez de las normas que contravengan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos; 2) los demás jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones, y 3) las autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca[n] [al individuo], sin que estén facultadas para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en los casos concretos (SCJN, 2010).

Además, señalaba que es competencia de todos los jueces del Estado Mexicano ejercer el control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes; de igual manera reconoce que las sentencias de la Corte IDH en las que el Estado mexicano ha sido parte, constituyen cosa juzgada y son obligatorias en sus términos, incluso sus partes considerativas y no sólo sus resolutivos de conformidad con los artículos 62.3, 67 y 68 de la CADH.

Adicionalmente, en la resolución de la contradicción 293/2011, la SCJN deja claro tres elementos: primero, que en todos los casos se deberá armonizar la jurisprudencia interamericana con la nacional; segundo, de ser imposible dicha armonización, se deberá aplicar el criterio jurisprudencial que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos; y tercero, que cuando el criterio de la Corte IDH sea derivado de un caso en el que el Estado Mexicano haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso concreto deberá determinarse verificando la existencia de las mismas razones que motivaron el primer pronunciamiento.

El proceso de reforma constitucional y las resoluciones de la SCJN fueron motivadas por las reparaciones que solicitó la Corte IDH, bajo la idea de reparación integral, en particular la resolución de Supervisión de Cumplimiento del caso Radilla Pacheco y la condena en otros casos que solicitaba medidas similares de reparación.

Así mismo, vale la pena destacar el artículo 53 de la Convención de Viena, de la cual México hace parte¹⁰, en relación a la norma de *jus cogens*, en dónde se señala que: “una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”. En particular, la Corte IDH ha declarado que el Estado mexicano ha sido responsable internacionalmente en siete casos, que se describen en el siguiente cuadro:

Tabla 4. Sentencias de la Corte IDH contra los Estados Unidos Mexicanos

Caso	Fecha de la sentencia	Descripción corta
Castañeda Gutman Vs. México	30 de noviembre de 2007	Inexistencia de un recurso adecuado y efectivo en relación con el impedimento de Jorge Castañeda Gutman para inscribir su candidatura independiente a la Presidencia de México.
González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México	16 de noviembre de 2009	Falta de diligencia en las investigaciones relacionadas a la desaparición y muerte de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez.
Radilla Pacheco Vs. México	23 de noviembre de 2009	Desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco por parte de las Fuerzas Armadas Mexicanas, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables.
Fernández Ortega y otros vs. México	30 de agosto de 2010	Violación sexual cometida en perjuicio de Inés Fernández Ortega por parte de agentes militares, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables.
Rosendo Cantú y otra Vs. México	31 de agosto de 2010	Violación sexual y tortura en perjuicio de la señora Rosendo Cantú, así como la falta de debida diligencia en la investigación y sanción de los responsables de esos hechos.
Cabrera García y Montiel Flores vs. México	26 de noviembre de 2010	Detención arbitraria y tratos crueles y degradantes a los que fueron sometidos Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables.
García Cruz y Sánchez Silvestre Vs. México	26 de noviembre de 2013	Tortura que sufrieron los señores Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre cuando fueron detenidos por la Policía Judicial del Distrito Federal en junio de 1997, así como a la falta de investigación de tales hechos.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Corte IDH.

¹⁰ México firmó la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados el mismo día de su apertura el 23 de mayo de 1969 y la ratificó el 25 de septiembre de 1974; esta entró en vigor el 27 de enero de 1980.

De acuerdo con el cuadro anterior, se identifica que tres de los siete casos señalados hacen referencia a violación de los derechos de las mujeres, a través de actos atroces y resaltan la incapacidad del Estado para realizar las investigaciones pertinentes. Además, actualmente los casos que se encuentran en etapa de fondo involucran violencia contra las mujeres.

Ello evidencia un problema público importante en cuanto al crecimiento generalizado y sistemático de la violación de los derechos humanos de las mujeres en México, quienes se encuentran en permanente peligro, principalmente el aumento de mujeres asesinadas por su condición de género (feminicidio); esto ante la indiferencia e incapacidad del Estado mexicano de asegurar y proteger los derechos de las mujeres a la vida, la integridad, la seguridad y la libertad.

En este sentido, se hace pertinente analizar los avances en materia de los derechos de las mujeres en México, para identificar en qué medida la Corte IDH a través de sus Sentencias, logra transferir los principios estipulados en la CADH, y otros instrumentos o tratados relacionados con los derechos humanos, sobre los cuales tiene competencia; para lo cual, se decidió tomar como punto de referencia la primera Sentencia sobre mujeres contra México, a saber, González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, por ser la más antigua y también porque de allí se derivó el primer pronunciamiento en la jurisprudencia de la Corte IDH respecto a feminicidio.

En conclusión, la constitución y fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos es un hito importante para la promoción y protección de los derechos humanos de la región; por lo cual, su evolución requiere un gran compromiso por parte de los Estados en dos vías:

1. La garantía y respeto los derechos humanos, pues son los Estados quienes deben generar los mecanismos necesarios para su pleno cumplimiento, en consideración del principio *pro persona*.

2. Se refiere a la importancia de que los Estados incorporen los diferentes instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su jurisprudencia a los ordenamientos internos, para una mayor efectividad y cumplimiento de los derechos humanos, mejorando los canales de acceso a la justicia y el desarrollo de políticas públicas que permitan generar la igualdad sustantiva necesaria para el funcionamiento de la democracia y el estado de Derecho.

Capítulo 3. Un análisis desde el marco de la transferencia de políticas en el caso González y otras vs México

Los Estados tienen la obligación de proteger, respetar, garantizar y promover los derechos humanos que se encuentran establecidos y que han sido ampliamente reconocidos a través de tratados, convenciones, constituciones, etc. En ese sentido, los Estados presentan dos tipos de obligaciones: obligaciones negativas, mediante las cuales deben abstenerse de adoptar medidas que tengan como resultado el desconocimiento de cualquier derecho; y obligaciones positivas, que exigen la adopción de medidas que permitan la plena realización de los derechos y eviten que los particulares los vulneren.

Por lo tanto, es importante la relación entre la formulación de una política pública y la garantía de los derechos humanos, pues el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Estados es una regla que debe ser atendida en la generación de políticas públicas, dado que frecuentemente una violación de algún derecho guarda relación con la violación de otros derechos, representando ello un obstáculo para la vigencia del Estado de Derecho.

Cuando los derechos humanos son violentados los individuos acuden a las instancias internas de los países buscando respuesta, sin embargo, cuando el Estado por falta de capacidad, interés o negligencia no actúa, estas personas tienen la posibilidad de acudir a instancias externas, en el caso de las Américas al SIDH. El resultado de los procesos llevados a cabo ante la CIDH o la Corte IDH, será una sentencia en la cual se solicita al Estado una serie de medidas que conlleven a una reparación integral de los derechos humanos violados.

Aunque México ha sido condenado en varias ocasiones por la Corte IDH y en materia de derechos de las mujeres, en este capítulo en particular, se hará referencia a un caso que tuvo lugar en Ciudad Juárez en México, que pasó todas estas etapas señaladas tanto internas como externas, teniendo como resultado una sentencia por parte de la Corte IDH que aborda en particular el tema de violencia de género y la falta de debida diligencia por parte del Estado para la garantía de los derechos de las mujeres. En una segunda parte, se busca a partir del proceso de este caso, identificar elementos sustantivos para el análisis del marco de la transferencia de políticas.

3.1. La violencia contra las mujeres

La violencia de género abarca diferentes actos en donde se discrimina, somete y subordina a las mujeres en los diferentes aspectos de su existencia, tanto en sentido material como simbólico, afectando su libertad, dignidad, seguridad, intimidad, integridad moral y/o física, entre otras. No es un problema de índole personal o privado, sino social dado que "...constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer" (INEGI, 2015, pág. 2).

La violencia basada en el género se ha convertido en un término general para cualquier daño que se cometa contra una persona, y que resulte de las desigualdades de poder que se basan en los roles de género. Este tipo de violencia casi siempre tiene un impacto negativo mayor en las mujeres y en las niñas y puede ocurrir a lo largo de todo el ciclo de vida de una mujer: desde el matrimonio en la infancia y la mutilación genital, hasta el abuso sexual, violencia doméstica, la discriminación legal y la explotación (HHRI, s.f.). De acuerdo con el Artículo 1 de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer¹¹:

"violencia contra la mujer" se entiende como todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada (OHCHR, 1993).

Así mismo señala:

Artículo 2. Se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos:

a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación;

¹¹ El reconocimiento de las diferencias se da en el campo semántico a través del pluralismo por lo cual se habla ahora de violencia contra las mujeres, para incluir el aspecto de la diversidad entre estas.

- b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada;
- c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra (OHCHR, 1993).

Estas inequidades pueden aumentar los riesgos de que mujeres y niñas sufran abuso, relaciones violentas y explotación, debido a la dependencia económica, limitadas formas de sobrevivencia y opciones de obtener ingresos, o por la discriminación ante la ley en cuanto se relacione a temas de matrimonio, divorcio y derechos de custodia de menores (ONU MUJERES, s.f.). Estas problemáticas en las mujeres están íntimamente asociadas con la discriminación, tal como lo señala convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en el Artículo 1:

A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. (Naciones Unidas, 1979).

Por su parte, la Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada de la Cámara de Diputados de México ha acuñado el neologismo “feminicidios” para describir los asesinatos que resultan de un clima generalizado de violencia y discriminación contra las mujeres, que se traduce en una actitud de que “las mujeres son reemplazables y pueden ser utilizadas, abusadas y desechadas rutinariamente”. (Monárrez Fragoso & Flores Simental, pág. 74).

De la misma manera, en el Modelo de Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género, el término de femicidio/feminicidio se entiende como: la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión (ONU Mujeres, 2014).

3.1.1 Caso Campo Algodonero Vs México

Varias investigaciones realizadas por Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) pusieron en conocimiento el crecimiento generalizado y sistemático de la violación de los derechos humanos de las mujeres en Ciudad Juárez, principalmente mediante el aumento de mujeres asesinadas por su condición de género (feminicidio). Este fenómeno ocurrió ante la indiferencia palpable del Estado mexicano, que no adoptó las medidas necesarias para sancionar dichas prácticas y atender los factores de riesgo que las previnieran, a pesar de tener conocimiento de ello. Es decir, se trató de un escenario de total impunidad jurídica e institucional.

De acuerdo al informe realizado por relatoría especial de la CIDH sobre derechos de la mujer denominado "Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación" se describe qué:

Cuando cientos de organizaciones no gubernamentales comenzaron a ponerse en contacto con la Relatora Especial en relación con la situación de las mujeres en Ciudad Juárez, a fines de 2001, la principal preocupación mencionada se refería a que seguía impune el asesinato de más de 200 mujeres a partir de 1993. Las víctimas habían sido asesinadas brutalmente, muchas de ellas fueron violadas o golpeadas y luego estranguladas o muertas a puñaladas. Algunos de los cadáveres mostraban signos de torturas o mutilaciones. Las teorías referentes a los móviles de los asesinatos de esas jóvenes iban desde el narcotráfico hasta la prostitución o los homicidios "seriales". Las entidades en cuestión subrayaron que, si bien se había creado, en 1998, una Fiscalía Especial para investigar esos crímenes, el clima de violencia e intimidación contra mujeres persistía, y sólo una persona había sido penada por uno de los crímenes caracterizados como "seriales". Las organizaciones en cuestión informaron también que las autoridades tendían a responder a esos crímenes y a las manifestaciones de los familiares de las víctimas en forma discriminatoria e incluso irrespetuosa (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003).

La ausencia de esta respuesta oficial se originó en el hecho de que la violencia contra la mujer no era visualizada como un delito grave sino como actos de violencia común del ámbito privado. Hecho que a todas luces obedeció a que la concepción patriarcal se encuentra bastante arraigada en los sistemas institucionales de atención social y de administración de justicia. Esto explica por qué las autoridades, no tuvieron la

capacidad para, reconocer que los crímenes formaban parte de un patrón persistente de violencia contra las mujeres. Para enfrentar los asesinatos se requiere necesariamente hacer frente a los problemas de mayor escala de la violencia y la discriminación basadas en el género, primero y principalmente a través de un pronto y eficaz acceso a la justicia (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003).

Más de 370 mujeres asesinadas, de las cuales al menos 137 presentan violencia sexual, reflejan una cruda realidad de la violencia que, según la información recibida por Amnistía Internacional, sufren las mujeres y las adolescentes en el Estado de Chihuahua desde 1993 (Amnistía Internacional, 2003).

La respuesta de las autoridades ha sido tratar los diferentes crímenes como violencia común del ámbito privado, sin reconocer la existencia de un patrón persistente de violencia contra las mujeres que tiene raíces más profundas basadas en la discriminación. En particular, Esa falta de voluntad de las autoridades, tanto del gobierno del estado de Chihuahua como de las instancias federales, de asumir su plena responsabilidad de reconocer las dimensiones de este patrón e implementar políticas públicas efectivas ha dejado a las mujeres, y en general a la sociedad, sin la debida protección que le corresponde y sin un remedio efectivo para las familias que han sufrido la pérdida de sus hijas, madres y hermanas (Amnistía Internacional, 2003, pág. 5).

La relatora sobre la Violencia contra la Mujer de la ONU explica que la violencia contra la mujer en México sólo puede entenderse en el contexto de “una desigualdad de género arraigada en la sociedad” a fuerzas de cambio que ponen en entredicho las bases mismas del machismo (Corte Interamericana de Derechos Humanos, s.f., pág. 5).

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de la ONU reafirma la obligación de los estados de "proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y [...] castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares" (ACNUDH, 1993). Por lo tanto, ante la falta de respuesta efectiva por parte del Estado respecto a la problemática descrita, fueron realizadas tres denuncias¹² enmarcadas en este contexto,

¹² Petición No. 281/02, Caso No. 12.496: Claudia Ivette González, La denuncia fue presentada el 6 de marzo de 2002 por Josefina González Rodríguez, madre de la presunta víctima, y por Rosario Acosta y

El 30 de enero de 2007, la Comisión notificó a las partes la decisión, adoptada de conformidad con lo dispuesto por el artículo 29.1.d de su Reglamento, de acumular los tres casos y referirse a ellos en un solo informe sobre el fondo. Lo anterior en virtud de las desapariciones y el posterior hallazgo de los cuerpos de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez ocurrieron dentro de la misma localidad y marco cronológico, y han sido investigados de manera conjunta por el Estado, identificándolos como los casos del “campo algodoner”. Adicionalmente, cabe señalar que los hechos ocurrieron en un contexto de impunidad frente a actos violentos que afecta desproporcionadamente a las mujeres como grupo y ha propendido a la repetición de estos actos, configurando un mismo patrón de conducta (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, pág. 8).

Como señala Julia Monárrez (2014) en Ciudad Juárez el capitalismo transnacional ha generado riqueza para unos cuantos y pobreza para la gran mayoría de la población, sobre todo cuando las mujeres fueron el punto para hacer de la ciudad un enclave transfronterizo. En el mismo sentido, Karla Salas señala que otro factor fue que las empresas maquiladoras se ubicaron en el norte del país, lo que implicó que muchas mujeres que pretendían cruzar hacia Estados Unidos en realidad se quedaran a radicar en Ciudad Juárez, y muchas de las mujeres que habían desaparecido y habían sido asesinadas eran trabajadoras de estas empresas (Radiofeminista, 2014).

El 6 y 7 de noviembre de 2001 aparecen en un campo algodoner de Ciudad Juárez, Chihuahua, ocho cuerpos de mujeres; entre ellos se encontraban los de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, aunque cada una de ellas desapareció en fechas y lugares diferentes, las fechas fueron muy cercanas.

Información sobre las víctimas del caso:

- Laura Berenice Ramos Monárrez, tenía 17 años de edad, era estudiante del quinto semestre de la preparatoria. La última noticia que se conocía de ella

Jorge Alberto Gaytán en representación de la organización no gubernamental “Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana”.

Petición No. 282/02, Caso No. 12.497: Esmeralda Herrera Monreal, La denuncia fue presentada el 6 de marzo de 2002 por Irma Monreal, madre de la presunta víctima, y la organización no gubernamental “Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana”.

Petición No. 283/02, Caso No. 12.498: Laura Berenice Ramos Monárrez, La denuncia fue presentada el 6 de marzo de 2002 por Benita Monárrez Salgado, madre de la presunta víctima, y la organización no gubernamental “Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana”.

era una llamada que hizo a una amiga el sábado 22 de septiembre de 2001 para avisar que estaba lista para ir a una fiesta. La denuncia instaurada señalaba que desapareció el martes 25 de septiembre de 2001, sin que se ofrezcan más detalles.

- Claudia Ivette González, tenía 20 años de edad, trabajaba en una empresa maquiladora. Según una amiga cercana, casi siempre salía con el tiempo limitado ya que le ayudaba a su hermana con el cuidado de su hija menor, motivo por el cual llegaba a veces tarde al trabajo. El 10 de octubre de 2001 llegó dos minutos tarde a la maquila, por lo que le fue impedida la entrada, ese mismo día desapareció.
- Esmeralda Herrera Monreal, tenía 15 años de edad y estudió hasta tercero de secundaria, era pobre y migrante interna solo llevaba dos meses en Ciudad de Juárez, desapareció el lunes 29 de octubre del 2001, luego de salir de la casa en la que trabajaba como empleada doméstica.

Los cuerpos fueron encontrados en estado de conservación incompleto, con hematomas, signos de probable estrangulamiento, y signos de severa violencia sexual: manos atadas, semidesnudas, en el caso de Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, con la blusa y el brassier levantados por encima de los senos, y, en el caso de Esmeralda Herrera Monreal y de Claudia Ivette González, con los pezones mutilados.

En el 2002 las tres madres de las víctimas, presentaron la petición ante la CIDH. De acuerdo a declaraciones de Andrea Medina, abogada del caso, una de las madres tenía una relación más estrecha con la organización Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer (CEDIMAC); otra madre, tenía su propio proceso político de vida y su interés con acciones muy distintas, ella fue la primera que solicitó asilo a Estados Unidos y se movió de manera distinta; e Irma que tenía claridad sobre la búsqueda de justicia y que requería soporte jurídico al respecto y no solo asistencial; esto llevo a que cada una buscara apoyos distintos, razón por la cual, el equipo de representación fue amplio (Radiofeminista, 2014)

Las organizaciones crearon un informe que enviaron a la Corte IDH, con toda la evidencia, las contradicciones, y la información que daba la propia autoridad, para que la Corte IDH se diera cuenta de las graves negligencias y omisiones del Estado de Chihuahua y del Gobierno Federal por no apoyar que se dieran las investigaciones.

En todo este proceso, fue evidente la participación de mujeres de diferentes grupos como, partidos, asociaciones de la sociedad civil, académicas, investigadoras; que se enfocaron en analizar la situación y de poner el tema no solo en la agenda local sino nacional.

Algunas organizaciones que se destacan por su trabajo sistemático y permanente son: la Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez, la Organización Nuestras Hijas de Regreso a Casa, el Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer y el Observatorio de Femicidio de Católicas por el Derecho a Decidir.

De acuerdo con Karla Salas tres aspectos se buscaban con el caso:

1. Justicia para las víctimas para nosotras era fundamental que las familias de estas tres jóvenes fueran escuchadas.
2. Reconocimiento de los homicidios de mujeres por razones de género, algo que desde la academia y las organizaciones y familiares habíamos identificado como feminicidio.
3. El desarrollo de jurisprudencia desde la perspectiva de género. Antes de campo de campo algodonerero no se había metido a revisar las obligaciones de Belém do Pará por eso insistimos tanto, porque no teníamos otro referente y no se había reclamado violaciones directas a esta convención (UNAM, 2018).

Tabla 5. Proceso de la demanda en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Fecha	Actividad
6 de marzo del 2002	Petición inicial presentada a la Comisión
24 de febrero del 2005	Admisibilidad de las respectivas peticiones
30 de enero del 2007	Notificación de acumulación de los tres casos
9 de marzo del 2007	Aprobación del informe de fondo (recomendaciones)
4 de abril del 2007	El Estado fue notificado
4 de noviembre del 2007	La Comisión presentó la demanda contra los Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Interamericana ante la no adopción de sus recomendaciones.
16 de noviembre del 2009	Sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones, y costas.

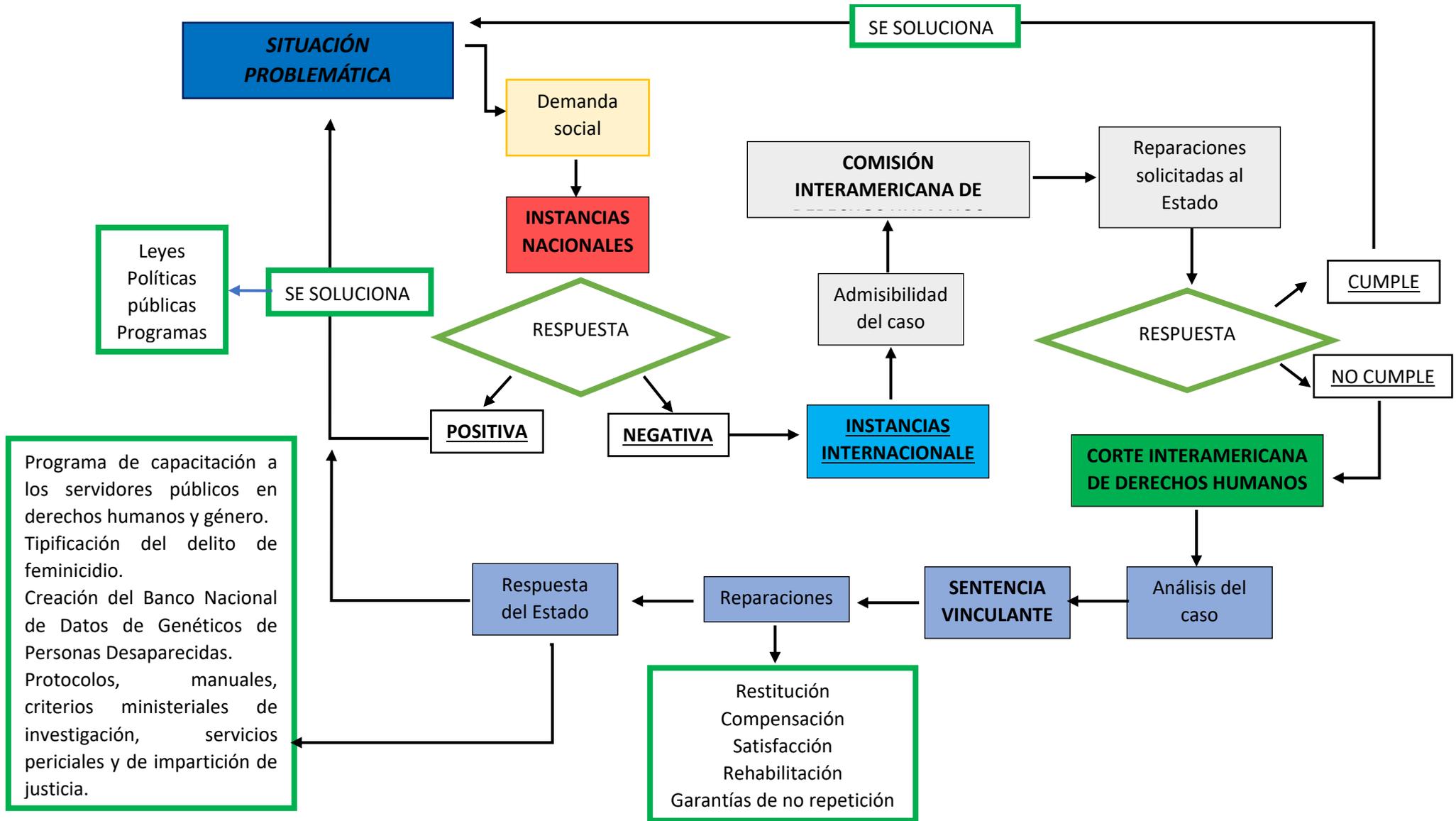
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Sentencia.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en la Sentencia de campo algodonerero de excepción preliminar, fondo, reparaciones, y costas, reparaciones de diferente índole, a saber, restitución, compensación, satisfacción (materiales y simbólicas), rehabilitación (bienestar físico, moral, mental o social) y garantías de no repetición (orientada a producir cambios institucionales, culturales y a establecer nuevos mecanismos de reestructuración del Estado).

En el siguiente cuadro se puede identificar todo el proceso que se genera desde la identificación de la situación problemática por parte de las víctimas, la llegada del problema público ante la Corte IDH, la solicitud de reparaciones y algunas acciones realizadas por el Estado para dar respuesta a la solicitud de la instancia internacional.

Por lo tanto, la sentencia del caso Campo Algodonero vs. México, crea un precedente en el tema de derechos de la mujer y violencia de género; refiriéndose a la responsabilidad internacional del Estado por la falta de diligencia en las investigaciones relacionadas con la desaparición y muerte de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez.

Ilustración 5. Esquema del proceso nacional e internacional cuando se presentan violaciones a los derechos humanos



Fuente: Elaboración propia.

3.2. Análisis del marco de transferencia de políticas

Tal como se señaló en el capítulo uno, la transferencia de políticas hace referencia al proceso por el cual los conocimientos de una política en un momento o lugar se usan para el desarrollo de otra política en otro momento o lugar. Se identifica una gran variedad de objetos de transferencia como: objetivos, estructura, contenido de instrumentos de política, técnicas administrativas, instituciones, ideologías, actitudes, conceptos y lecciones negativas (Dolowitz & Marsh, 2000).

En este sentido, en este apartado se identificarán los elementos del marco de transferencia de políticas creado por Dolowitz y Marsh (1996, 2000), para analizar este proceso desde las organizaciones internacionales jurisdiccionales, reconociendo a la Corte IDH como un nuevo actor en las políticas públicas e identificando su relación con otros actores para lograr a través de sus sentencias la generación de transformaciones respecto al problema público en cuestión.

3.2.1 ¿Por qué transferir?

Esta pregunta hace referencia a la manera en que se produce la transferencia de políticas, es decir, si esta se da de manera voluntaria, coercitiva o mixta. Por lo tanto, en función de estos parámetros se destacarán dos elementos importantes no excluyentes para la transferencia en el caso Campo Algodonero, a saber: uno las obligaciones internacionales y dos la ratificación de México de tratados internacionales sobre derechos de las mujeres.

A. Obligaciones internacionales

Fundamentalmente en materia de derecho internacional el compromiso de los Estados a través de los tratados internacionales se basa en el principio de buena fe, entendida esta como la lealtad de cumplir las obligaciones asumidas a través de esas declaraciones internacionales. En el mismo sentido, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados señala el principio *pacta sunt servanda* tal como está definido en su artículo 26 en donde “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” (Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, 1969).

Los estados han asumido varios compromisos internacionales en cuanto a la garantía de los derechos humanos, comprometiendo de esta manera a todas sus autoridades en los diferentes niveles ante la comunidad internacional; y es precisamente, la ratificación de los tratados la que representa ese consentimiento del Estado de obligarse expresando su voluntad de manera soberana de cumplir con las obligaciones que cada uno de estos contiene. Al hacer esto, los estados se someten a un orden legal por el bien común, asumiendo varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos que se encuentran bajo su propia jurisdicción en la búsqueda fundamentalmente de la mayor garantía de los derechos.

En particular, la Corte IDH ha señalado que es un principio del derecho internacional que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño debe ser reparado adecuadamente, en consideración de lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos,

Artículo 63.1 Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

Artículo 68.1 Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes (OEA, 1969).

A este respecto, se destaca que en algunas ocasiones hay incumplimiento por parte de los Estados a las reparaciones señaladas por la Corte IDH, y en esos casos, es posible aplicar el artículo 65 de la CADH “la Corte someterá a la consideración de la Asamblea General de la Organización en cada período ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año anterior. De manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos” (OEA, 1969).

El propósito del artículo 65 es generar un mecanismo coercitivo en el foro político de la OEA, para que inste a los correspondientes Estados a que cumplan con sus obligaciones, sin embargo, los efectos reales no son evidentes, porque la Asamblea no

cuenta con un procedimiento establecido cuando se presentan estos casos. Un abogado de la Corte IDH¹³ señaló al respecto:

“El artículo 65 de la CADH establece que se puede llevar al foro político de la OEA a los países que no cumplen con sus obligaciones, pasándolos del foro judicial al político, pero hay un vacío respecto a su aplicación porque no es claro el mecanismo de lo que ocurre en la Asamblea General de la OEA. No hay que olvidar de igual manera que todo es casuístico y que depende en gran medida de la voluntad política” (Comunicación personal, 5 de marzo de 2018).

En el Informe Anual del 2015 de la Corte IDH se presentan algunos casos, por ejemplo, encontramos el caso *Yvon Neptune Vs. Haití*, en el que la Corte señala que este Estado ha incumplido con su deber de informar sobre la ejecución de la Sentencia emitida el 6 de mayo de 2008, asumiendo una actitud de desacato ante su obligación, manifestando que la sentencia era “injusta” e “inapropiada”, y cuestionando las conclusiones sobre los derechos violados a las que había llegado la Corte.

También, en el Caso *Leopoldo López Mendoza Vs. Venezuela* en dónde,

Venezuela ha incumplido su deber de informar sobre la ejecución de la Sentencia emitida el 1 de septiembre de 2011 y ha asumido una actitud de evidente desacato respecto a la obligatoriedad de esa Sentencia. La Corte constató que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela dictó una decisión, mediante la cual sostuvo que la Sentencia emitida por este Tribunal era “inejecutable” y, en lo que respecta a la posición del Estado en cuanto a dicha decisión judicial interna y su incidencia en el cumplimiento de la Sentencia, el agente del Estado en este proceso internacional respondió que “resultaría ilegal e inconstitucional ejecutar de forma directa la Sentencia de la Corte Interamericana” ya que “el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional [...] resolvió [...] la inejecutabilidad de la [misma]” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2015, pág. 84).

B. Ratificación de tratados

En particular en materia de derechos de las mujeres, se destacan las obligaciones internacionales que ha adquirido México al ratificar varios tratados internacionales dentro de los cuales se encuentran:

¹³ Por razones de confidencialidad no se menciona el nombre.

Tabla 6. Principales tratados sobre derechos de las mujeres

Instrumentos internacionales	Objetivo	Fecha de ratificación y entrada en vigor
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	El espíritu de la convención busca un mayor reconocimiento de las mujeres en la esfera de los derechos humanos fundamentales, la dignidad, el valor de la persona humana y la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Es fundamental señalar que esta no es solo una mera declaración universal, sino que se compone de un programa de acción para la garantía y el pleno goce de los derechos de las mujeres.	Esta convención se aprobó el 18 de diciembre de 1979 en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En particular, México la ratificó el 23 de marzo de 1981 y esta entró en vigor el 3 de septiembre del mismo año tras alcanzar la ratificación por parte de 20 países de conformidad de su artículo 27.
Protocolo Facultativo de la CEDAW	El propósito del protocolo es avanzar en los esfuerzos para asegurar a la mujer el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales y de adoptar medidas eficaces para evitar las violaciones de esos derechos y esas libertades, busca promover una implementación efectiva de la CEDAW ampliando su interpretación y aplicación. Los Estados parte en el Protocolo otorgan competencia al Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer para conocer denuncias de individuos o investigar violaciones graves o sistemáticas de la CEDAW.	Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999 y entró en vigor el 22 de diciembre del 2000 de acuerdo con su artículo 16.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Belem do Pará	Esta Convención propone el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres como factores fundamentales para luchar contra el fenómeno de la violencia en sus múltiples manifestaciones, ya sea contra su integridad física, sexual y/o psicológica, en las esferas tanto pública como privada.	Fue adoptada en Vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA el 9 de junio de 1994 y entró en vigor el 5 de marzo, conforme al artículo 21 de la Convención. Y fue ratificada por México el 12 de noviembre de 1998.

Fuente: Elaboración propia.

Adicional a la Convención Belém do Pará, en el marco de la OEA, encontramos varios instrumentos que configuran el marco jurídico de los derechos de las mujeres, a saber, la Convención sobre la nacionalidad de las mujeres, la Convención interamericana sobre la concesión de los derechos civiles a las mujeres ratificada por México el 11 de agosto de 1954, la Convención interamericana sobre la concesión de los derechos políticos a las mujeres a la que México se adhirió el 24 de marzo de 1981.

De acuerdo con esto, vale la pena destacar, lo señalado por Yolanda Delgado¹⁴

“Tiene que haber un compromiso ético de parte de los Estados y apearse al compromiso de haberlo firmado, la mayoría firma las convenciones, hacen actos protocolarios para las firmas, pero luego están poco dispuestos para llevarlos a cabo. Hay una disputa en términos de la visión que tiene la Corte y las políticas internas de los gobiernos, hay gobiernos muy conservadores atacando la Corte por asuntos que ellos señalan que violentan la soberanía de los Estados, como si ellos no se hubieran sometido voluntariamente” (comunicación personal, 1 de febrero de 2018).

Considerando las obligaciones internacionales de los Estados a partir de la ratificación de los tratados, es posible señalar que la respuesta a la manera en que se da la transferencia de políticas por parte de la Corte IDH, es primordialmente de manera voluntaria, pues ha sido la voluntad de los mismos Estados la que los obliga al cumplimiento de los tratados. En el momento en que se generara el procedimiento señalado de la Corte IDH de presentar ante la Asamblea General de la OEA la falta de acatamiento por parte de un estado, la transferencia puede verse de manera más coercitiva, sin embargo, tal como se señaló antes, no es un mecanismo efectivo que genere la coerción esperada.

En general, se destaca que los países cooperan bastante en los procesos ante la Corte IDH, ya sea con el propósito de evitar la solicitud de más reparaciones, de cumplir con sus obligaciones o de evitar el porcentaje de violación de derechos por los cuales pueden ser declarados responsables internacionalmente.

¹⁴ Directora general de áreas estratégicas del Instituto Nacional de las Mujeres en Costa Rica.

3.2.2. ¿Qué es transferido?

Al analizar la sentencia, encontramos que los elementos transferidos se enfocan principalmente en valores, conceptos y contenidos, los cuales se describirán en las siguientes líneas.

La Carta Americana de Derechos Humanos reconoce los derechos esenciales de la persona humana. Los Estados que suscriben este documento jurídico, se encuentran en la obligación de generar las condiciones para que cada persona pueda gozar de sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. El objetivo de la Corte IDH, consiste en asegurar la aplicación e interpretación de dicha obligación jurídica, coadyuvando y complementando los Sistemas Internos de Administración de Justicia que ofrecen los Estados americanos para la protección, promoción y garantía de los derechos humanos.

En materia específica sobre derechos de las mujeres, el aspecto central del Enfoque de Derechos Humanos es garantizar la igualdad y la no discriminación hacia las mujeres. De ahí que uno de los debates importantes durante la sentencia, es destacar que la violencia contra las mujeres es una consecuencia del uso del poder social del hombre hacia la mujer a raíz de su desconocimiento como sujetos y de su discriminación, agravado y legitimado por la impunidad presente en los casos.

En relación a los conceptos, la Corte IDH hace tres contribuciones fundamentales:

- i) En el párrafo 143 se expresó que “utilizará la expresión homicidio de mujer por razones de género como feminicidio”, manifestándose por primera vez sobre el concepto.
- ii) Se incorpora en la resolución el concepto de reparación integral, señalando que aunque esta se define como el restablecimiento de las víctimas a la situación anterior a la violación y la eliminación de los efectos que la produjeron, dado el contexto ya señalado, la Corte IDH destaca que las reparaciones deben tener una vocación transformadora de la situación problemática para que el resultado final no sea solamente restitutivo sino también correctivo, pues evidentemente no será válido volver a las víctimas a la situación de vulneración y discriminación en la que se encontraban estas mujeres.

- iii) En el párrafo 283 de la Sentencia de fondo, reparaciones y costas, se incorpora la debida diligencia. La Corte considera que ante tal contexto surge un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desaparición de mujeres, respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días. Esta obligación de medio, al ser más estricta, exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. En particular, es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde puedan encontrarse privadas de libertad. Deben existir procedimientos adecuados para las denuncias y que éstas conlleven una investigación efectiva desde las primeras horas. Las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido (Corte IDH, 2009, pág. 74).

Enfocándonos, principalmente en los contenidos, vale la pena destacar dos señalamientos específicos en las reparaciones, en los cuales la CIDH establece la inclusión de contenidos en las capacitaciones, protocolos, y otros instrumentos, que deben adoptar los Estados en sus prácticas para la garantía de los derechos, en este caso de las mujeres en función del principio *pro homine* o *pro persona*.

Uno es que la Corte ordenó normalizar conforme a estándares internacionales los parámetros para investigar, realizar análisis forenses y juzgar, todos los delitos que se relacionen con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, conforme al Protocolo de Estambul, el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas, con base en una perspectiva de género. En tal sentido, respecto al Protocolo Alba, señaló que debe incluir los siguientes parámetros,

- i) implementar búsquedas de oficio y sin dilación alguna, cuando se presenten casos de desaparición, como una medida tendiente a proteger la vida, libertad personal y la integridad personal de la persona desaparecida; ii) establecer un trabajo coordinado entre diferentes cuerpos de seguridad para dar con el paradero de la persona; iii) eliminar cualquier obstáculo de hecho o de derecho que le reste efectividad a la búsqueda o que haga imposible su inicio como exigir investigaciones o procedimientos

preliminares; iv) asignar los recursos humanos, económicos, logísticos, científicos o de cualquier índole que sean necesarios para el éxito de la búsqueda; v) confrontar el reporte de desaparición con la base de datos de personas desaparecidas referida en la sección 4.2.4 infra, y vi) priorizar las búsquedas en áreas donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas de búsqueda. Todo lo anterior deberá ser aún más urgente y riguroso cuando la desaparecida sea una niña (Corte IDH, 2009, pág. 127).

El otro se refiere a la urgencia de implementar la capacitación a los funcionarios públicos que ejecuten programas y cursos permanentes de educación y capacitación sobre derechos humanos y género; perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género; y superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres. Los contenidos fundamentales para los cursos permanentes deben hacer mención de la Sentencia, a los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Convención *Belém do Pará*, la CEDAW, el Protocolo de Estambul y el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas.

Habiendo precisado los aspectos centrales de la sentencia, está claro que los elementos de ésta que se transfieren a los Estados son principalmente aquellas concepciones doctrinarias relacionadas con el desarrollo y aplicación de un nuevo concepto del derecho basado en el Enfoque de los Derechos Humanos, principalmente, en este caso particular, relacionado con los derechos de las mujeres.

En este sentido, no se identifica transferencia de políticas o programas específicos, por la naturaleza estrictamente jurídica y normativa de la Corte, como ocurre con otros organismos supranacionales preocupados por los aspectos programáticos de las instituciones que integran los Estados, sin embargo, cabe resaltar que sus pronunciamientos pueden obligar al desarrollo de políticas públicas o programas *per se*, especialmente en aquellos casos en que se establezca que las acciones que realice el Estado en un momento específico no garantiza algún derecho o que las acciones que realiza no constituyen políticas integrales para resolver el problema tratado.

Verbigracia, a partir del caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) vs. Costa Rica, la obligatoriedad del Estado Costarricense de garantizar un programa de fecundación in vitro en la Caja Costarricense de Seguridad Social lo cual generó la transformación de políticas institucionales en esta institución.

En el caso Campo Algodonero, si bien la CIDH solicitó a la Corte requerirle al Estado que generara una política integral, coordinada y de largo plazo para garantizar que los casos de violencia contra las mujeres sean prevenidos e investigados, los responsables procesados y sancionados, y las víctimas; la Corte no contó con la información suficiente para determinar si las acciones que realizaba el Estado configuraban o no una política integral, tal como él lo señalaba.

Un último aspecto importante para comprender la importancia que tiene la naturaleza de las transferencias de políticas de este organismo jurídico supranacional, consiste en que sus resoluciones, en la medida en que constituyen jurisprudencia, resultan aplicables no solo el Estado que está siendo juzgado sino para todos aquellos que han aceptado su competencia contenciosa, pues deben realizar un control de convencionalidad y asumir en el ámbito interno las directrices de este órgano interamericano. Así, estamos en presencia de una transferencia que no solo se limitará al Estado del caso, sino que será extensiva, contribuyendo a ampliar la garantía de los derechos humanos en todos los países de las Américas que han suscrito dicho mecanismo jurídico.

3.2.3. ¿Quién está involucrado en la transferencia?

En el proceso de transferencia de políticas en el marco de la gobernanza multinivel participan diversos actores, cada uno con un rol específico e importante durante el proceso. En el caso específico de la Sentencia del Campo Algodonero, estos se ordenan según su lugar de procedencia, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

El involucramiento de los actores puede entenderse en tres momentos; el primero, cuando los familiares de las víctimas, junto con las organizaciones sociales y no gubernamentales, ponen el tema en la agenda local inicialmente y se empieza a evidenciar el problema público; el segundo, con la llegada del caso al SIDH, dónde intervienen otra serie de actores presentando escritos como: el Estado, la Comisión, los peritos, entre otros; y el tercero, con la llegada de la Sentencia al Estado mexicano, en

dónde los actores de la sociedad civil ya no solo del ámbito local sino nacional se apropiaron de la Sentencia y se exige al Estado su cumplimiento; y dónde por solicitud de la propia sentencia se generan procesos de coordinación interinstitucional y entre poderes del Estado para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales.

Estos momentos corresponden precisamente a procesos de gobernanza, en dónde hay un nuevo marco de la actividad política en dónde participan diversos actores, generando así un sistema de contrapesos, de veeduría mutua, para evitar que alguna de las instancias ejerza un poder arbitrario en contra de la libertad de los individuos. Por ende, todo este entramado de relaciones se da a través de las redes de transferencia de políticas ofrecen un contexto para evaluar la compleja interacción de agendas de políticas estatales con la intención específica de impulsar un cambio de políticas.

Tabla 7. Actores señalados en la Sentencia Campo Algodonero

Local	Estatal	Nacional	Internacional
Familiares de las víctimas	Estado de Chihuahua	Estado Mexicano	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Defensores de las víctimas		Academia	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Organizaciones No gubernamentales	Organizaciones No gubernamentales	Organizaciones No gubernamentales	Organizaciones No gubernamentales
Industrias maquiladoras		Peritos expertos	Peritos expertos
		Comisión Nacional de Derechos Humanos	Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de ellos interactuó en el sistema internacional de acuerdo a sus intereses y propósitos, adoptando roles determinados de cara a alcanzar la garantía y el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres que fueron violentadas. Estas funciones o roles se pueden ordenar en la clasificación siguiente:

1. Garantes de los derechos (obligatoriedad): El actor principal son los Estados, quienes tienen la obligación de proteger, respetar, garantizar y promover los derechos humanos.
2. Protectores: Son los órganos competentes a los cuales se les ha dado la facultad de conocer de las violaciones a los derechos humanos, aquí se ubican la CIDH y la Corte IDH.

3. Defensores: Son todos aquellos actores que tienen como propósito la defensa y promoción de los derechos humanos, evidenciando sus graves violaciones; dentro de los que encontramos a las ONG's, los representantes de víctimas, los y las especialistas en derechos humanos y la academia.

4. Exigibilidad: Todos los hombres y mujeres que reclaman el goce efectivo de los derechos.

El momento en que el caso llega a la Corte IDH, normalmente se crea un espacio común de interacción e inclusión de todos estos actores que participan de una u otra forma en el proceso, creándose el debate público. Dicho debate se fundamenta en las aportaciones técnicas y políticas, nacidas de los mismos informes e investigaciones de seguimiento al caso en particular y de la problemática en general. Las relaciones que se observan se dan en un marco de la gobernanza global y corresponde a relaciones multinivel, pues los actores de diferente escala geográfica interactúan durante todo el proceso de acuerdo a su rol.

Uno de los resultados más importantes de la participación de los actores en el caso en estudio, fue el logro que obtuvo la red, tendente a que la Corte se pronunciara respecto a los homicidios de mujeres, como actos de violencia provocados por razones de género tipificados como feminicidio. Este resultado fue de tanta trascendencia que se logró la tipificación de este delito en varios estados en México y se alcanzó un reconocimiento equivalente en otros países de la región.

3.2.4. ¿De dónde se transfiere?

La transferencia de la Corte IDH se alimenta de varias fuentes, dentro de las cuales encontramos la demanda de la CIDH, la jurisprudencia internacional, las organizaciones nacionales e internacionales de vigilancia de los derechos humanos y los especialistas en derechos humanos.

La Comisión IDH inicia el proceso ante la Corte IDH, por lo cual, la demanda que esta presenta es el primer insumo fundamental para determinar, los derechos violados, las omisiones del Estado, el contexto en el que se desarrolla el caso, las pretensiones de las víctimas, las reparaciones que el Estado no ha cumplido, razón por la cual la demanda llega a esta instancia.

En cuanto a la jurisprudencia se destaca en el marco de la Sentencia Campo Algodonero, tanto la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como

su propia jurisprudencia en otros casos. Verbigracia, en la definición de la violencia contra las mujeres como discriminación, la Corte retoma el caso Nahide Opuz vs Turquía donde señalan que “la falla del Estado de proteger a las mujeres contra la violencia doméstica viola el derecho de ellas a igual protección de la ley y esta falla no necesita ser intencional” (Corte IDH, 2009, pág. 101).

Como lo señaló un abogado de la Corte IDH, “hay un diálogo permanente entre tribunales como la Corte Europea, la Corte Penal Internacional y tribunales nacionales, siendo la cooperación fundamental para el desarrollo de sus actividades” (comunicación personal, 13 de marzo de 2018). De modo idéntico, se hace mención del Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, en dónde la Corte IDH señaló que,

las mujeres detenidas o arrestadas “no deben sufrir discriminación, y deben ser protegidas de todas las formas de violencia o explotación”, que “deben ser supervisadas y revisadas por oficiales femeninas”, que las mujeres embarazadas y en lactancia “deben ser proveídas con condiciones especiales”. Dicha discriminación incluye “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada”, y que abarca “actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad (Corte IDH, 2009, pág. 101).

Para la generación de reparaciones hace uso de la jurisprudencia, apelando nuevamente a un ejemplo: el caso de las Hermanas Ernestina Serrano Cruz y Erlinda Serrano Cruz Vs. El Salvador, caso en el que se ordena la creación de una página electrónica dirigida a registrar la información personal necesaria de todas las mujeres, jóvenes y niñas desaparecidas.

De igual manera, se destaca el reconocimiento y uso de la información que han producido las organizaciones tanto nacionales como internacionales que han estudiado el caso y se han pronunciado frente al tema, dentro de las cuales se encuentran: la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana y su Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer, la Comisión de Expertos Internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

de las Naciones Unidas, la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas, el Parlamento Europeo, entre otras.

Además, se cuenta con informes realizados por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos internacionales y nacionales como Amnistía Internacional, el Observatorio Ciudadano para Monitorear la Impartición de Justicia en los casos de Femicidio en Ciudad Juárez y Chihuahua y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., entre otras.

Adicionalmente, es posible considerar como fuente los peritos y peritas del proceso, para este caso la Sentencia destaca los peritajes de Monárrez Fragoso, Pineda Jaimes, Lagarde y de los Ríos y Jusidman Rapoport quienes calificaron lo ocurrido en Ciudad Juárez como feminicidio; esto apoyó en gran manera a la tipificación de este delito como tipo penal.

3.2.5. Grados de transferencia

Los grados de transferencia definidos en el marco de análisis hace referencia a que esta puede ser de diversa índole, copia, adaptación, mixtura o inspiración.

De acuerdo con las definiciones dadas anteriormente para cada uno de estos grados, es posible identificar que el proceso de transferencia de políticas de la Corte IDH es principalmente de inspiración utilizando elementos de un tema en particular como estimulante intelectual para desarrollar un resultado novedoso, bajo la idea de que cada caso es particular, pues responde a un contexto histórico, social, económico y político diferente, por lo cual los elementos que puede tomar de otros casos son utilizados mayormente para ejemplificar una problemática, un contexto o la argumentación histórica-jurídica de la Corte IDH y no para copiar.

El apoyo en jurisprudencia de tribunales de otros continentes puede entenderse como adaptación, en dónde se identifican parámetros de análisis o el abordaje respecto a un tema específico para el análisis de caso, sin necesidad de que esto determine el resultado total de la Sentencia y de lo que transfiere (valores, conceptos y contenidos) hacia los Estados.

3.2.6. Restricción en la transferencia

Para el caso de Campo Algodonero hay dos elementos fundamentales que se presenta como gran restricción a la transferencia de políticas, esta es la factibilidad cultural e ideológica y la capacidad institucional.

Por un lado, tal como lo han señalado los estudios sobre la violencia contra las mujeres, esta problemática no es el resultado de condiciones del ámbito privado de los individuos, sino que tiene sus raíces profundamente arraigadas en las relaciones estructurales de desigualdad entre hombres y mujeres. En ese sentido, los retos para superar esta problemática deben enfocarse en la superación de las disparidades patriarcales de poder, las normas culturales discriminatorias que incluso han sido normalizadas en la sociedad, las desigualdades económicas que niegan los derechos de las mujeres para el goce efectivo de los mismos. Al respecto, Ana Lorena Hidalgo¹⁵, expresó dos factores que restringen la superación de la violencia contra las mujeres:

Un factor, es el conservatismo, el cuestionamiento de las políticas de derechos humanos de las mujeres; tenemos los grupos machistas organizados que crean discursos que generan confusión. Si la violencia es real, si tiene las dimensiones de las violencias si es grave como se dice que es, que ellos también sufren violencia. Ellos generan discusión y muchas veces son escuchados por mandatarios que se ponen a fin y buscar replantear políticas respecto a este tema. El otro factor, el contexto económico restrictivo, que tiene gran impacto, porque una de las áreas dónde los países fallan es en garantizarle a las mujeres los recursos económicos para romper la perversidad de la dependencia económica (comunicación personal, 31 de enero de 2018).

Para Rose Mary Madden¹⁶, el obstáculo fundamental es “la ideología del patriarcado y la creencia que el cuerpo de las mujeres es de uso de los hombres” (comunicación personal, 31 de enero de 2018).

De igual manera, Yolanda Delgado¹⁷ varios aspectos que impiden avanzar en la garantía de los derechos de las mujeres:

1. La construcción identitaria de las mujeres, a pesar que se les da alternativa hay condiciones que no la permiten salir, desde la visión del cuidado, la nutrición, la

¹⁵ Directora del programa de atención a la violencia del Instituto Nacional de la Mujer de Costa Rica (INAMU).

¹⁶ Oficial del programa de DDHH de las mujeres del IIDH. Abogada e investigadora.

¹⁷ Directora general de áreas estratégicas del Instituto Nacional de las Mujeres

maternidad, que están por encima de la posibilidad de la autonomía física, de la libertad. 2. Nodos socioculturales que involucra el machismo, como están construidas las mujeres, y como hay que trabajar desde la desideologización en ellas para que desestructuren esa identidad y vean una vida diferente a esa. 3. El factor pobreza, la violencia no está asociada a la pobreza, pero si soy una mujer pobre tengo más dificultad de salir del círculo de violencia. 4. Asesoría legal y representación, no es fácil tomar la decisión de ir a un juzgado, las mujeres tienen enormes dificultades para ir a buscar ayuda, por lo cual las instituciones deberían ser más cercana. 5. Entrarles a los nudos de la violencia, es desde la construcción de la socialización primaria, construir niños y niñas distintas que generen relaciones de género diferentes, solidarias, respetuosas. 6. Hay nudos estructurales complejos que cruzan no solo por el estado sino lo que se pueda generar desde la propia transformación social y el propio entendimiento de las personas de que es la violencia, que lo produce, cual es mi papel (comunicación personal, 1 de febrero de 2018).

De la misma manera, se requiere un andamiaje institucional robusto en los diferentes niveles territoriales que permitan no solo el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, sino el pleno goce de los derechos de las mujeres; esto requiere acciones desde cada uno de los poderes del Estado, en la supresión o generación de la legislación necesaria, la garantía de procesos judiciales con perspectiva de género que evite la revictimización y la asignación de los recursos necesarios para todo ello.

3.2.7. ¿Cómo la transferencia lleva a fallas en las políticas?

Las fallas en el marco de la transferencia de políticas señalan que se dan en casos de transferencia desinformada, transferencia incompleta o transferencia inapropiada. Estas fallas es posible relacionarla con los mecanismos para verificar que los aspectos transferidos sean internalizados por el Estado mexicano, principalmente, aquellas que se encuentran en las garantías de no repetición, pues requieren cambios estructurales.

La falla entonces se encuentra en identificar si los resultados de las acciones que el Estado señala que ha desarrollado para “cumplir con la sentencia” está generando las transformaciones sociales esperadas; es decir, que haya una correspondencia entre las acciones y la garantía de derechos; considerando que el caso lleva tres administraciones federales y los casos de feminicidio se han expandido por el territorio nacional, en ese sentido, la transferencia es incompleta, pues los mecanismos de verificación no pueden analizar el impacto real de las políticas generadas.

Capítulo 4. Resultados de la transferencia de políticas de la Corte IDH en México a partir de Campo Algodonero

En el marco de la transferencia de políticas se indica que la manera de demostrar como esta se lleva a cabo, es a través de la identificación de información en medios de comunicación, reportes oficiales y no oficiales, conferencias, encuentros, visitas y/o declaraciones; en efecto, estos instrumentos brindan importante información para enterarse de los hechos y algunos aspectos de la transferencia, sin embargo, no da cuenta si el resultado es exitoso o no.

La relación entre la transferencia de políticas y sus resultados es crucial, porque el éxito de esta, a menudo se encuentra fuera del control de quienes iniciaron el proceso de transferencia, en ese sentido, para identificar en qué medida las transferencias de políticas logra superar la situación para la que fue hecha es importante tener claro el sujeto de análisis, identificar los agentes de la transferencia, que se quiso obtener con ello, como lo están llevando a cabo, en beneficio de quién y por qué; cuales son las pruebas presentadas para apoyar la afirmación y que tan convincentes son estas.

Por lo tanto, una de las críticas que se hace al marco de la transferencia de políticas se encuentra relacionada con la falta de evaluación de si esta se ha producido o no, en ese sentido, es propósito de este capítulo identificar a través de los elementos que se transfieren en la Sentencia de Campo Algodonero (valores, conceptos, contenidos), los resultados logrados de acuerdo a las respuestas del Estado, evaluando así su internalización en el marco de los procesos de gestación de políticas.

En este sentido, esta capítulo inicia reconstruyendo el proceso de la llegada de las Sentencias de la Corte IDH a México; luego, presenta las medidas de reparación exigidas en el caso Campo Algodonero; posteriormente, se analiza el proceso de transferencia de acuerdo a los contenidos, conceptos y valores, a partir de las acciones llevadas a cabo por el Estado para de esta manera poder determinar el resultado de la transferencia; seguidamente y se hace un análisis de las implicaciones en política pública que han resultado del proceso en función del problema público.

4.1. La llegada de la Sentencia González y otras a México

Le entidad encargada de los procesos ante la Corte IDH en México es la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, en el artículo 29 de su reglamento interno se establece que dentro de sus obligaciones está:

XI. Recibir y procesar las quejas y denuncias presentadas en contra del Estado Mexicano ante organismos internacionales de derechos humanos y representar al gobierno de México en los litigios o procedimientos derivados de los mismos, en coordinación con la Consultoría Jurídica. Asimismo, promover la adopción de las medidas necesarias para resolver, conforme a derecho dichas quejas o denuncias; XII. Atender, en coordinación con las dependencias competentes de la Administración Pública Federal, las solicitudes de información provenientes de organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales, en relación con la política exterior de México en materia de derechos humanos o sobre los casos individuales objeto de atención internacional (Presidencia de la República, 2009).

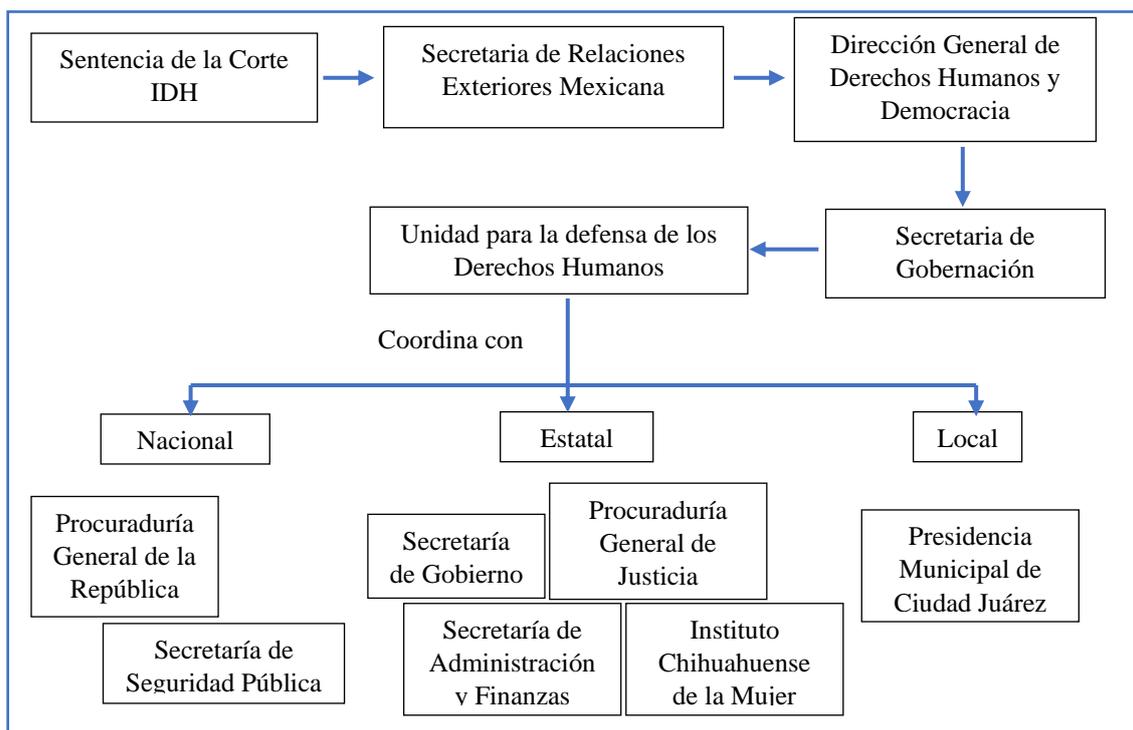
Posteriormente, la entidad que funge como coordinadora de las acciones que se deben realizar en el marco del cumplimiento de las obligaciones internacionales es la Secretaria de Gobernación (SEGOB), empero, la entidad encargada de implementarlas como tal, es la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos que se encuentra adscrita a esta misma secretaría, dentro de sus atribuciones se encuentra:

Artículo 24 VI. Someter a consideración del superior jerárquico la forma en que serán atendidas las recomendaciones y sentencias dictadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos cuya competencia, procedimientos y resoluciones sean reconocidos por el Estado mexicano; VII. Vincular sus acciones con organismos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, para la colaboración y atención de asuntos en esta materia; VIII. Dar trámite administrativo a las medidas que procuren el pleno respeto y cumplimiento, por parte de las autoridades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones jurídicas que se refieren a los derechos humanos y a las garantías para su protección (Presidencia de la República, 2013).

En el siguiente cuadro se puede observar el procedimiento interno que se da en el momento en que llega la Sentencias de la Corte IDH al Estado Mexicano; de acuerdo con lo mencionado en entrevista, la cancillería se entiende como el actor intermediario

entre la Corte IDH y el Estado, sin embargo, cuando la comunicación de la sentencia llega al Estado, la Secretaría de Relaciones Exteriores emite un oficio a la Secretaría de Gobernación, quien en sus competencias se debe reunir periódicamente con las autoridades competentes para implementar las acciones con los diferentes actores a nivel nacional, estatal y local, y de esta manera dar respuesta a las reparaciones solicitadas.

Ilustración 6. Proceso interno en México para dar respuesta a las medidas solicitadas por la Corte IDH en el caso González y otras vs México



Fuente: Elaboración propia.

A partir de la emisión de la sentencia Campo Algodonero dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado mexicano el 10 de diciembre de 2009, la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a través de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), puso en marcha el plan de trabajo de coordinación entre el Gobierno Federal, el Gobierno del estado de Chihuahua y el Gobierno del municipio de Ciudad Juárez con el objetivo de dar cumplimiento a los resolutivos de dicho fallo (Secretaría de Gobernación, 2010).

4.2. Reparaciones solicitadas por la Corte IDH en el Caso González y otras vs México

Tal como lo señala la Sentencia del caso en su párrafo 446, es un principio que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente, por lo tanto, en el punto de reparaciones la Corte IDH actúa basada en el artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos en dónde se señala que:

Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada (OEA, 1969).

En relación a lo anterior, vale la pena señalar que, dadas las características del caso, las medidas solicitadas por la Corte IDH no buscan volver a la situación anterior antes de la violación de los derechos sino a la transformación de esas condiciones previas de discriminación y violencia contra la mujer.

Aunque la Corte IDH considera que sentencia como tal es una forma de reparación, es obligación del Estado realizar otras reparaciones de compensación, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición. En particular se solicitaron 14 medidas específicas, que se describirán a continuación, respecto a estas, vale la pena destacar que en la única resolución de supervisión de cumplimiento emitida por la Corte IDH fue en mayo del 2013 (4 años después de la sentencia), en dónde se dieron por cumplidas 8 reparaciones, y se solicitó actuar en las 6 reparaciones faltantes para dar cumplimiento total a la sentencia.

Reparaciones cumplidas

- Publicación de la Sentencia
- Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, en relación con los hechos del presente caso, en honor a la memoria de Laura Berenice Ramos Monárrez, Esmeralda Herrera Monreal y Claudia Ivette González

- Levantar un monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad Juárez
- Estandarización de protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, utilizados para investigar los delitos que se relacionen con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres
- Creación de una página electrónica que deberá actualizarse permanentemente y contendrá la información personal necesaria de todas las mujeres, jóvenes y niñas que desaparecieron en Chihuahua desde 1993 y que continúan desaparecidas
- Implementación de programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos y género; perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con la discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género, y superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres dirigidos a funcionarios públicos
- Programas de educación destinada a la población en general del estado de Chihuahua, con el fin de superar dicha situación
- Pago de las indemnizaciones y compensaciones por daños materiales e inmateriales y el reintegro de costas y gastos

Reparaciones pendientes

- Conducir eficazmente el proceso penal en curso y, de ser el caso, los que se llegasen a abrir, para identificar, procesar y, en su caso, sancionar a los responsables materiales e intelectuales de la desaparición, maltratos y privación de la vida de las jóvenes González, Herrera y Ramos
- Investigar, por intermedio de las instituciones públicas competentes, a los funcionarios acusados de irregularidades y, luego de un debido proceso, aplicar las sanciones administrativas, disciplinarias o penales correspondientes a quienes fueran encontrados responsables
- Investigar y, en su caso, sancionar a los responsables de los hostigamientos de los que han sido objeto los familiares de las víctimas

- Adecuación del Protocolo Alba, o en su defecto implementar un nuevo dispositivo análogo con las directrices señaladas en la Sentencia
- Creación de una base de datos que contenga información personal, genética de las mujeres y niñas desaparecidas, familiares de las personas desaparecidas que consientan –o que así lo ordene un juez-, así como de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada que fuera privada de la vida en el estado de Chihuahua
- Atención médica, psicológica o psiquiátrica gratuita, de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de instituciones estatales de salud especializadas a los familiares considerados víctimas.

En entrevista se expresó que de acuerdo a un análisis realizado en la Cancillería, las medidas que generalmente se encuentran en proceso de cumplimiento son aquellas relacionadas con los procesos de investigación, sanción y juzgamiento de los responsables, esto dado que “las instancias y los altos índices de impunidad en nuestros países no permiten garantizar o cumplir con la investigación de manera efectiva, de hecho que el caso Campo Algodonero, haya llegado a instancias internacionales, pone de presente que no hubo los mecanismos, ni las garantías internas principalmente para llevar a cabo estos procesos judiciales y garantizar la debida diligencia”.

Adicionalmente, se señala que otras solicitudes de difícil cumplimiento, son aquellas que buscan las garantías de no repetición porque en este aspecto la Corte señala fundamentalmente elementos estructurales que deben cambiar para que se cumpla, es decir, que va mucho más allá de la decisión de un actor, requiriendo transformaciones sociales, recursos y voluntad política.

4.3. Identificación de la transferencia

En este apartado se analizarán cada uno de los elementos transferidos por la Corte IDH, (valores, contenidos y conceptos), en la sentencia González y otras vs México, identificando el tipo de reparación al que hace referencia y el resultado obtenido. El resultado es entendido como aquellas acciones llevadas a cabo por el estado para cumplir con la obligación internacional. En el siguiente cuadro se presenta a modo de resumen estos elementos y posteriormente se describe en detalle cada uno.

Tabla 8. Contenidos, conceptos y valores transferidos por la Corte IDH y las acciones realizadas por el Estado

	Solicitud	Tipo de reparación	Acciones realizadas	Fecha en que se realizaron
Valores	Violencia contra las mujeres	Satisfacción	- Acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional	Nov 2011
Contenidos	- Estandarización de los protocolos manuales y criterios utilizados para investigar los delitos relacionados con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, en relación a los estándares internacionales y con perspectiva de género - Protocolo ALBA	Garantías de no repetición	- Protocolo de investigación ministerial, pericial y policial con perspectiva de género para la violencia - Protocolo ALBA	Nov 2011 Julio 2012
Conceptos	Reparación integral	- Rehabilitación - Compensación	- Ruta de Salud - Fideicomiso	Nov 2012 Octubre 2021

Fuente: Elaboración propia.

4.3.1. Valores

Fundamentalmente, la Sentencia Campo Algodonero, reivindica valores importantes para la garantía de los derechos de las mujeres, analizando el contexto de violencia generalizada y sistemática contra estas en particular en Ciudad Juárez y los homicidios por razones de género bajo la categoría especial de feminicidio. Bajo esta idea, las medidas de satisfacción como medidas de reparación, ya sea en la dimensión individual y/o colectiva, busca reivindicar el dolor de las víctimas, de forma material o simbólica, a través de actos o lugares de memoria, estas se orientan a la justicia y la recuperación de memoria.

Una de las reparaciones solicitadas en este aspecto por parte de la Corte IDH al Estado mexicano, fue hacer un acto público de reconocimiento de su responsabilidad; para ello, el Estado realizó reuniones periódicas con los familiares y representantes de

las víctimas con el propósito de discutir aspectos logísticos, sobre el discurso, la fecha, la asistencia de ciertas autoridades, la transmisión del evento, entre otras cosas.

El resultado fue que el 7 de noviembre del 2011, contando con la presencia de del entonces Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, la Secretaria General de Gobierno del estado de Chihuahua y el secretario del ayuntamiento de Juárez, se llevó a cabo el reconocimiento público de la responsabilidad ante el caso; en el discurso se señaló:

Este acto es el medio por el cual, el Gobierno Mexicano rinde homenaje y dignifica la vida y memoria de Claudia Ivette, Laura Berenice, Esmeralda y todas las víctimas de feminicidio, reconociendo sus errores como Estado y ratificando el compromiso de que continuará avanzando hacia la rectificación de dichos errores. En noviembre de 2001 fueron encontradas, en este lugar, las jóvenes que hoy honramos. Durante estos 10 años, y aun antes, el Estado en su conjunto, ha incurrido en diversas violaciones de derechos humanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

En consecuencia, se logra identificar el proceso de transferencia en dónde el Estado reconoce la falta de garantía para el goce de los derechos, y los valores que deben ser reivindicados para que este tipo de hechos no vuelvan a ocurrir. Al cual se suman otras acciones, como el memorial que se presentó 30 de agosto de 2012, donde se realizó de igual manera un evento público y presentaron: la escultura “Flor de Arena”, el muro con el grabado de los nombres de las mujeres y niñas víctimas de feminicidio y la placa con la historia de los homicidios de mujeres por razones de género.

Estos hechos fueron fundamentales, porque permitieron insertar y acentuar el problema público en la agenda gubernamental en los diferentes niveles de gobierno en México, considerando que por mucho tiempo se hizo caso omiso a la gravedad de esta problemática; a esto, se agrega el arduo proceso realizado por las organizaciones civiles en la visibilización de la problemática y la construcción de agenda.

4.3.2. Contenidos

Las medidas que buscan garantizar la no repetición se encuentran orientadas a producir cambios institucionales, culturales y a establecer mecanismos nuevos de reestructuración del Estado para la reivindicación de los derechos; por lo tanto, esta es la pretensión de las medidas solicitadas para el caso, bajo la idea de que al lograr la

implementación de estas se combatirán los principales problemas asociados a la desaparición de las mujeres evitando así la ocurrencia de feminicidios y de manera más amplia enfocarse en eliminar la violencia de género y la discriminación contra las mujeres.

En particular, la Corte IDH realizó la solicitud de adaptar los manuales y criterios utilizados para investigar los delitos relacionados con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, en relación a los estándares internacionales y con perspectiva de género; para lo cual se requirieron varias acciones específicas, resaltando que:

El deber de investigar es una obligación de medio y no de resultado, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. La obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse. En este sentido, la Corte recuerda que la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos (Corte IDH, 2009, pág. 76).

Para el cumplimiento de este aspecto el Estado informó que con el apoyo del Programa de Derechos Humanos entre la Unión Europea y México (PDHUEM), obtuvieron una asesoría con un equipo de expertos para estandarizar los protocolos sobre investigación criminal. A partir del resultado de este trabajo, el Instituto Nacional de Ciencias Penales y la Procuraduría General de la República, presentaron el documento, “Lineamientos Generales para la estandarización de investigaciones de los delitos relacionados con desapariciones de mujeres, del delito de violación de mujeres y del delito de homicidio de mujeres por razones de género”. En materia de la implementación de estos es importante señalar que:

“de conformidad con los acuerdos celebrados en la XXVI Sesión de la Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en noviembre de 2011, todas las entidades federativas se encuentran obligadas a adoptar sus protocolos en función de los Lineamientos Generales para la estandarización de investigaciones de los delitos relacionados con desapariciones de mujeres, del delito de violación de mujeres y del delito de homicidio de mujeres por razones de género aprobados por todos los titulares de las instancias de procuración de justicia del país” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

En consecuencia, la Corte IDH dio por cumplida esta medida por parte del Estado, valorando la coordinación con programas de cooperación internacional e instituciones nacionales para lograr la estandarización de protocolos. En razón de ello, resulta importante resaltar que las especificaciones que se dieron en relación a los estándares internacionales y la perspectiva de género, fueron incorporados en los lineamientos generales, por lo cual, es posible afirmar que el resultado de la transferencia de contenidos en este caso fue acogido por el Estado, teniendo un impacto claro en el diseño de los instrumentos de investigación en los niveles nacional, estatal y local; sin embargo, queda pendiente el proceso de implementación de los mismo y la efectiva aplicación por parte de los funcionarios públicos, así como la evaluación del resultado de estos mecanismos en función de resolver los problemas asociados con la desaparición, violación y homicidio de mujeres por razones de género.

De igual manera, es importante señalar que el Estado ha seguido trabajando en este tema y actualmente existen dos protocolos de investigación ministerial, pericial y policial con perspectiva de género, uno para el delito de feminicidio y el otro para la violencia sexual, los cuales tienen como propósito:

Proporcionar una herramienta metodológica estándar y efectiva en la investigación de la violencia feminicida y la violencia sexual, competencia de la Procuraduría General de la República, cometidos en agravio de las mujeres y niñas, para que se realicen con visión de género y estricto cumplimiento al principio de debida diligencia. Implica un conjunto de procedimientos específicos, dirigidos a regular y unificar el actuar del personal sustantivo de la institución, bajo tres niveles de especialización, como lo son el ministerial, policial y pericial, para garantizar en su actuar el cabal cumplimiento y protección de los derechos humanos y evitar la discrecionalidad, para que la actuación sea coordinada y orientada. (Procuraduría General de la República, 2015, pág. 7).

Por otra parte, la Corte IDH solicitó la adecuación del Protocolo de Atención, Reacción y Coordinación entre Autoridades Federales, Estatales y Municipales en caso de Extravío de Mujeres y Niñas para Ciudad Juárez¹⁸ (Protocolo Alba), o la implementación de un nuevo dispositivo análogo, haciendo referencia a contenidos específicos que debían realizarse o incluirse para la garantía de derechos; este Protocolo es un mecanismo operativo de coordinación inmediata para la búsqueda y localización

¹⁸ Se implementó inicialmente en Ciudad Juárez, pero se ha ido incorporando a nivel nacional.

de mujeres y niñas desaparecidas y/o ausentes en el territorio mexicano. En relación a este, el principal problema que evidenció la Corte IDH en este mecanismo es que:

los programas de búsqueda únicamente se ponen en marcha cuando se presenta una desaparición de “alto riesgo”, criterio que según diversos informes, sólo se satisfacía cuando se presentaban reportes con “características específicas” a saber: “existe certeza de que [las mujeres] no tenían motivos para abandonar el hogar”, se trata de una niña, “la joven [tuviera] una rutina estable” y que el reporte “tuviera características vinculadas con los homicidios ‘seriales’ (Corte IDH, 2009, pág. 127).

Por lo tanto, el Estado dando cumplimiento a la Sentencia, el 12 de julio del 2012 presenta modificaciones del protocolo y en un informe de la SEGOB del 2015 se describe que el mecanismo funciona a través de 3 fases:

1. Se realiza el reporte de la desaparición vía telefónica por conducto del operador del Centro de Respuesta Inmediata Especializado o por la persona que recibe el aviso a la Unidad de Investigación de Personas Ausentes y Extraviadas, este se transmite inmediatamente a la Fiscalía y policía, se evalúa el riesgo de la persona¹⁹ y finalmente en esta fase se toma de muestras genéticas de la persona desaparecida y de sus familiares para incorporarlos a las bases de datos.
2. Se activa un grupo técnico especializado conformado por diferentes instituciones en el ámbito nacional las cuales determinan las acciones que se realizarán para ubicar a la mujer o niña desaparecida. Este grupo está conformado por:

- La Fiscalía General del Estado, a través de la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género
- La Fiscalía Especializada en Seguridad y Prevención
- La Policía Estatal Única
- La Secretaría de Seguridad Pública Municipal, a través de la Policía Municipal, y Tránsito
- La Procuraduría de Asistencia Jurídica y Social
- La Secretaría de Seguridad Pública Federal, a través de la Policía Federal Estación Juárez
- La Coordinación de Seguridad Regional
- Los Centros de Respuesta Inmediata

¹⁹ Que la persona sea niña o niño menor de 11 años

Que la persona tenga alguna discapacidad

Que el extravío de la persona se haya suscitado en la zona centro o en alguna colonia de la periferia

Que la persona se haya extraviado al salir de su lugar de trabajo o de estudio

Que de las circunstancias en que ocurrió la desaparición pueda inferirse que se encuentra en una situación de peligro inminente

Que se haya indagado con los familiares y amigos, y ninguno tenga noticia de la persona desaparecida

- La Secretaría de la Defensa Nacional
- La Procuraduría General de la República a través de la Policía Federal Ministerial, Agregadurías y de la Fiscalía Especializada en Violencia contra la Mujer y Trata de Personas
- La Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
- El Instituto Nacional de Migración
- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- La Secretaría de Relaciones Exteriores
- Los Consulados
- Las Instituciones Policiales Internacionales
- El Instituto Chihuahuense de la Mujer
- La Aduana Fronteriza a través de sus Oficiales de Comercio Exterior (Secretaría de Gobernación, 2015).

3. Se inicia formalmente con la carpeta de investigación, de conformidad con la valoración previa realizada por el Grupo Técnico y se continúan con las gestiones necesarias para la búsqueda.

Adicionalmente, para el cumplimiento de este punto el estado de Chihuahua creó una página web para la búsqueda de mujeres desaparecidas²⁰, actualmente se denomina mujeres, niñas y niños extraviados, la información se presenta por zona geográfica (Norte, Centro, Occidente y Sur) y contiene: nombre, fecha de nacimiento, edad, estatura, compleción, color de piel, si cuenta o no con protocolo ALBA, y algunos registros tienen fotografía.

Esta acción se enmarca en las actividades que realiza la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género, que se encarga de la investigación de casos relacionados con: Violencia familiar, violencia sexual, pensiones alimenticias, ausencias y feminicidios; esta entidad nace precisamente en el marco de las políticas públicas en el Estado de Chihuahua que buscan dar respuesta a la problemática de violencia contra las mujeres.

El objetivo principal de esta fiscalía es combatir y eliminar la violencia contra las mujeres y niñas, además de romper los paradigmas y estereotipos que por cientos de años han propiciado la discriminación contra de la mujer, así como para fortalecer su estatus en la sociedad como uno de los pilares en nuestra cultura y por ende el fortalecimiento de las Familias (Fiscalía General del Estado de Chihuahua, 2011).

²⁰ Actualmente se encuentra esta información en la página http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?page_id=113

Aunque en la resolución de supervisión de cumplimiento la Corte IDH no dio por cumplida esta reparación, el Estado ha seguido trabajando en las modificaciones al protocolo y cumplir con su obligación. En efecto, se observa la incorporación de los elementos fundamentales para el protocolo ALBA y la implementación de medidas para la búsqueda de mujeres y niñas desaparecidas.

Por lo tanto, se identifica que la transferencia de contenidos ha sido efectiva, en cuanto el Estado ha implementado dentro de sus protocolos los estándares internacionales, y ha generado modificaciones para mejorar la garantía de los derechos de las mujeres, la efectiva implementación e interiorización de estos nuevos instrumentos y mecanismos permitirán abonar a la superación de la violencia contra las mujeres, su desaparición y el fenómeno de los feminicidios.

4.3.3. Conceptos

La reparación integral se entiende como la realización de todas las medidas necesarias en los diferentes ámbitos en que se desarrollan las personas, asumiendo la complejidad de los daños que se pueden tener ante la violación de los derechos humanos. Es por eso que, junto a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición, se suman las de rehabilitación y compensación.

Las medidas de rehabilitación son aquellas asociadas a impactos de graves violaciones, ya sea física, moral o social; mientras que, las medidas de compensación buscan remediar el daño asociado al dolor o a la pérdida, a través del otorgamiento de algo que tenga las mismas cualidades, se considera que esta puede entenderse como una ficción dado que intenta cuantificar de cierta manera el daño producido.

Por ende, en función del cumplimiento de la medida de rehabilitación, el Estado mexicano en el tercer informe de seguimiento presentado a la Corte IDH, señala que en diciembre del 2011 se conformó un grupo de trabajo las Secretarías de Salud federal y estatal, el Centro de Prevención y Atención a la Violencia Familiar y la CONAVIM, para diseñar e instrumentar un Protocolo de Atención Médica que garantice a los familiares de las víctimas su derecho a la salud denominado “Ruta de Atención Médica, Psicológica y Psiquiátrica” que cuenta con una coordinación local, estatal y nacional, para el efectivo cumplimiento del derecho a la salud, garantizando disponibilidad, adaptabilidad, accesibilidad y calidad para los familiares de las víctimas.

El mecanismo señala que un funcionario de la Secretaría de Salud de Chihuahua será el coordinador responsable de realizar las gestiones necesarias para que las y los beneficiarios reciban la atención personalizada, y este fungirá como intermediario entre las Instituciones y las víctimas, incluyendo en los casos de urgencia (CONAVIM, 2012). Así mismo, para su implementación el 11 de julio de 2012 se impartió una capacitación a personal de la Secretaría de Salud de Chihuahua con la finalidad de darles a conocer el documento y facilitar su efectiva instrumentación, es así como:

El 23 de noviembre de 2012, se llevó a cabo la formalización de la implementación de la Ruta de Atención Médica, Psicológica y Psiquiátrica, en la que se contó con la participación de la señora Irma Monreal Jaime, quien manifestó su conformidad, y solicitó que las instancias del Grupo de Trabajo constituyan un mecanismo de seguimiento y supervisión para su adecuado cumplimiento y, en su caso, para modificar o adecuar la Ruta (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2013, pág. 35).

La Corte IDH no dio por cumplida esta medida en la sentencia de seguimiento del 2013, esgrimiendo que, si bien se da cuenta de un proceso de diseño de un plan de atención integral a las víctimas, se necesita información acerca de los resultados en la implementación de las medidas, principalmente en relación a los criterios que debe de que el servicio de salud se preste de manera inmediata, adecuada y efectiva.

Ahora, respecto a la medida de compensación, en entrevista en la Secretaría de Relaciones Exteriores se señaló que una de las primeras medidas que se cumplen de las Sentencias es el pago de indemnizaciones, gastos y costas, esto gracias a un fideicomiso público que se creó con el propósito de resarcir a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

El Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral es un fideicomiso público cuya finalidad es servir como mecanismo financiero para el pago de las ayudas, la asistencia y la reparación integral a víctimas, incluyendo la compensación en el caso de víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades federales y la compensación subsidiaria para víctimas de delitos del orden federal, en términos del dictamen de procedencia que para cada caso emita el Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas conforme a la Ley General de Víctimas, su Reglamento y demás disposiciones aplicables (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, s.f.).

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley General de Víctimas, hay cuatro tipos de víctimas:

1. Directas: aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.
2. Indirectas: los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.
3. Potenciales: las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.
4. Grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas , s.f.).

El fideicomiso fue constituido el 25 de octubre del 2012 con el fin de tener un mecanismo para dar respuesta a las obligaciones derivadas de las sentencias y medidas provisionales de la Corte IDH en materia de indemnización, posteriormente el 11 de abril de 2014 se agregaron nuevos componentes:

las soluciones amistosas, las reparaciones derivadas de las recomendaciones y resoluciones que emitan la CIDH o los órganos de tratados de las Naciones Unidas, así como las recomendaciones que emita la CNDH en las que la dependencia o entidad señalada como responsable de reparar el daño causado por violaciones de derechos humanos, acepte la recomendación y aporte los recursos correspondientes al fideicomiso, así como las obligaciones pecuniarias previstas en los convenios que sean suscritos por la SEGOB, siempre que en los mismos, cualquiera que sea su denominación se reconozca la responsabilidad del Estado mexicano por las violaciones de derechos humanos, en términos de las disposiciones aplicables (Secretaría de Gobernación, 2014).

Las reglas de operación del fideicomiso se establecieron en el año 2014 y el procedimiento para acceder a los recursos del Fondo para cubrir la compensación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades federales, se encuentra establecido en los lineamientos para el funcionamiento del fondo de ayuda,

asistencia y reparación integral aprobado por el pleno del Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en el año 2014, en el Capítulo III en el numeral 38²¹.

Este instrumento de política es muy importante dado que da respuesta al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza los derechos de las víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos. En razón de lo anterior, debido a la configuración y el fortalecimiento de estos mecanismos la Corte concluyó que el Estado finiquito íntegramente los pagos pertinentes a la indemnización del daño inmaterial y al reintegro de las costas y gastos.

En resumen, la solicitud de medidas de satisfacción, garantías de no repetición, rehabilitación, compensación, por parte de la Core IDH, permiten identificar una amplia gama de acciones encaminadas a la superación del problema pública a través de acciones específicas, que se van interrelacionando; ciertamente, la Corte transfiere exitosamente estos aspectos, por lo menos en función del diseño de instrumentos de política fundamentales. Estos no solo han permitido el fortalecimiento del tema en la agenda sino en el involucramiento de diversas entidades gubernamentales en los niveles de gobernanza para la incorporación de acciones, programas y políticas en función de la superación de la violencia contra las mujeres y los problemas asociados con este.

Los diferentes argumentos esgrimidos, dan cuenta del éxito en el proceso de diseño y gestación de la política, sin embargo, es importante tener en cuenta los procesos de implementación y la evaluación de las acciones generadas para dar cuenta del impacto real de las medidas adoptadas por el Estado, que ha sido acompañada por diversas organizaciones a nivel nacional e internacional.

²¹ Requisitos: a) Nombre completo de la víctima y/o, en su caso, el de su representante legal, adjuntando los documentos que acrediten su personalidad; b) Domicilio para oír y recibir notificaciones; c) Declaración de la víctima, bajo protesta de decir verdad, que no ha recibido pago o indemnización alguna por concepto de la reparación del daño; ni está solicitando ningún tipo de apoyo por parte de cualquier programa, fondo, fideicomiso o similar de la Administración Pública Federal por los mismos conceptos; d) La exhibición de cualquiera de las siguientes resoluciones que emita en su caso: ü Un órgano jurisdiccional nacional; ü Un órgano jurisdiccional internacional o reconocido por los Tratados Internacionales ratificados por México; ü Un organismo público de protección de los derechos humanos; ü Un organismo internacional de protección de los derechos humanos reconocido por los Tratados Internacionales ratificados por México, cuando su resolución no sea susceptible de ser sometida a la consideración de un órgano jurisdiccional internacional previsto en el mismo tratado en el que se encuentre contemplado el organismo en cuestión. e) Lugar y fecha en que es presentada la solicitud a la Comisión Ejecutiva, y f) Firma de la víctima o su representante legal; si no puede o no sabe firmar, se imprimirá la huella digital. El personal de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas asistirá en todo momento a las víctimas, en el llenado de la solicitud, con un enfoque diferencial, para evitar situaciones de revictimización de la persona.

Vale la pena destacar que solamente existe una sentencia de supervisión de cumplimiento del caso Campo Algodonero, del año 2003, en esta sentencia se señaló el cumplimiento de 8 reparaciones y quedaron pendientes 6. En ese sentido, de acuerdo a información obtenida en entrevista en la Cancillería mexicana, el Estado sigue enviando informes de las acciones concernientes a los puntos que faltan cumplir, sin embargo, desde esta se considera que ya están cumplidos los puntos, pues el Estado ha mostrado mucha voluntad para cumplir con las reparaciones.

En consideración de ello, es posible señalar que esta transferencia se torna constante por el funcionamiento del sistema mismo, considerando que la Corte dados sus limitados recursos (económicos y humanos) no realiza pronunciamientos periódicos sobre las acciones que llevan los Estados en función del cumplimiento de las reparaciones, por ende, aun cuando el Estado considere que ya ha cumplido al no tener un fallo de cumplimiento total, este debe continuar cumpliendo con el órgano internacional y presentar informes de manera periódica hasta que salga ese fallo.

Otro elemento fundamental en el cumplimiento de las acciones es que estas permiten al Estado lograr soluciones amistosas en casos que han ocurrido en el mismo contexto y que han llegado a instancias internacionales; verbigracia, la solución amistosa en el caso del asesinato de Paloma Angélica Escobar Ledezma en 2002 en Ciudad Juárez, Chihuahua, caso que fue llevado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; el acuerdo incluyó ejecutar las distintas medidas de reparación para los familiares de las víctimas, y realizar con prontitud las investigaciones identificar, juzgar y sancionar a los responsables para no pasar el proceso ante la Corte IDH.

4.4. La cristalización de políticas públicas respecto al caso

Si bien no todas las acciones desarrolladas en México en relación a la violencia contra las mujeres pueden adjudicarse a la Sentencia Campo Algodonero, diversos actores resaltan su importancia y se entiende esta como un mecanismo de exigibilidad ante el Estado para el cumplimiento de sus obligaciones; a continuación, se presenta una línea del tiempo que parte del trágico hecho de la localización de las mujeres asesinadas en Campo Algodonero en Ciudad Juárez, y llega hasta un punto fundamental que es la tipificación del feminicidio como tipo penal específico en Chihuahua, dónde se evidenció inicialmente esta problemática social; además, se incluyen en este corto

recuento la creación de entidades públicas del orden federal, estatal y local, así como la publicación de leyes fundamentales para los derechos de las mujeres en este contexto.

Figura 2. Línea del tiempo de los principales hechos, instituciones y herramientas de políticas del caso Campo Algodonero

2001	<p>El 6 y 7 de noviembre, localizaron a 8 mujeres asesinadas en los campos algodoneiros.</p> <p>Se integra una Comisión Especial para dar seguimiento a las investigaciones de los asesinatos de mujeres y niñas en Ciudad Juárez por parte de la Cámara de Diputados</p> <p>Se crea el Instituto Nacional de las Mujeres.</p>
2002	<p>Demandas de tres víctimas de Campo Algodonero ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)</p> <p>Se crea el Instituto Chihuahuense de las Mujeres.</p>
2004	<p>Se crea la Fiscalía Especial de la PGR para la Atención de Delitos relacionados con los homicidios de mujeres en Juárez.</p> <p>Se crea la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez que dependía de la Secretaría de Gobernación a nivel Federal.</p> <p>Desde la Cámara de Diputados Federales se crea la Comisión Especial sobre Femicidios a nivel nacional.</p>
2005	<p>Aceptación de las demandas por parte de la CIDH</p>
2007	<p>En enero se publica la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en Chihuahua.</p> <p>En febrero se publica la Ley General de acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para todo el país.</p> <p>La CIDH presenta a la Corte Interamericana de Derechos Humanos la demanda en contra del Estado Mexicano por el caso de Campo Algodonero.</p>
2008	<p>Se crea la Fiscalía Especializada para los delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas de la PGR.</p>
2009	<p>La Comisión para Juárez pasa a ser una Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la violencia contra las Mujeres.</p> <p>El Estado Mexicano es sentenciado por violaciones a derechos humanos en el caso denominado Campo Algodonero.</p>
2010	<p>Se crea la Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres en el estado de Chihuahua.</p>
2011	<p>Se crea la Fiscalía Especializada de Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género en Chihuahua</p>
2014	<p>Creación del Instituto Municipal de la Mujer en Ciudad Juárez.</p> <p>Creación del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la</p>

Violencia contra las Mujeres 2014–2018
2017 | Se tipifica el Femicidio en el estado de Chihuahua.
Fuente: Elaboración propia a partir de informes de medios de comunicación.

De los elementos señalados anteriormente, se describirán a continuación tres instrumentos fundamentales que dan cuenta de un proceso de evolución del caso pasando de una ley a la creación de una organización descentralizada enfocada en este problema público y la formulación de un programa integral para el mismo. Estos son: la Ley General de acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la violencia contra las Mujeres y el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014–2018.

En entrevista en la Secretaría de Relaciones Exteriores, se señaló que el proceso internacional ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en conjunto con el trabajo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en México, y la creación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, permitieron que se diera una alineación del marco normativo y programático importante en relación a los derechos de las mujeres, y todo ello permitió fortalecer el proceso de consolidación del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014–2018, en dónde participan los diferentes niveles de gobernanza (nacional, estatal y local).

De acuerdo con el Artículo 1 de la Ley, esta tiene por objeto

Establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos, 2007).

Además, la Ley describe los diferentes tipos de violencia contra la mujer, a saber, familiar, laboral, docente, hostigamiento sexual, acoso sexual, violencia en la comunidad, institucional, y feminicida; también define las obligaciones de los tres

órdenes de gobierno y de las diversas entidades involucradas y se establecen los elementos fundamentales a tener en cuenta para evitar cada tipo de violencia.

En particular, vale la pena destacar en este análisis que, junto con el apartado de la violencia feminicida, se define la alerta de género como “el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado” (Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos, 2007).

De igual modo, se define la consolidación de un Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra Las Mujeres que tiene como fin de unir los esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres; y también define las acciones del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.

En particular, cabe destacar que, de la Ley en mención emanó de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez que se creó en febrero del 2004, buscando de manera institucional brindar una respuesta integral a la situación de violencia que viven las mujeres en Ciudad Juárez; esta se transformó en junio del 2009 en la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM); que tiene las siguientes funciones:

Diseñar una política integral y con transversalidad de género para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

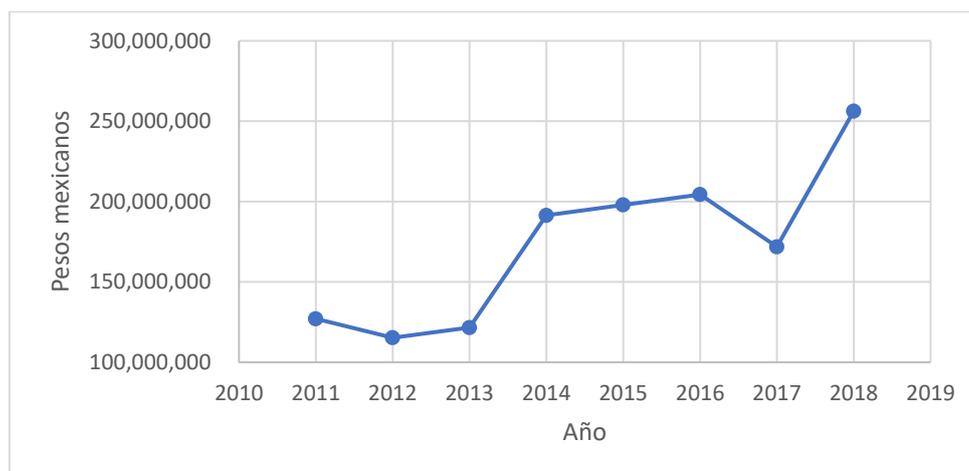
Ejecutar y coordinar acciones en los tres niveles de gobierno, de acuerdo a bases de coordinación previamente formuladas por la misma Secretaría, ejerciendo también atribuciones en materia de seguimiento y evaluación de la política integral.

Propiciar una política integral de generación de espacios seguros, que permita a todas las mujeres, de todas las edades, transitar, estudiar, trabajar y gozar de un sano esparcimiento, sin riesgos a su seguridad.

Elaborar estrategias de comunicación encaminadas a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres (CONAVIM, s.f.)

Si bien desde la Corte IDH, no se hizo una solicitud específica de crear una entidad para trabajar el tema la violencia contra las mujeres, CONAVIM aparece con unos lineamientos claros y con una asignación de presupuesto específica que presenta un comportamiento creciente, en la siguiente gráfica se puede observar.

Ilustración 7. Presupuesto asignado para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, 2011 - 2018, (pesos mexicanos)



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así mismo, vale la pena destacar que, bajo este mismo valor de la lucha de la violencia contra las mujeres, y de igual manera sin existir una solicitud explícita de la Corte IDH se construye un instrumento de política pública importante, como lo es el programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, el cual se enfoca en diversos aspectos fundamentales: 1. Fomentar la armonización de contenidos legislativos e impulsar la transformación cultural para contribuir a la no violencia contra las mujeres; 2. Promover acciones integrales de prevención, detección y atención oportuna de violencia contra las mujeres en los centros de trabajo; 3. Garantizar el acceso a los servicios de atención integral a mujeres y niñas víctimas de violencia; 4. Asegurar el acceso a la justicia de las mujeres mediante la investigación efectiva, reparación del daño y la sanción; y 5. Fortalecer la coordinación institucional en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Se destaca que estos objetivos articulan 16 estrategias y 118 líneas de acción específicas, así como 10 indicadores que permitirán evaluar periódicamente su cumplimiento.

Los ejes de actuación de este documento están encaminados a transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones para prevenir, atender, sancionar y erradicar las conductas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres (Gobierno de la República, 2014, pág. 2).

En entrevista, en la Secretaría de Relaciones Exteriores se señaló, que la sentencia es un caso emblemático para el Estado mexicano porque sus medidas tienen un impacto fuerte a nivel interno, que incluso el estado ha ido más allá de lo solicitado, dado que se ha sustraído la esencia de la sentencia y se ha hecho propia generando muchas acciones, programas y políticas para superar la violencia y la discriminación contra las mujeres.

Por lo tanto, se identifica que los valores transferidos en la sentencia por parte de la Corte IDH, se aplican efectivamente dentro del Estado mexicano, no solo con el cumplimiento específico de las medidas de satisfacción, sino incluso yendo mucho más allá para la garantía de los derechos de las mujeres y la prevención de la violencia contra estas.

Se destaca que incluso se haya establecido una institucionalidad específica, que requiere de un trabajo de coordinación institucional importante entre diferentes instancias del orden nacional, en función de generar las acciones de seguimiento, el registro e intercambio de buenas prácticas en materia de lucha contra la violencia de género y la profesionalización de prestadores de servicios para una mejor atención de mujeres víctimas de violencia, lo cual da cuenta de la transversalidad que ha tomado el tema en la agenda nacional.

Es así como se identifica que en efecto los valores que transfirió la Corte en relación a violencia contra las mujeres, permitieron no solo que el Estado reconociera públicamente esta situación problemática, sino que se posicionara el tema en la agenda a nivel nacional, se crearan organizaciones gubernamentales, leyes, programas y políticas para trabajar este problema público. De igual manera, se demostró la incorporación efectiva de los contenidos transferidos por la Corte IDH tanto en la estandarización de los protocolos de investigación, como en el Protocolo ALBA.

Por su parte, la transferencia del concepto de reparación integral, se comprende al ver toda la serie de acciones realizadas para resarcir a las víctimas y prevenir esta situación de discriminación y victimización de las mujeres en los diferentes ámbitos del estado. Esta reparación se ha complementado con las medidas de rehabilitación y compensación, la primera que se enfoca en la coordinación para garantizar el acceso a la salud y la segunda, que es de las primeras reparaciones que cumple el Estado, gracias al Fideicomiso que se creó para esta reparación a las víctimas de los casos ante el SIDH.

Conclusiones

En el contexto de la gobernanza global es fundamental la interacción de los diversos actores, en particular en la transferencia de políticas que realizó la Corte IDH, desde la concepción amplia del concepto, permitió dar a conocer la situación problemática y que las reparaciones solicitadas por esta instancia atendieran a cada uno de los factores causales más importantes en esta situación de violación de derechos. Por lo tanto, es menester que esta interacción este orientada a la acción y establezca la necesidad de impulsar cambios de políticas a través de las redes de la transferencia de políticas.

El marco de la transferencia de política resulta útil para analizar el trabajo de la Corte IDH mediante el cual las políticas y prácticas pasan de las fuentes de exportación normativa a las jurisdicciones importadoras y los procesos de toma de decisiones en las jurisdicciones importadoras. Su transferencia estuvo dirigida a diferentes etapas de la política públicas; en el diseño, cuando se exige la creación de instrumentos de política con algunos criterios específicos, la implementación, con la solicitud de adoptar medidas urgentes para la garantía de derechos y evaluación para superar las fallas de los programas que se encuentran en desarrollo.

De igual manera, los Estados deben identificar que el reconocimiento de los tratados, en particular aquellos que invocan la promoción, protección, garantía y respeto de los derechos humanos no es simple retórica, sino que conllevan asegurar los recursos humanos, financieros, institucionales y organizacionales necesarios. El valor político y moral de las declaraciones internacionales a través de los tratados debe ser llevada a la realidad a través de instrumentos concretos y constantes.

Los avances en la creación de las organizaciones supranacionales para la garantía de los derechos humanos, es fundamental, pues en muchos casos esta instancia se convierte en la última esperanza para la obtención de justicia en la amplia lucha contra la impunidad en la región.

El papel de la Corte IDH, es importante porque la jurisprudencia que de ella emana, tiene impacto más allá del Estado condenado, pues todos aquellos que han aceptado su competencia contenciosa deben asumir en sus ordenamientos internos estos parámetros internacionales en función del principio *pro persona* y del control de convencionalidad. Razón por la cual la Corte IDH, debe instar a que todos los Estados

de la Américas acepten su competencia contenciosa, para que todas las personas tengan la posibilidad de acudir a este organismo subsidiario.

La garantía de los derechos humanos no debe entrar en los juegos políticos, sino que siempre se debe procurar su progresividad, pues existen para recordarnos que hay abusos intolerables y justificaciones que no son aceptables. Cuando el centro de la transferencia de políticas se ubica en estas organizaciones internacionales jurisdiccionales, se manifiesta la importancia de los tratados internacionales y de su efectivo cumplimiento, pues esto permite instar a los Estados a tomarse en serio estas obligaciones adquiridas autónomamente.

En función de ello, la legitimidad de los estándares de los derechos humanos representa trabajar en la brecha entre los valores universales que se proclaman y los medios para ejecutarlos, en otras palabras, llevar de la positivación de los derechos humanos a su instrumentalización en políticas públicas para lograr coherencia entre los diferentes marcos.

Así mismo, es importante mencionar que los derechos humanos no podrán ser completamente globales a menos que sean profundamente locales, cuando esto suceda se lograrán las verdaderas transformaciones, esto implica el compromiso de cada uno de los estamentos del Estado en el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas que los hagan efectivos. En ese sentido, se destaca que en la Sentencia González y otras vs. México, las recomendaciones de la Corte IDH se dirige a los tres niveles de la administración pública, lo cual conlleva a un dialogo multinivel.

En particular, la violación de los derechos de las mujeres es un problema que afecta en gran manera el desarrollo de las sociedades. En el caso mexicano, el contexto de violencia generalizada y sistemática contra las mujeres puso en evidencia un grave problema de discriminación contra estas, no solo por parte de los perpetradores de los homicidios por razones de género, sino también por parte de los agentes estatales al no reconocer a las mujeres como sujetas de derechos.

En el caso se pone de manifiesto que las víctimas de campo algodonnero al agotar todas las instancias nacionales y no recibir respuesta, acuden al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pasando el caso por la Comisión y posteriormente por la Corte, resultando del este proceso la Sentencia González y otras vs México.

Es así como a partir de la Sentencia, se ha analizado el marco de la transferencia de políticas públicas, dando respuesta a sus diferentes categorías de análisis, como lo son: ¿por qué transferir?, ¿qué es transferido?, ¿quién está involucrado en la transferencia?, ¿de dónde se transfiere?, grados de transferencia, restricción en la transferencia, y ¿cómo la transferencia lleva a fallas en las políticas?

La información obtenida es que la transferencia de políticas a partir de las sentencias de la Corte IDH, se da fundamentalmente de manera voluntaria, podría ser coercitiva en los casos en que se aplique el artículo 65 de la CADH, sin embargo, los mecanismos en la Asamblea General de la OEA no están claramente definidos. Se transfirieron ideologías, conceptos y contenidos; en particular para el caso en materia de los derechos humanos de las mujeres y su garantía efectiva. Para que ello se lograra, la Corte ha interactuado con diferentes actores que se encuentra en diferentes niveles de territorialidad, tanto del ámbito local, estatal, nacional e internacional.

El grado de transferencia que presenta la Corte IDH se da principalmente a partir de la inspiración en cada caso alimentado de diferentes fuentes, a saber, la jurisprudencia internacional, las organizaciones nacionales e internacionales de vigilancia de los derechos humanos y los especialistas en derechos humanos. Además, respecto a las restricciones la causa fundamental en el caso son las profundas desigualdades entre hombres y mujeres arraigadas en el contexto cultural y los roles de género.

En efecto la Corte IDH realizó transferencias pues se internalizaron los valores, contenidos y conceptos en los instrumentos y acciones realizadas por el Estado mexicano. Es importante resaltar los efectos generados a partir del caso no solo gracias a la sentencia sino a toda una serie de actores que han convergido respecto al tema, logrando la creación de importantes instrumentos de políticas; de la creación de normas, instituciones, programas y asignación de recursos para resolver el problema público.

Tal como señalan David Dolowitz y David Marsh, el marco de análisis de la transferencia de políticas, es una herramienta para incrementar el conocimiento y el entendimiento de las dinámicas bajo las cuales son transferidos los componentes esenciales que alimentan la creación de las políticas públicas. En ese sentido, este marco permitió analizar a través de sus categorías el papel de la Corte IDH como ente transmisor de elementos como los valores, conceptos y contenidos, que han ayudado a

la creación de agenda, gestación y diseño de políticas públicas en materia derechos de las mujeres en México.

La Corte en el caso de análisis en efecto hace una primera aproximación a una sentencia estructural, pues las medidas que solicita para generar una reparación integral incluyen cambios estructurales, de los actores burocráticos, administradores de justicia y de la misma sociedad. Sin embargo, estas medidas requieren mecanismos eficientes para la evaluación de cumplimiento, para que esas intenciones transformen la realidad.

Los resultados en materia de políticas públicas no solo dependen del Estado, tal como lo demuestra el caso el papel de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en este caso han sido fundamentales para evidenciar las acciones e inacciones del Estado respecto a la problemática.

Uno de los cuestionamientos permanentes durante la investigación, fue precisamente la pertinencia del concepto de transferencia de políticas para explicar el papel de estos actores jurisprudenciales en las políticas públicas. En relación a esto, es importante señalar que precisamente la interacción de nuevos actores en las políticas públicas requería un mecanismo que permitiera poner a dialogar en este caso: al poder judicial como garante de derechos y las políticas públicas como cursos de acción que buscan dar respuesta a los problemas sociales que se encuentran asociados a la negación o falta de garantía de los derechos. Por lo tanto, desde mi perspectiva el concepto es útil, innovador, provocador y logra organizar información de acuerdo con sus preguntas guía que dan elementos importantes de análisis.

Sin embargo, es importante reconocer que el enfoque no permitió hacer un análisis más detallado del proceso interno del Estado en función de las políticas públicas, ni identificar en qué etapa puede ser más eficaz su intervención. Es decir, que el enfoque no permitió hacer una evaluación de diseño, implementación, resultado o impacto de lo que se logró transferir de manera directa.

Este trabajo de investigación deja varias rutas a seguir: la primera, generar análisis comparativos de cómo otros actores no convencionales en las políticas públicas, pueden incidir directamente; es decir, cómo los homólogos de la Corte IDH en el mundo, han logrado incidir directamente en las políticas públicas para retomar estas experiencias y fortalecer el sistema interamericano.

La segunda, relacionada con las medidas de garantías de no repetición, que son aquellas que están vinculadas más directamente con las políticas públicas, pues estas buscan transformaciones estructurales importantes, por lo cual, se hace relevante investigar sobre cómo hacer efectivo el cumplimiento de estas medidas.

Ahora, en el sistema judicial ha tomado fuerza el término de sentencias estructurales, y de hecho la Corte IDH ha intentado retomarlo, sin embargo, esto genera algunas preocupaciones en cuanto a la falta de mecanismos efectivos para identificar el cumplimiento de las sentencias de esta instancia. Por tanto, la tercera ruta, es abonar en el análisis y formulación de mecanismos efectivos de seguimiento al cumplimiento de sentencias, para que la Corte IDH pueda tener información oportuna para identificar la evolución en la garantía de derechos por parte de los Estados e incidir en política pública.

La cuarta y última, es la aplicación del enfoque de transferencia de políticas al estudio de cómo las políticas diseñadas en los Estados federados de México, ha permitido un efecto domino en la generación de políticas relacionadas con los derechos de las mujeres, observando el tránsito a nivel estatal y la interacción entre los diversos actores.

RECOMENDACIONES

➤ Para la Corte IDH:

Buscar las vías para mejorar su capacidad organizacional, tanto en recurso humano y financiero, fortaleciendo el trabajo conjunto con otros actores como la academia, las organizaciones internacionales no gubernamentales, y la Comisión Interamericana con el propósito de que su trabajo logre impactar directamente en las etapas de las políticas públicas.

Generar mecanismos eficientes para el seguimiento del cumplimiento de las Sentencias, en función de la garantía efectiva de los derechos humanos en la región. Una medida puede ser requerir evaluaciones de resultado y de impacto de la implementación de las reparaciones solicitadas, esto le permitirá tener una idea sistemática de la reparación integral. Así mismo, procurar que los mecanismos de cumplimiento de índole política tengan un mayor compromiso en los diversos órganos de la OEA.

Apoyarse de otros actores para el análisis de cumplimiento, para fortalecer la información brindada por los Estados, como las universidades y centros de investigación las cuales pueden aporten datos estadísticos, censos, estudios técnicos sobre las situaciones en curso, e incluso para que evalúen los diseños de programas o políticas planteados por los gobiernos.

➤ Para los Estados:

Asumir sus compromisos internacionales formalmente a través de la generación de acciones claras, fortaleciendo los mecanismos de implementación y evaluación de las políticas públicas para resolver los problemas sociales, generando los cambios culturales necesarios para transformar las condiciones estructurales de desigualdad entre hombre y mujeres.

Crear mecanismos internos claros para la implementación de las decisiones de los órganos del SIDH. Fortalecer las instituciones con recursos humanos y financieros para que existan las condiciones para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Generar una coordinación institucional efectiva para el cumplimiento de las medidas de reparación fijadas que requieren un alto nivel de coordinación entre diferentes agencias de Gobierno e indicadores para evaluar las acciones desarrolladas.

➤ Para las organizaciones no gubernamentales:

Trabajar en coordinación con los otros actores, para de esta manera incidir como coaliciones de causa en las políticas públicas. Seguir participando activamente en los procesos de toma de decisión en las instancias gubernamentales.

Cooperar con otras organizaciones internacionales para el reconocimiento de las situaciones problemáticas. Ser veedoras de los procesos internos que llevan los Estados, dado su acercamiento al terreno. Y generar información relevante que puede ser útil para determinar los resultados de las medidas que adoptan los Estados.

➤ Para las víctimas y sus representantes:

Considerar todos los factores relevantes que probablemente afectarán el resultado de una sentencia para incidir de manera directa en las políticas públicas. Incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas evidenciando la ausencia o fallas de

estas para la efectiva garantía de derechos. Exigir los recursos financieros y humanos en las instancias creadas por el Estado.

Reconocer la importancia de un caso para la garantía de los derechos cuando este tiene de fondo causas estructurales y su capacidad de cambiar la historia. El empoderamiento de las sentencias por parte de la sociedad es fundamental para el reconocimiento de sectores sociales que históricamente han sido discriminados y que no han tenido el respeto de sus derechos.

Finalmente, quiero señalar que para este trabajo no realice ninguna entrevista específica a víctimas, principalmente por el respeto al dolor que he observado genera todo este tipo de victimizaciones y las revictimizaciones que conlleva hacer recordar estos hechos y la ausencia de un ser querido. A las víctimas, resaltar su lucha y valor para seguir adelante y enfrentarse con todo un aparato estatal que en definitiva no ha garantizado sus derechos.

Bibliografía

- Abramovich, V. (2011). El Sistema Interamericano de Derechos Humanos frente a los sistemas de justicia nacionales. En C. Rodríguez Garavito, & D. y. Política (Ed.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Siglo veintiuno editores.
- Abramovich, V. (2017). El sistema interamericano: remedios de alcance colectivo y obstáculos en la ejecución de decisiones. En C. DeJusticia, *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento* (pág. 611). Bogotá D.C.: Dejusticia.
- ACNUDH. (20 de Diciembre de 1993). *Oficina del alto Comisionado de las Naciones Unidas*. Obtenido de Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>
- Aguilar, L. (Octubre de 2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(39).
- Amnistía Internacional. (2003). *México. Muertes Intolerables. Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*.
- Anzola, S., Sánchez, B., & Urueña, R. (s.f.). *Después del fallo: El cumplimiento de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Una propuesta de metodología*. Bogotá D.C. : Ediciones Uniandes.
- Banco Interamericano de Desarrollo . (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington, D. C.: BID.
- Benson, D., & Jordan, A. (2011). What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisitedpsr_24. *Political Studies Review*, 366 - 378.
- Börzel, T. (1997). ¿Qué tienen de especial los Policy Networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea.
- Buergethal, T., Grossman, C., & Nikken, P. (1990). *Manual Internacional de Derechos Humanos*. (I. I. Humanos, Ed.) Caracas/San José: Editorial Jurídica Venezolana.
- Bustillo Marín, R. (s.f.). *El control de convencionalidad: La idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral*. (L. jurisprudenciales, Ed.) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cerillo i Martínez, A. (2005). La gobernanza hoy: Introducción. En I. N. Pública, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 11-31). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CIDH. (2017). *Plan Estratégico 2017-2021*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA.
- Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. (23 de mayo de 1969). Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Viena (Austria).
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas*. (s.f.). Obtenido de Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/faari-2016>
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas* . (s.f.). Obtenido de Beneficiarios del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/beneficiarios-del-fondo-de-ayuda-asistencia-y-reparacion-integral>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (7 de Marzo de 2003). *SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA MUJER EN CIUDAD JUÁREZ, MÉXICO: EL DERECHO A NO SER OBJETO DE VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN*. Obtenido de <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Campo Algodonero: Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez (Casos 12.496, 12.497 y 12.498) contra los Estados Unidos Mexicanos*. Organización de Estados Americanos, Washington.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Plan estratégico 2017 - 2020*. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/PlanEstrategico2017/docs/PlanEstrategico-Consulta.pdf>
- CONAVIM. (2012). *Informe de cierre de actividades Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. Programa Anual de Trabajo 2012*. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- CONAVIM. (s.f.). *Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la violencia contra las mujeres*. Obtenido de <http://www.conavim-portal.segob.gob.mx/Portal/PtMain.php?nIdPanel=58>
- Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos. (01 de febrero de 2007). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. México.
- Corte IDH. (Octubre de 1979). Resolución N° 448 adoptada por la Asamblea General de la OEA. *Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. La Paz, Bolivia.
- Corte IDH. (1994). *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. (R. N. Navia, Ed.) San José, Costa Rica.
- Corte IDH. (16 de noviembre de 2009). Caso Gonzales y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas.
- Corte IDH. (16 de noviembre de 2009). Caso Gonzales y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas.
- Corte IDH. (16 al 28 de Noviembre de 2009). Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *LXXXV Período Ordinario de Sesiones*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Resolución de supervisión de cumplimiento de Sentencia del caso Gonzáles y otras ("Campo Algodonero") vs México*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Informe Anual 2015*. San José, Costa Rica: CIDH.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018). Éxitos y desafíos de los sistemas regionales de derechos humanos. [Videoconferencia]. San José, Costa Rica. Obtenido de <https://livestream.com/accounts/1404510/events/8289770/videos/177894471>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (s.f.). CUADERNILLO DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS N° 4: GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES. *Cuadernillo*.
- Del Toro Huerta, M. I. (s.f.). El principio de subsidiariedad en el derecho internacional de los derechos humanos con especial referencia al sistema interamericano. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 23-61.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. (D. o. Studies, Ed.) *Political Studies*, 343-357.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (Enero de 2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An international Journal of Policy, Administration and Institutions*, 13(1).
- Evans, M., & Davies, J. (1999). Interpretación de la transferencia de políticas: Una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples. *Gestión y Política Pública*, III(2), 102 - 246.
- Figueroa Gutarra, E. (Agosto de 2009). Algunas reflexiones sobre el Sistema Interamericano de DD.HH.: retos y exigencias actuales. *Revista virtual IPSO JURE*(6).
- Fiscalía General del Estado de Chihuahua. (2011). *Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género*. Obtenido de http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?page_id=46
- Fuentes, F. D. (s.f.). La Transferencia de Políticas Públicas.

- Giraldo Hernández, G. M. (2015). *El origen de la gobernanza global y su propósito: la justicia social*. Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Pública, Facultad de Filosofía y CC. de la Educación. Valencia: Universidad de Valencia.
- Gobierno de la República. (2014). *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres 2014 - 2018*. México.
- Gross Espiell, H. (s.f.). La Declaración Americana: Raíces conceptuales y políticas en la historia, la filosofía y el Derecho Americano. instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- HHRI. (s.f.). *Health and Human Rights Info*. Obtenido de ENLACES SELECCIONADOS SOBRE LA VIOLENCIA DE GÉNERO: [http://www.hhri.org/es/thematic/gender_based_violence.html#Definiciones y términos básicos de la Violencia de Género](http://www.hhri.org/es/thematic/gender_based_violence.html#Definiciones_y_términos_básicos_de_la_Violencia_de_Género)
- Ignatieff, M. (2003). *Los derechos humanos como política e idolatría*. España: Editorial Paidós.
- INEGI. (23 de Noviembre de 2015). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Obtenido de "ESTADÍSTICAS A PROPÓSITO DEL DÍA INTERNACIONAL DE LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER": <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/violencia0.pdf>
- Klijn, E. (1998). *Redes de Políticas Públicas: Una visión general*. London: Traducido por Mariángela Petrizzo.
- Langford, M., Rodríguez Garavito, C., & Rossi, J. (2017). Introducción: de la jurisprudencia al cumplimiento. En DeJusticia, *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento* (pág. 611). Bogotá D.C.: Dejusticia.
- Legler, T. (Enero de 2013). *Gobernanza Global*. 253-282.
- Mayntz, R. (Octubre de 2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(21).
- Monárrez Fragoso, J., & Flores Simental, R. (s.f.). *Sistematización de las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales*. Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- OEA. (1948). Organización de los Estados Americanos. *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. Bogotá .
- OEA. (7-22 de noviembre de 1969). Organización de los Estados Americanos. *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José"*. San José, Costa Rica.
- OHCHR. (20 de Diciembre de 1993). *Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Obtenido de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>
- ONU Mujeres. (2014). *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (feminicidio/femicidio)*. Panamá: Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- ONU MUJERES. (s.f.). *Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres*. Obtenido de Causas, factores de riesgo y de protección: <http://www.endvawnow.org/es/articles/300-causas-factores-de-riesgo-y-de-proteccion.html>
- Organización de Estados Americanos. (7 al 22 de Noviembre de 1969). *Convención Americana de Derechos Humanos. Pacto de San José*. San José de Costa Rica, Costa Rica .
- Osuna, N. (2014). *Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia*.
- Presidencia de la República. (8 de enero de 2009). *Reglamento interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. México. Obtenido de <https://sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/regintsre.pdf>
- Procuraduría General de la República. (03 de marzo de 2015). *Protocolo de investigación ministerial, pericial y policial con perspectiva de género para el delito de feminicidio*. 72. México: Fiscalía

- Especial para los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas / Subprocuraduría de derechos humanos, prevención del delito y servicios a la comunidad.
- Procuraduría General de la República. (03 de marzo de 2015). Protocolo de investigación ministerial, pericial y policial con perspectiva de género para la violencia sexual. México: Fiscalía Especial para los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas / Subprocuraduría de derechos humanos, prevención del delito y servicios a la comunidad.
- Radiofeminista (2014). "La Herencia de las Ausentes: el caso del Campo Algodonero". México. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=-Ob-3xi_eXE
- Rodríguez Rescia, V. (2009). *Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos : guía modelos para su lectura y análisis*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica: Editorama S.A.
- Rose, R. (1991). What is Lesson Drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30.
- Rose, R. (1993). *Lesson -Drawing in Public Policy. A guide to learning across the time and space*. New Jersey: Chataham House Publishers, Inc.
- SCJN. (2010). Suprema Corte de Justicia de la Nación. *VARIOS 912/2010 "Caso Rosendo Radilla Pacheco"*.
- Secretaría de Gobernación. (29 de julio de 2010). *Dirección general de comunicación social*. Obtenido de Boletín de prensa.
- Secretaría de Gobernación. (29 de mayo de 2014). Reglas de Operación del Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en Materia de los Derechos Humanos. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Gobernación. (2015). *Informe sobre el estado que guardo el cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso González y otras ("Campo Algodonero") vs México*. México: Subsecretaría de Derechos Humanos, Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos.
- Stone, D. (2001). *"Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas"*. University of Warwick, Coventry, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation. United Kingdom: CSGR Working Paper No. 69/01.
- UNAM (2018). Foro Acceso a la Justicia. Sentencia González y otras "Campo algodonero" vs. México. México. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=6jcjQHmLVxk>
- UNAM. (s.f.). Capítulo segundo. El concepto de la gobernanza. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 21-51.
- Zovatto, D. (s.f.). Antecedentes de la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En I. I. Humanos (Ed.).
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de Políticas Públicas. (U. A.-U. Xochimilco, Ed.) *Argumentos*(66).

Anexo 1. Personas entrevistadas

- Luz Marina Monzón - Directora de la Unidad de búsqueda de personas desaparecidas. Abogada litigante en casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- David Peña - Defensor de derechos humanos de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos. Representante de las víctimas en el caso González y otras vs México.
- Ana Lorena Hidalgo - Directora del programa de atención a la violencia del Instituto Nacional de la Mujer de Costa Rica (INAMU).
- Larissa Segura - Asistente de dirección del Instituto Interamericano de Derechos Humanos
- Rose Mary Madden Arias - Oficial del programa de DDHH de las mujeres del IIDH. Abogada e investigadora.
- Yolanda Delgado - Directora general de áreas estratégicas del Instituto Nacional de las Mujeres
- Monserrat Sagot Rodríguez - Directora del centro de investigación de estudios de la mujer de la Universidad de Costa Rica
- Elizabeth Odio Benito - Jueza de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Fidel Gómez - Abogado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Jorge Calderón - Abogado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Nasheli Noriega Izquierdo - Directora de asuntos internacionales de la Mujer de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, en la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Uriel Salas Segovia - Dirección de casos de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, en la Secretaría de Relaciones Exteriores.