

El mecanismo GIEI desde sus fuentes: un estudio de los acuerdos constitutivos

The GIEI mechanism from its sources: a study of the constitutive agreements

JUAN CIANCIARDO*

Universidad de Navarra, Pamplona, España
jcianciardo@unav.es | <https://orcid.org/0000-0003-3719-2512>



Recibido: 21/04/2026 | Aceptado: 05/05/2026 | Publicado: 03/06/2026

Resumen. En este artículo se estudia el mecanismo del Grupo Interdisciplinar de Expertos Independientes (GIEI) generado en el seno del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Su objetivo es comparar los cuatro acuerdos constitutivos de los GIEIs implementados hasta el momento (en México, Nicaragua, Bolivia y Honduras), con la intención de: a) detectar sus semejanzas y sus diferencias (§2 a §7, en los que se desarrollará una comparación de los acuerdos tomando como parámetros los firmantes, los objetivos, la financiación, qué se dijo sobre los expertos, los derechos involucrados y las referencias al Derecho interno, sucesivamente, y se propondrán algunas mejoras), y b) su posible evolución en implementaciones futuras, todo ello con vistas a, finalmente, c) proponer algunas ideas que puedan servir para un fortalecimiento del mecanismo (§8). La hipótesis que se intentará desarrollar es que en esos acuerdos se esconden déficits jurídicos relevantes, que condicionaron los resultados de los trabajos desarrollados por los GIEIs, y que su resolución para casos futuros se ha vuelto perentoria. El desarrollo de esta hipótesis obligará a contrastar, por un lado, como ya se ha dicho, los acuerdos entre sí, y, por otro lado, los objetivos que se acordaron para cada uno de los GIEIs que se constituyeron con los logros que finalmente alcanzaron.

Palabras clave. derechos humanos; Sistema Interamericano; GIEI; protección de los derechos humanos; Comisión Interamericana; Corte Interamericana

Abstract. This article examines the mechanism of the Interdisciplinary Group of Independent Experts (GIEI) established within the Inter-American Human Rights System. Its objective is

* Catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad de Navarra y Director de su Máster en Derechos Humanos.

to compare the four constitutive agreements of the GIEIs implemented to date (in Mexico, Nicaragua, Bolivia, and Honduras), with the intention of: a) identifying their similarities and differences (§2 to §7, which will develop a comparison of the agreements using parameters such as signatories, objectives, financing, provisions regarding experts, the rights involved, and references to domestic law, while proposing certain improvements); b) analyzing their possible evolution in future implementations; and finally, c) proposing ideas to strengthen the mechanism (§8). The hypothesis to be developed is that these agreements contain significant legal deficits that conditioned the results of the work carried out by the GIEIs, and that resolving these for future cases has become a matter of urgency. Testing this hypothesis will require contrasting, on one hand, the agreements themselves, and on the other, the objectives agreed upon for each GIEI against the results they ultimately achieved—the latter requiring an analysis of the final reports and follow-up mechanisms.

Keywords. human rights; Inter-American System; GIEI; protection of human rights; Inter-American Commission; Inter-American Court

1. Introducción

El 12 de noviembre de 2014 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) y la República de México acordaron la constitución de un “Grupo Interdisciplinar de Expertos Independientes” (en adelante, “GIEI”) para brindar a este país “asistencia técnica internacional” respecto de la investigación de cuarenta y tres estudiantes desaparecidos. Surgió entonces, con la firma de ese acuerdo¹, el primero de los cuatro “GIEIs” que se han establecido hasta el momento. Con el tiempo, el mismo mecanismo, con algunas diferencias que fueron apareciendo, sería creado para contribuir con la resolución de violaciones de los derechos humanos ocurridas en Nicaragua (2018)², Bolivia (2019)³ y Honduras (2025)⁴.

Los GIEIs mencionados se constituyeron e intervinieron activamente en cada uno de los procesos en los que estuvieron involucrados, y su influencia fue visible. Sin embargo, aunque se trata de una de las importantes novedades del Sistema Interamericano de Derechos Humanos de los últimos años, no ha habido prácticamente estudios científicos

¹ El título fue “Acuerdo para la incorporación técnica internacional desde la perspectiva de los derechos humanos en la investigación de la desaparición forzada de 43 estudiantes de la normal rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero, dentro de las medidas cautelares MC/409/14 y en el marco de las facultades de monitoreo que la CIDH ejerce sobre la situación de los derechos humanos en la región” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) et al., 2014).

² Secretaría General de la OEA (en representación de la CIDH) y Gobierno de la República de Nicaragua, 2018.

³ Secretaría General de la OEA (en representación de la CIDH) y Estado Plurinacional de Bolivia, 2019.

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Estado de Honduras, 2024.

que la hayan abordado en profundidad⁵. Se encuentra abierto, entonces, un campo amplio para una investigación aún no realizada y con un impacto potencial interesante. La oportunidad es especialmente atractiva si se la vincula con los cuestionamientos que el discurso de los derechos humanos ha recibido en el último tiempo, algunos de ellos relacionados con las tensiones que plantea que la defensa de los derechos se haga en dos planos, el nacional y el internacional, que parecen carecer de una adecuada coordinación⁶.

El presente estudio pondrá foco en solo una de las múltiples aristas existentes. En concreto, su objetivo es comparar los cuatro acuerdos constitutivos de los GIEIs mencionados precedentemente, con la intención de: a) detectar sus semejanzas y sus diferencias (§2 a §7, en los que se desarrollará una comparación de los acuerdos tomando como parámetros los firmantes, los objetivos, la financiación, qué se dijo sobre los expertos, los derechos involucrados y las referencias al Derecho interno, sucesivamente, y se propondrán algunas mejoras), y b) su posible evolución en implementaciones futuras, todo ello con vistas a, finalmente, c) proponer algunas ideas que puedan servir para un fortalecimiento del mecanismo (§8). La hipótesis que se intentará desarrollar es que en esos acuerdos se esconden déficits jurídicos relevantes, que condicionaron los resultados de los trabajos desarrollados por los GIEIs, y que su resolución para casos futuros se ha vuelto perentoria. El desarrollo de esta hipótesis obligará a contrastar, por un lado, como ya se ha dicho, los acuerdos entre sí, y, por otro lado, los objetivos que se acordaron para cada uno de los GIEIs que se constituyeron con los logros que finalmente alcanzaron.

2. Los firmantes del acuerdo constitutivo

Los actores que estuvieron a cargo de la firma de los acuerdos constitutivos variaron. En los casos de México y Nicaragua se incluyeron a asociaciones vinculadas con las

⁵ Aunque hay algunas excepciones. Cf., por ejemplo, Diego Rivera Hernández, 2018; Patrón et al., 2017. Existe, asimismo, un elenco de reflexiones y aportes que se han ido dando en lo que se conoce como “literatura gris”.

⁶ Cf., por ejemplo, Villaverde Menéndez, 2018. Una crítica centrada en un análisis del contenido de los derechos, Cf. Simón Yarza, 2017. Desde una perspectiva paralela, señalando peligros pero también rescatando aspectos positivos, Cf. A. Acosta-Massó, 2024; Gómez Montoro, 2019. Desde una perspectiva iusfilosófica, Cf. Zambrano, 2026, p. 25-32, y Serna, 2024, p. 25-39. Para una crítica centrada en el Sistema Interamericano, Cf., entre otros, Silva Abbott, 2024; y Silva-Abbott, 2025. Una crítica desde la teoría de la interpretación, en Machín Mezher, 2025, cap. 1.

Con carácter algo más general, centrado en la aceleración en el proceso de reconocimiento, tutela y promoción de los derechos humanos al interior de los Estados y en sede internacional que se ha dado en los últimos sesenta años, Cf. el trabajo de Alexandra Harrington, “Don’t Mind the Gap: the Rise of Individual Complaint Mechanisms within International Human Rights Treaties” (Harrington, 2012), 153-182. Este proceso ha sido particularmente intenso en Europa y en América Latina. Es interesante, en este sentido, el análisis de los cambios ocurridos en México, sobre todo a partir de la reforma constitucional que fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, que —entre otras cosas— otorga rango constitucional a los tratados internacionales. Cf. Herrerías Cuevas, 2011. Un panorama algo más amplio, comprehensivo del Sistema Interamericano, en Fuentes Contreras, 2020. Cf., asimismo, Cyrillo et al., 2021, en el que se desarrolla de un modo muy sugerente el impacto del convencionalismo en el *rule of law* de los países latinoamericanos.

víctimas (modelo tripartito) y en los otros dos casos no (modelo bipartito). Concretamente, en el caso de México para el asunto Ayotzinapa, el acuerdo del 18 de noviembre de 2014 adoptó una estructura tripartita. En primer lugar, se involucró a diversas ramas del Poder Ejecutivo —la Cancillería, la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de la República—, procurando, podría inferirse, garantizar que el ente encargado de la persecución penal quedara directamente vinculado al mandato. En segundo lugar, por la CIDH suscribieron el acuerdo el Mtro. Emilio Álvarez Icaza Longoria (Secretario Ejecutivo de la CIDH), con el Comisionado James Cavallaro como testigo. Finalmente, se incluyó también a quienes habían sido beneficiarios de las medidas cautelares, representados por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez⁷.

Este modelo cambió, transformándose en bipartito, en los casos de Nicaragua en 2018 y Bolivia en 2019. En el caso de Nicaragua, el acuerdo fue firmado el 30 de mayo de 2018 por el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, por Denis Moncada Colindres, Ministro de Relaciones Exteriores del país, y Paulo Abrão, Secretario Ejecutivo de la CIDH⁸. De manera análoga, el acuerdo para Bolivia, suscrito el 12 de diciembre de 2019 para investigar la violencia ocurrida durante la crisis de ese año, fue firmado por la Ministra de Relaciones Exteriores, Karen Longaric, y el Secretario Ejecutivo de la CIDH, Paulo Abrão⁹. En ninguno de los dos casos participaron organizaciones de víctimas o la sociedad civil.

En el acuerdo de Honduras del 11 de octubre de 2024 se volvió al modelo tripartito¹⁰. Firmaron: por el Estado, Eduardo Enrique Reina, Secretario de Estado en el despacho de RREE y Cooperación Internacional; por la CIDH, Tania Reneaum Panszi, Secretaria Ejecutiva (en representación de la SG/OEA), y Bertha Zúñiga Cáceres, Coordinadora General del COPINH e hija de la lideresa asesinada.

De entrada, hay algo que llama poderosamente la atención: como surge de lo descrito, los acuerdos fueron firmados desde la OEA en los diferentes GIEIs por actores diversos. Siendo un GIEI algo verdaderamente importante, es inaceptable que no exista total transparencia respecto de si el mecanismo y las condiciones de su puesta en funcionamiento fueron o no decididas por el pleno de la Comisión y, eventualmente, sobre los votos y las diferentes opiniones de los comisionados. Como se ha sostenido recientemente, “no es raro que órganos jurisdiccionales —u otros sub-órganos que no tienen asignadas funciones jurisdiccionales, pero que son dependientes de órganos jurisdiccionales (centros de estudio, Ufficio del Massimario, etc.)— dicten consejos, exhortaciones, advertencias o recomendaciones en sus decisiones; o que, más allá de cualquier proceso jurisdiccional, creen directivas mediante instrumentos (típicos o atípicos) con incidencia en la justificación

⁷ Cf. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) et al., 2014, p. 5 del Acuerdo y p. 2 del *Addendum*.

⁸ Cf. Secretaría General de la OEA (en representación de la CIDH) y Gobierno de la República de Nicaragua, 2018, p. 4.

⁹ Cf. Secretaría General de la OEA (en representación de la CIDH) y Estado Plurinacional de Bolivia, 2019, p. 4.

¹⁰ Cf. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Estado de Honduras, 2024, p. 12.

de las decisiones jurisdiccionales” (Núñez Vaquero, 2025, p. 160). Trazando un paralelo, podría afirmarse que la CIDH ha avanzado, por omisión, en el desarrollo de un *soft law* para-jurisdiccional que debería ser corregido.

En segundo lugar, los dos modelos mencionados tienen ventajas y desventajas. El modelo bipartito permite una rápida instalación, puesto que hay menos actores con poder de veto o de negociación, lo que facilita el proceso de firma. Esta ventaja es importante en crisis durante las que se está produciendo la destrucción de pruebas. Asimismo, al menos en teoría, la naturaleza institucional del GIEI la interlocución entre el Estado y las organizaciones civiles se vería facilitada: no hay una “tercera cabeza” que pueda impugnar los pasos que se den en la investigación. Finalmente, frente a sectores de la sociedad civil que tienden a percibir con sospecha a las organizaciones de derechos humanos, un acuerdo bilateral proyecta una imagen de “arbitraje internacional” más aséptico, que puede ser útil en contextos de polarización extrema —esto depende, obviamente, de que el GIEI esté integrado con miembros expertos, independientes e imparciales, y que en su funcionamiento no asuma una posición ideológica o partidista que comprometa estos atributos—. Como contrapartida, las desventajas de este modelo son un posible déficit de legitimidad y de confianza en el mecanismo, un incremento de la fragilidad, al ser más sencillo para el Estado desvincularse de los compromisos asumidos mediante el acuerdo, y la pérdida de un tercer agente fiscalizador que podría derivar en concesiones de los firmantes que debiliten la profundidad de la investigación.

El modelo tripartito, por su parte, tiene como ventaja principal la legitimidad y la validación social que proporciona la participación de representantes de las víctimas. Por otro lado, los representantes actúan también como un mecanismo de fiscalización y de presión a los Estados, tanto en el proceso que da lugar al informe GIEI como en la ejecución posterior de las recomendaciones. En cuanto a las desventajas, este modelo es complejo desde el punto de vista operativo, puesto que la incorporación de una tercera parte eleva, al menos potencialmente, los tiempos de instalación. Además, la participación directa de las víctimas y de sus representantes introduce una carga emocional intensa, que puede acabar generando un sesgo que conduzca a los expertos a validar hipótesis preestablecidas, sin distancia técnica y sin neutralidad. En tercer lugar, la presencia de asociaciones combativas o con una orientación ideológica o partidaria profunda puede conducir a una fragmentación o un debilitamiento de la cooperación estatal con el caso. Sectores relevantes del aparato estatal pueden acabar viendo al GIEI como un enemigo político, restringiendo su colaboración y su compromiso. Una cuarta dificultad proviene de lo siguiente: el acuerdo se firma con una organización específica. Se asume que se trata de una organización que representa a todas las víctimas, cuando en realidad no siempre es así. Por último, y sobre esto se volverá más adelante, en el modelo tripartito se incrementa el riesgo de vulnerar la tutela judicial de los acusados (el debido proceso, la presunción de inocencia), puesto que en él se puede dar un peso excesivo a la coadyuvancia de las víctimas, quienes si esto ocurriese acabarían dirigiendo la investigación sin la debida

objetividad y distancia. Dentro de este contexto, es relevante resaltar que cuanto más participación haya de la sociedad civil o de las víctimas, tanto más importante es asegurar la independencia e imparcialidad de la Comisión y del GIEI.

En resumen, por un lado, debe exigirse que en el proceso que da lugar a la instalación y en el establecimiento de las condiciones que regirán el funcionamiento del GIEI intervenga el pleno de la Comisión Interamericana, y que exista acceso público a los votos y las opiniones de los comisionados; por otro, podría quizá concluirse que el modelo bipartito es un instrumento de gestión de crisis (prioriza la velocidad y la diplomacia), mientras que el modelo tripartito es un instrumento de justicia de transición (prioriza la reparación, la profundidad y la rendición de cuentas a largo plazo)¹¹. En uno y otro caso se debe cuidar por la preservación de los derechos de todos los implicados, lo que en buena medida pasa por asegurar que el funcionamiento del GIEI revele la experticia, independencia e imparcialidad de sus integrantes.

3. Los objetivos perseguidos

El análisis de los objetivos declarados en los acuerdos constitutivos revela la intención política subyacente de cada intervención y el grado de intrusión que el Estado estuvo dispuesto a aceptar o tolerar. Los cuatro instrumentos comparten un propósito de base: la obtención de verdad y justicia mediante el esclarecimiento de hechos violentos y violaciones graves a los derechos humanos. Todos los acuerdos se presentan bajo la figura de “apoyo” o “coadyuvancia” a las instituciones nacionales. Asimismo, en todos los casos se menciona explícitamente la elaboración de recomendaciones para la reparación integral de las víctimas y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de investigación.

Sin embargo, las diferencias en la delimitación de los objetivos son marcadas y reflejan la evolución del mecanismo. En el acuerdo de México (2014), el objetivo fue quirúrgico y específico: la asistencia técnica para la búsqueda de los cuarenta y tres estudiantes de Ayotzinapa y la investigación de la desaparición forzada¹². En contraste, los mandatos para Nicaragua (2018) y Bolivia (2019) fueron mucho más amplios y ambiciosos, extendiéndose al análisis de “hechos de violencia” en contextos de crisis sociopolíticas durante periodos de tiempo determinados (meses completos)¹³. Estos objetivos no solo buscaban resolver crímenes individuales, sino también realizar una caracterización sistémica de la violencia estatal y paraestatal, lo que explica la mayor resistencia política que enfrentaron. Por su parte, el acuerdo de Honduras (2024) introdujo una diferenciación técnica cualitativa al centrar su objetivo en brindar “asistencia técnica internacional desde la perspectiva de los

¹¹ Cf., sobre este último tema, Ardilla, 2004; Bernal Pulido, 2018; Londoño-Lázaro et al., 2017; Rivas, 2013; Úbeda de Torres, 2005.

¹² Cf. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) et al., 2014, arts. 4, 5 y 6.

¹³ Cf. Secretaría General de la OEA (en representación de la CIDH) y Estado Plurinacional de Bolivia, 2019; y Secretaría General de la OEA (en representación de la CIDH) y Gobierno de la República de Nicaragua, 2018.

derechos humanos a las autoridades del Estado responsables de conducir la investigación respecto de la autoría intelectual y delitos conexos del asesinato de Bertha Isabel Cáceres Flores”. Esa autoridad responsable es, en el caso de Honduras, el Ministerio Público¹⁴. A diferencia del primer acuerdo de México, que era más exploratorio, el de Honduras nace con un objetivo bien específico. No se trata ya de contribuir a la gestión de una crisis, sino de brindar una asistencia jurídica de alto nivel técnico.

4. Los mecanismos de financiación

La viabilidad operativa de un grupo de expertos independientes no depende solo de sus facultades legales, sino de la previsibilidad y autonomía de sus recursos económicos. El estudio de los acuerdos constitutivos permite identificar tres modelos.

4.1. El primer modelo: el acuerdo de México

Veamos el caso del GIEI México. Se dijo en el artículo 12 del Acuerdo constitutivo lo siguiente:

El Estado se compromete a cubrir todos los gastos en que incurra el Grupo Interdisciplinario de Expertos, garantizando en todo momento su plena independencia y autonomía de gestión. Para ello, el Estado y la CIDH acordarán las modalidades que correspondan.

La cláusula respondió a una realidad: la OEA no contaba con fondos que permitieran poner en marcha el GIEI. La idea de que fuera el Estado que potencialmente se vería beneficiado por el trabajo quien se hiciera cargo de los gastos tenía, desde esta perspectiva, un buen fundamento. Sin embargo, en el mismo texto de la cláusula se desliza una prevención a modo de obligación: el Estado se comprometía a “garantizar en todo momento (...) [la] plena independencia y autonomía de gestión” del GIEI. Se encontraba allí —casi explícita— la sospecha de que al hacer depender económicamente el funcionamiento del mecanismo de fondos estatales se asumía el riesgo de que la implementación se hiciese con un reducción de la deseable independencia o autonomía.

Fue exactamente esto último lo que ocurrió. El hecho de que los recursos económicos provinieran del Estado generó problemas operativos y de independencia. Los problemas específicos que el propio GIEI identificó son los siguientes: a) un uso de la provisión de fondos que generó opacidad. La Procuraduría General de la República, encargada de proveer los fondos, sujetó su expedición a que especialistas que hubo que contratar firmaran cláusulas de confidencialidad de dudosa necesidad. El argumento empleado fue que la partida presupuestaria empleada pertenecía al rubro “gastos de seguridad nacional”. El GIEI denominó a esta práctica “la confidencialidad como mecanismo de

¹⁴ Cf. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Estado de Honduras, 2024, art. IV.

opacidad” (GIEI-México, 2016, pp. 266-267), y sostuvo que la existencia de una cláusula como la mencionada, así como sus condiciones, no fueron “jamás informadas el GIEI, sino una vez suscrita con los distintos contratantes”, y que se encontraba fundada “en una formalidad”; b) en segundo lugar, la dependencia de la fuente estatal de financiación generó que los equipos profesionales externos, como el encargado del estudio psicosocial, tuvieran un riesgo cierto de que sus conclusiones se viesan comprometidas por las presiones institucionales del Estado (GIEI-México, 2016); c) el Estado demoró dos meses en responder a la solicitud de prórroga del mandato del grupo, lo que provocó que los expertos no cobraran su sueldo durante todo ese tiempo. situación obligó a la CIDH a emitir una prórroga “administrativa” mientras se resolvía la falta de respuesta oficial, generando un periodo de incertidumbre que dificultó la labor del GIEI (GIEI-México, 2016, p. 256, n. 10); d) por último, según el GIEI el estudio del móvil del caso tuvo como obstáculo la falta de un análisis integral del flujo de dinero de la red criminal acusada, y esto a su vez obedeció a limitaciones en el financiamiento (GIEI-México, 2016, pp. 177-178). Podría especularse que el Estado, del que el financiamiento provenía, pudo estar interesado en que ese análisis estuviera condicionado.

En resumen, aunque quizá no había otro modo más práctico para poner en marcha este GIEI que el de financiarlo con fondos del propio Estado involucrado, lo cierto es que esto último dificultó enormemente el logro de la finalidad que daba sentido a la creación del mecanismo. Un éxito pleno de la iniciativa tuvo como obstáculo, dicho con otras palabras, un “error de diseño”. De allí que en adelante se optara por un cambio, como veremos.

4.2. El segundo modelo de financiación: los acuerdos de Nicaragua y Bolivia

El cambio se produjo en el GIEI Nicaragua. En el artículo 3 del Acuerdo constitutivo que le dio origen se estableció que: “La Secretaría General de la OEA cubrirá, por medio de fondos específicos, todos los gastos en que incurra el grupo”¹⁵.

En el caso de Bolivia se reiteró en el artículo 3 lo que se había establecido para Nicaragua, con una fórmula similar: “La Secretaría Ejecutiva de la CIDH cubrirá, por medio de fondos específicos y propios, todos los gastos en que incurra el Grupo”¹⁶.

Estas cláusulas generaron dos problemas. El primero de ellos fue la dificultad para poner en marcha el trabajo del GIEI. Los “fondos específicos y propios” que se mencionaban en las normas no estaban en realidad ya reunidos en ninguno de los casos, sino que debían ser obtenidos a través de la asistencia de otros países y de instituciones de la sociedad civil dispuestas a ayudar. En el caso de Bolivia la dificultad se puede quizá constatar con la distancia temporal que hubo entre la firma del Acuerdo (12 de diciembre de 2019), y la puesta en marcha del mecanismo, casi un año después (ocurrió, concretamente, el 23

¹⁵ Secretaría General de la OEA (en representación de la CIDH) y Gobierno de la República de Nicaragua, 2018.

¹⁶ Secretaría General de la OEA (en representación de la CIDH) y Estado Plurinacional de Bolivia, 2019.

de noviembre de 2020)¹⁷, que tuvo por causa no solo dificultades políticas, sino también administrativas.

Por otro lado, una segunda dificultad a la que se enfrentó esta fuente de financiamiento fue la siguiente: contribuyó con el deterioro de la autoridad de los GIEIs que se constituyeron. En el caso concreto de Nicaragua, al ser el financiamiento externo, actores internos (el propio Estado, entre otros) adujeron que las conclusiones de los grupos podrían estar siendo inducidas o alentadas por los países y/o las instituciones que los habían financiado. Por poner solo un ejemplo de entre los muchos que obran en el propio informe final del GIEI (GIEI-Nicaragua, 2018), el grupo se enfrentó a la prohibición de ingreso a audiencias celebradas en proceso penales en trámite por aquel entonces, incluso cuando se trataba de actor procesales que según la ley interna eran de carácter público. La Corte Suprema emitió al respecto una nota de prensa confirmatoria de esas prohibiciones, aludiendo a la presencia de “funcionarios extranjeros”:

Desde hace algunos días, funcionarios extranjeros del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) y/o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), quienes se encuentran en nuestro país en cumplimiento del acuerdo suscrito entre la Secretaría General de la OEA y el Gobierno de Nicaragua, se han estado presentando a diversos complejos judiciales, con la supuesta intención de asistir como “observadores” al desarrollo de algunas audiencias o juicios. (GIEI-Nicaragua, 2018, pp. 28-33)¹⁸

En resumen, este tipo de financiación posee una cierta vulnerabilidad de legitimidad, al ser objeto relativamente fácil de la acusación de “injerencismo”, lo que puede conducir a que el Estado niegue al GIEI acceso a la información o a su despliegue territorial, o los condicione fuertemente.

4.3. El tercer modelo de financiación: el acuerdo con Honduras

En el Acuerdo que dio lugar a la creación del GIEI de Honduras hubo un cambio importante. Se plasmó en un artículo largo, el X, dedicado completamente al tema de la financiación. Vale la pena transcribir los dos primeros incisos:

Contribución del Estado, presupuesto del GIEI e informe financiero.

10.1. El costo aproximado requerido para la instalación y funcionamiento del GIEI es de \$621.031,00 dólares estadounidenses, según el Presupuesto, el cual forma parte integrante de este Acuerdo como Anexo I. La SG/OEA ejecutará sus compromisos según este Acuerdo con los fondos del Presupuesto, el cual se compone de la Contribución del Estado y de otras fuentes externas.

¹⁷ Secretaría General de la OEA (en representación de la CIDH) y Estado Plurinacional de Bolivia, 2019, 12-13.

¹⁸ La nota de prensa, en p. 29.

10.2. El Estado, a través de la Procuraduría General de la República, entregará a la SG/OEA la suma de \$312.280,00 dólares estadounidenses, (en adelante la Contribución) dentro de los 20 días calendario siguientes a la firma de este Acuerdo, mediante un solo depósito en la cuenta señalada en el artículo 10.3 de este Acuerdo (...).

10.7. Las Partes entienden: que se requieren de fondos externos provenientes de la cooperación internacional para complementar la Contribución del Estado, según el Presupuesto (Anexo I); que la SE/CIDH es la responsable de identificar dichas fuentes externas procurando la independencia y autonomía del GIEI; y que a la firma del presente Acuerdo dichos fondos externos aún no han sido depositados a la SE/CIDH. En tal sentido, las Partes acuerdan que, si por cualquier circunstancia la SE/CIDH se viera imposibilitada de contar y disponer del total del Presupuesto, por un período mayor a 60 días desde firmado el Acuerdo, la SG/OEA podrá optar por proponer a las otras Partes una modificación del alcance del Acuerdo y de su Presupuesto o dar por terminado este Acuerdo, siendo de aplicación lo dispuesto en los artículos 14.3 y 14.4, sin responsabilidad alguna para la SG/OEA.

En las cláusulas transcritas el propio Estado de Honduras se compromete a realizar una “contribución financiera” directa para sufragar los gastos de funcionamiento del GIEI. Esta modificación transforma la naturaleza del mecanismo. Por un lado, resuelve el déficit de sostenibilidad, garantizando que el grupo cuente con los recursos de manera inmediata bajo la responsabilidad del Tesoro Nacional. Por otro lado, introduce un riesgo de coacción indirecta o “asfixia presupuestaria”, donde la continuidad de la investigación podría quedar supeditada a que el Estado mantenga el flujo de pagos.

Este cambio de modelo en Honduras sugiere una lección aprendida por la CIDH: la autonomía financiera respecto del Estado que proporcionan los donantes externos es deseable, pero a menudo insuficiente para sostener investigaciones de larga duración o alta complejidad técnica. La evolución hacia el pago directo por parte del Estado investigado —bajo la administración de la OEA— refleja un intento de institucionalizar la coadyuvancia como un servicio público internacional que el Estado debe costear, similar a una auditoría externa. Una de las conclusiones obvias es que en este modelo se refuerza la obligación de la Comisión de elegir expertos para el GIEI que sean verdaderamente independientes e imparciales. De lo contrario es muy probable que el GIEI quede en manos de los deseos e intereses del Estado.

5. Con respecto a los expertos

Con relación a los expertos nos proponemos en el presente epígrafe comparar a los acuerdos constitutivos según: a) los criterios que se emplearon para su selección y quiénes fueron los encargados de seleccionarlos; b) su número y la duración de sus mandatos.

5.1. Los criterios para la selección de los expertos y los encargados de designarlos

Veamos los textos. En el Acuerdo constitutivo con México se estableció lo siguiente:

Artículo 4. Con base en lo anterior, los beneficiarios de las medidas cautelares y el Estado acordaron la incorporación de un Grupo Interdisciplinario de Expertos independientes en materia de derechos humanos, para realizar una verificación técnica de las acciones iniciadas por el Estado mexicano tras la desaparición de los normalistas en las dimensiones desarrolladas en los siguientes párrafos. La CIDH, en consulta con el Estado y los beneficiarios de las medidas cautelares, integrará el Grupo, el cual contará con un equipo técnico de confianza para el desempeño de sus funciones.

En el caso de Nicaragua, el texto clave es el artículo 2 del Acuerdo constitutivo (“Integración y designación”). El proceso se simplifica y se vuelve puramente diplomático entre la CIDH y el Estado. Se dispuso allí lo siguiente:

El GIEI estará integrado por cuatro personas de alta calidad técnica y reconocida trayectoria en la protección de los derechos humanos, seleccionadas y designadas por la CIDH en consulta con el Estado...

En el caso de Bolivia se estableció en el artículo 1 del Acuerdo constitutivo lo siguiente:

Las partes acuerdan: 1) Constituir de común acuerdo un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) de Derechos Humanos, integrado por cuatro personas designadas por la CIDH, con la finalidad de coadyuvar y apoyar las acciones iniciadas por el Estado de Bolivia, el cual contará con un equipo técnico propio para el desempeño de sus funciones.

Finalmente, en el acuerdo que dio lugar al GIEI Honduras se dispuso:

Artículo 3.1. La SE/CIDH seleccionará y contratará a las tres (3) personas integrantes del GIEI de conformidad con las normas y procedimientos de la SG/OEA, tomando en consideración las propuestas del Estado y las Beneficiarias; y asegurando que sean profesionales de alta consideración moral, imparcialidad e integridad, así como de reconocida trayectoria en derecho internacional de los derechos humanos.

3.2. La SE/CIDH proveerá al GIEI de una secretaría técnica integrada por una (1) persona para asistirlo en el desempeño de sus funciones. La SE/CIDH seleccionará

y contratará a la secretaría técnica del GIEI de conformidad con las normas y procedimientos de la SG/OEA.

Corresponde a continuación efectuar algunas observaciones relacionadas con los textos, advirtiendo con carácter preliminar que el proceso de nombramiento de los expertos no es una mera formalidad administrativa. Se trata, en realidad, de un reflejo del equilibrio de poder que se pretende alcanzar entre la CIDH, el Estado receptor y las víctimas de las violaciones de derechos humanos que se investigan. Al comparar los textos de México (2014), Nicaragua (2018), Bolivia (2019) y Honduras (2024), se identifican algunas diferencias, como veremos. Conviene resaltar de entrada que la Comisión, como garante, debe adoptar decisiones bien fundamentadas y públicas, lo que se traduce aquí en la obligación de asegurar que el proceso de selección, como se ha afirmado precedentemente, sea transparente y esté abierto al escrutinio público. El incumplimiento de esta obligación condicionará la legitimidad y, *a fortiori*, la eficacia del mecanismo. No sería extraño, en este sentido, que un Estado impugne la composición del GIEI si estos requerimientos evidentes no son respetados.

El acuerdo de México (Cláusula 4) exigió que la designación se realizara en consulta no solo con el Estado, sino también con los “representantes de los beneficiarios”. El diseño tendió a que se alcanzara un consenso de tres bandas. Esto otorgó al GIEI un buen soporte de legitimación política y social, pero introdujo una complejidad que se intentó evitar en los acuerdos posteriores. En Nicaragua (artículo 2), se observa una simplificación: se eliminó por completo la mención a las víctimas en el proceso de selección, y se dejó la consulta exclusivamente entre la CIDH y el Estado. Este cambio sugiere que se priorizó la viabilidad política de la instalación: al reducirse los actores en la mesa de negociación se facilita un entendimiento rápido. El texto de Bolivia (artículo 1) es quizá el más disruptivo. A diferencia de todos los demás, omitió la cláusula de “consulta con el Estado” para la selección de los miembros del GIEI. Al establecer simplemente que los expertos serán “designados por la CIDH”, el acuerdo otorgó, en teoría, una autonomía total a la Comisión. Este diseño parece ser una respuesta a las experiencias previas donde la consulta estatal pudo haber funcionado como un “veto implícito”. En el acuerdo de Honduras (artículos 3.1 y 3.2) se introdujeron cambios importantes. En primer lugar, se incluyeron las “propuestas de las Beneficiarias” (víctimas), aunque con una fórmula menos vinculante que en el caso mexicano: se pasa de “en consulta” a “tomar en consideración”. Quizá se trató de un intento de recuperar la legitimidad de México sin otorgar un poder de veto formal a los peticionarios. En segundo lugar, es la primera vez que se supeditó la designación a las “normas y procedimientos de la SG/OEA” y se exigen explícitamente requisitos de “integridad” y “moralidad”¹⁹.

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Estado de Honduras, 2024. Se dice en el art. 3.1.: “La SE/CIDH seleccionará y contratará a las tres (3) personas integrantes del GIEI de conformidad con las normas y procedimientos de la SG/OEA, tomando en consideración las propuestas del Estado

Estas idas y venidas permiten intuir la dificultad que ha tenido el mecanismo para encontrar personas que sean “expertas” en derechos humanos e “independientes”, y para lograr que esa experticia e independencia sean reconocidas por los distintos actores involucrados en los respectivos procesos. No ha ayudado a ello que el proceso de selección haya sido en general opaco, sin que se haya publicado un listado de candidatos, sus antecedentes, si hubo o no deliberación dentro de la Comisión, los votos que eventualmente recibió cada uno de quienes fueron propuestos, etc. Vale la pena resaltar, por último, que en el caso concreto de Honduras se dio una anomalía llamativa, casi inexplicable: una de las personas que formaron parte del GIEI había actuado como abogado de una de las víctimas²⁰. Su independencia se encontraba en un cono de sombras desde la misma puesta en marcha del mecanismo.

5.2. El número de expertos y la duración de sus mandatos

La composición y la duración de los Grupos Interdisciplinarios de Expertos Independientes ha ido variando. En el caso de México, diseñado para Ayotzinapa, se constituyó un grupo de cinco especialistas integrado por Alejandro Valencia Villa y Ángela Buitrago de Colombia, Francisco Cox Vial de Chile, Claudia Paz y Paz de Guatemala y Carlos Martín Beristain de España (Cf. GIEI-México, 2015, p. 2)²¹. El mecanismo tuvo una primera etapa de catorce meses entre 2015 y 2016, y fue reinstalado en 2020, extendiendo sus labores en fases adicionales hasta julio de 2023.

El GIEI Nicaragua presentó una estructura más reducida y una duración limitada por la voluntad estatal. Estuvo integrado por Amerigo Incalcaterra de Italia, Sofía Macher de Perú, Pablo Parenti de Argentina y, nuevamente, Claudia Paz y Paz de Guatemala (Cf.

y las Beneficiarias; y asegurando que sean profesionales de alta consideración moral, imparcialidad e integridad, así como de reconocida trayectoria en derecho internacional de los derechos humanos”.

²⁰ José Francisco Quiroz Mejía, Subprocurador General de la República de Honduras, hizo una referencia a esta circunstancia en la “Audiencia de Seguimiento al Informe del GIEI Honduras sobre el asesinato de la defensora Berta Cáceres” de 12 de marzo de 2026. Sostuvo el Subprocurador: “Un segundo aspecto se refiere al proceso de selección de los expertos que integraron el GIEI. El propio acuerdo establece en su artículo 3.1 que la Secretaría Ejecutiva de la Comisión debía asegurar la elección de profesionales de alta consideración moral, integridad y, sobre todo, imparcialidad. Al respecto, el Estado ha tomado conocimiento de determinados antecedentes que plantean posibles cuestionamientos respecto de la independencia de uno de los expertos que integró el grupo interdisciplinario. El Estado considera necesario actuar con prudencia y responsabilidad frente a este tipo de señalamientos. Por esta razón, los antecedentes que hemos recabado como Estado serán puestos en conocimiento de la Comisión a través de los canales institucionales correspondientes al finalizar esta audiencia. De esta manera se busca evitar afectar públicamente el buen nombre de las personas involucradas, permitiendo al mismo tiempo que la Comisión pueda evaluar adecuadamente la información y determinar si existe algún eventual conflicto de intereses que deba ser considerado por ustedes” (Cf. https://youtu.be/ui0gWPIHHxE?si=x5tNlPk_InDiShaA).

Se habría tratado, concretamente, de Roxanna Marie Altholz, quien antes de incorporarse al GIEI-Honduras había sido abogada de las hijas de Berta Cáceres. Pese a su relevancia, este antecedente no consta, sin embargo, en el documento “Hoja de vida de las personas expertas del GIEI-Honduras”, difundido por la Comisión Interamericana (Cf. https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2025/038_GIEI-HONDURAS-experts.pdf).

²¹ También en <https://prensagieiayotzi.wixsite.com/giei-ayotzinapa/miembros-del-giei>.

GIEI-Nicaragua, 2018, p. 20). El grupo trabajó durante aproximadamente seis meses tras su instalación el 1 de julio de 2018. No obstante, su mandato fue truncado por la expulsión dictada por el gobierno el 19 de diciembre de ese mismo año, apenas un día antes de la fecha prevista para la presentación pública de sus hallazgos (Cf. GIEI-Nicaragua, 2018, p. 17)²².

En lo que respecta a Bolivia, el mecanismo retornó a una composición de cinco expertos, conformada por Juan Méndez y Patricia Tappatá de Argentina, Julian Burger del Reino Unido, Magdalena Correa de Colombia y Marlon Weichert de Brasil (GIEI-Bolivia, 2021, p. 2). Aunque el acuerdo constitutivo preveía originalmente un plazo de seis meses desde su instalación en noviembre de 2020, las necesidades de la investigación y las demoras administrativas obligaron a pactar una prórroga de dos meses adicionales en mayo de 2021, culminando el mandato con la entrega del informe final en julio de ese año tras nueve meses de actividad.

Finalmente, el diseño más reciente correspondiente a Honduras ha optado por una estructura de tres integrantes, seleccionando a Roxanna Altholz (Estados Unidos), a Pedro Biscay (Argentina) y a Ricardo Guzmán Loyo (Guatemala) (GIEI-Honduras, 2026, p. 2). A diferencia de los modelos anteriores de seis meses, el acuerdo hondureño estableció un período de un año de funcionamiento, manteniendo abierta la posibilidad de prórrogas.

La independencia e imparcialidad de los miembros del GIEI debería ser tanto más exigible cuanto más reducido sea su número. Más adelante habrá una nueva referencia a la duración de los mandatos.

6. El tipo de violación de derechos que dio origen al mecanismo, según los diferentes acuerdos

En los cuatro acuerdos constitutivos del mecanismo GIEI se alegó que su puesta en marcha se dirigía a la protección de los derechos a la vida y la integridad personal, aunque cada uno adaptó sus invocaciones al contexto específico de la crisis que aborda. En el caso de México (2014), el acuerdo se centró primordialmente en la desaparición forzada de cuarenta y tres estudiantes, invocando el derecho a la búsqueda de personas desaparecidas, el acceso a la justicia mediante la investigación de los hechos y el derecho a la atención y reparación integral de las víctimas²³.

En el acuerdo de Nicaragua (2018), la invocación de derechos se concentró en la obtención de justicia y la reparación del daño derivado de los hechos de violencia ocurridos

²² Se dice allí, textualmente, que: “El 19 de diciembre de 2018, un día antes de que el GIEI presentara su Informe Final en la ciudad de Managua, Nicaragua, el Estado decidió “suspender temporalmente” la visita y permanencia del GIEI en el país, en definitiva, concretar su salida del Nicaragua. El GIEI es consciente de que tal medida solo busca impedir que se conozca la verdad. Asimismo, lamenta no haber podido compartir en Nicaragua con las víctimas y sus familiares la presentación de este Informe y reafirma su compromiso con la verdad, la justicia y la reparación y con las víctimas a quienes les dedica su trabajo”.

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) et al., 2014, Puntos 3.A y B, y Puntos 5, 7 y 8.

desde abril de 2018. En el texto se enfatizó el derecho a la seguridad de las personas que colaboraron en el proceso y en el análisis técnico de un “Plan de Atención Integral a las víctimas y sus familiares”²⁴.

En el acuerdo de Bolivia (2019), se invocó una gama amplia de derechos que incluye la vida, integridad, libertad personal y libertad de expresión, y se hizo mención expresa a violaciones graves como la tortura, la desaparición forzada y actos de racismo o discriminación. Asimismo, se reafirmó el derecho a la seguridad y a la reparación del daño para las víctimas²⁵.

Por último, en el acuerdo de Honduras (2024) se invocó, además de la vida y la integridad, el derecho a defender los derechos humanos, vinculándolo con la protección de la tierra, el territorio y el medio ambiente. Asimismo, se hizo hincapié en el derecho a la verdad y la obligación estatal de investigar y sancionar a los autores intelectuales del asesinato de Berta Cáceres, proponiendo además la reparación integral a las víctimas colectivas²⁶.

Más allá de las semejanzas y diferencias apuntadas, debe señalarse que los acuerdos de México (2014) y Honduras (2024) se centraron en casos individuales de alto impacto —la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa y el asesinato de la defensora Berta Cáceres, respectivamente—, mientras que los mandatos de Nicaragua (2018) y Bolivia (2019) tuvieron un carácter más sistémico, abarcando periodos amplios de violencia sociopolítica y múltiples víctimas en contextos de profundas crisis institucionales.

7. La obligación de respetar el derecho interno

En todos los acuerdos se hizo una mención explícita a la obligación del GIEI correspondiente de respetar el Derecho del Estado concernido. Veamos:

En el caso de México se señaló que:

6.3. El Grupo Interdisciplinario de Expertos estará facultado para actuar como coadyuvante en las investigaciones, así como presentar las denuncias penales para la persecución del delito que corresponda ante las autoridades competentes, de conformidad con la normativa mexicana vigente.

6.4. El Grupo Interdisciplinario de Expertos estará facultado para proponer la adopción de medidas adicionales que garanticen la seguridad de las personas que colaboren en las investigaciones que se desarrollen, ya sea en calidad de

²⁴ Secretaría General de la OEA (en representación de la CIDH) y Gobierno de la República de Nicaragua, 2018, Preámbulo y Puntos 1.B.a, 1.B.b y 1.B.d.

²⁵ Secretaría General de la OEA (en representación de la CIDH) y Estado Plurinacional de Bolivia, 2019, Puntos 1.A, 1.B.d y 1.C.b.

²⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Estado de Honduras, 2024, Considerando, Artículos 4.2.a.iii y 4.2.c.i, y Artículo 6.6.

testigos, peritos o colaboradores, de conformidad con la normativa mexicana vigente²⁷.

En el *Addendum* del Acuerdo se estableció:

Segunda. El Estado garantizará los privilegios e inmunidades que sean necesarios para el desempeño de las funciones del Grupo Interdisciplinario de Expertos, conforme el derecho internacional aplicable, incluyendo la inmunidad contra toda forma de detención o arresto personas y embargo de equipaje personal y la inmunidad contra todo procedimiento judicial, legislativo y administrativo en relación con los actos ejecutados y las expresiones emitidas en el desempeño de sus funciones, así como la inviolabilidad de sus documentos y su correspondencia. Sin perjuicio de dichos privilegios e inmunidades, el Grupo deberá respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor.

En el caso de Nicaragua se fue incluso más específico:

Las Partes acuerdan:

1. Constituir un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) de Derechos Humanos (...). Asimismo, tendrá las siguientes atribuciones:

A. Analizar técnicamente las líneas de investigación y hacer recomendaciones de acciones respecto de los distintos niveles de responsabilidad jurídica, de conformidad con la legislación nicaragüense (...). d. El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes estará facultado para proponer a las autoridades nicaragüenses la adopción de medidas adicionales que garanticen la seguridad de las personas que colaboren en las investigaciones que desarrollen, ya sea en calidad de testigos, peritos o colaboradores, de conformidad con la normativa nicaragüense vigente (...).

C. Para el desarrollo de los trabajos de asistencia técnica el Estado garantizará a los expertos: a. El acceso a los expedientes tramitados por el Ministerio Público de las investigaciones y causas penales iniciados con motivo de los hechos, de conformidad con la normativa nicaragüense vigente.

7. El Estado garantizará los privilegios e inmunidades que sean necesarios para el desempeño de las funciones del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (...). Sin perjuicio de dichos privilegios e inmunidades, el Grupo deberá respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor²⁸.

²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) et al., 2014.

²⁸ Secretaría General de la OEA (en representación de la CIDH) y Gobierno de la República de Nicaragua, 2018.

En el GIEI-Bolivia se dispuso sobre el punto que se viene analizando lo siguiente:

1. B. c. El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes estará facultado para actuar como coadyuvante de las investigaciones, así como recomendar a las instancias pertinentes las denuncias penales para la persecución del delito que corresponda ante las autoridades competentes, de conformidad con la normativa boliviana vigente.

d. El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes estará facultado para proponer la adopción de medidas adicionales que garanticen la seguridad de las personas que colaboren en las investigaciones que se desarrollen, ya sea en calidad de testigos, peritos o colaboradores, de conformidad con la normativa boliviana vigente.

7. El Estado garantizará los privilegios e inmunidades que sean necesarios para el desempeño de las funciones del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (...). Sin perjuicio de dichos privilegios e inmunidades, el Grupo deberá respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor²⁹.

Finalmente, en el GIEI-Honduras se estableció:

Art. 4.2. Para dar cumplimiento al objeto de este Acuerdo y al mandato del GIEI, el GIEI tendrá las siguientes funciones: (...) v. En el marco de la legislación hondureña aplicable, el GIEI estará facultado para coadyuvar en las investigaciones, lo que significa, presentar información, proponer y participar en diligencias de investigación, proponer líneas de investigación, así como solicitar, por conducto de las autoridades competentes y /o la representación de las víctimas, se ejerzan acciones penales, de conformidad con la normativa hondureña vigente. vi. El GIEI estará facultado para proponer la adopción de medidas adicionales que garanticen la seguridad de las personas que colaboren en las investigaciones que se desarrollen, en calidad de testigos, peritos, colaboradores, o de otra índole de conformidad con la normativa hondureña vigente (...).

9.1 En el marco de este Acuerdo, las personas beneficiarias y sus representantes se comprometen a: (...) c) Mantener la confidencialidad de los asuntos de los que tuvieran conocimiento en el marco de la implementación de este acuerdo y cuyo carácter sea reservado, de conformidad con la legislación hondureña vigente.

La obligación de respetar la legislación del país dentro del que el GIEI debe operar es tan necesaria como difícil. Un interrogante interesante —entre otros— es el referente a su extensión. Según el gobierno de Honduras, por ejemplo, esta obligación incluye —en

²⁹ Secretaría General de la OEA (en representación de la CIDH) y Estado Plurinacional de Bolivia, 2019.

nuestra opinión con razón— también el respeto de las normas referentes a la aprobación de mecanismos como el propio GIEI por parte del Estado³⁰. Dicho con otras palabras, para que el mecanismo sea válido debió haberse aprobado en su interior respetando las normas de competencia internas (Hart, 1998, pp. 125-137, Nino, 2003, pp. 91-97), lo que no parece haber ocurrido en el caso. Volveremos sobre este tema en el siguiente epígrafe.

8. Evolución y mejora

La exposición precedente permite advertir, como la contrapartida, el otro lado de la moneda o la contracara, un conjunto de puntos cuya evolución y mejora es necesario para que los mecanismos especiales tratados en este trabajo cumplan con las funciones para las que fueron pensados. Nos centraremos en unos pocos de los muchos aspectos que podrían señalarse, que se suman a los que ya fueron enunciados de modo más o menos expreso en los puntos precedentes.

8.1. El financiamiento y sus dilemas

Como es evidente, la implantación y el funcionamiento del mecanismo genera unos costos económicos que deben cubrirse. Para hacerlo existen las siguientes alternativas: a) que la financiación provenga de la OEA; b) que la financiación provenga de donantes

³⁰ Cf. la intervención de José Francisco Quiroz Mejía, subprocurador general de la República de Honduras, en la “Audiencia convocada de oficio por la Comisión Interamericana para dar seguimiento a las recomendaciones del informe del Grupo Internacional de Expertos Independientes Honduras sobre el asesinato de la defensora Berta Cáceres”, de 12 de marzo de 2026, disponible en <https://youtu.be/ui0gWPIHHxE?si=IVRchsSmtInL74kg>. Señaló el subprocurador general, en lo que aquí interesa, lo siguiente: “al Estado le preocupa que la firma de este acuerdo por parte de la anterior administración pueda resultar cuestionable desde el punto de vista del derecho constitucional hondureño y eventualmente comprometer y afectar su validez. Bajo los estándares del derecho internacional, el Estado reafirma que no puede invocar su derecho interno como una excepción válida para desconocer el cumplimiento de un acuerdo internacional. Sin embargo, se hace notar la salvedad prevista en el artículo 46 de la Convención de Viena: el consentimiento estatal podrá considerarse viciado si su otorgamiento contravino de forma manifiesta la Constitución Política, específicamente en lo que respecta a las facultades y competencias para la suscripción de dichos instrumentos. Esto en atención al principio general de separación de poderes. Si bien el Estado mantiene su firme voluntad de cooperar con el sistema interamericano, este deber no es absoluto frente a la arquitectura constitucional interna. En el marco de la búsqueda de la justicia, no resulta viable convalidar un instrumento que no ha sido sometido al examen del Congreso Nacional. Actuar en sentido contrario no solo quebrantaría el ordenamiento jurídico vigente, sino que generaría una afectación directa de derechos constitucionales preexistentes, cuya protección es la base del Estado de derecho. En el caso del acuerdo que creó el GIEI, la omisión de ese control parlamentario en la validación del acuerdo no representa una mera posibilidad de infracción, sino que constituye una vulneración directa a las normas estructurales de la Constitución de la República de Honduras, en virtud de la afectación de competencias constitucionalmente atribuidas al Ministerio Público y al Poder Judicial. Al prescindir de la ratificación del Congreso Nacional, el Ejecutivo invade facultades que vician el consentimiento del Estado. Por tanto, conforme al estándar de violación manifiesta prevista en el artículo 46 de la Convención de Viena, dicho instrumento carece de validez jurídica para obligar al Estado al haber sido gestado en abierta contravención al ordenamiento constitucional vigente. Con el mayor de los respetos, honorable Comisión, este requisito era manifiesto y conocido en precedentes comparables por la Organización de los Estados Americanos”.

privados; c) que la financiación provenga del Estado; d) que se dé una financiación mixta, proveniente de dos o tres de las alternativas anteriores, en porcentajes variables.

Cada una de las fórmulas tiene problemas. La primera alternativa se ha revelado inviable: la OEA carece de los recursos necesarios para financiar la puesta en marcha de un mecanismo especial como el GIEI. La segunda y tercera alternativa son riesgosas para la buena marcha del mecanismo. Cuando la financiación proviene de donantes privados se corre el riesgo de que la investigación del GIEI se vea condicionada por el aportante de los fondos, quien financia buscando una finalidad concreta, no necesariamente respetuosa de la independencia. Cuando la financiación proviene del Estado puede darse con facilidad que el gobierno a cargo acabe controlando el ritmo de avance del GIEI, demorando pagos, recortándolos, etc., y pueda incluso llevarlo al colapso, negándose a cumplir con lo acordado. Por último, la financiación mixta también genera problemas cuando cualquiera de los financiadores se niega total o parcialmente a pagar.

Una conclusión plausible que se deriva de lo anterior es que debe impulsarse un fondo dentro de la OEA que permita sostener mecanismos especiales como el GIEI, y que los doten de seguridad e independencia³¹. Un fondo de este tipo tendría varias ventajas. En primer lugar, permitiría que el mecanismo se instalase sin demoras (sin esperar, por ejemplo, que se concreten donaciones de otros países u ONGs); en segundo lugar, se reduciría notablemente toda sombra de coacción presupuestaria, como la que existe cuando los expertos deben sus salarios y la cobertura de sus gastos a la buena voluntad del Estado afectado; por último, sería más sencilla asegurar la experticia de los equipos que cooperarán con el GIEI (forenses, analistas financieros, expertos en sistemas), puesto que no habría restricciones de flujo de caja.

El funcionamiento de esta propuesta exigiría que se reuniesen algunas condiciones: el cumplimiento de las normas de ética y de conflicto de interés de la propia OEA; el seguimiento por parte de los organismos de la OEA encargados del *compliance* y de la auditoría interna a las posibles denuncias de incumplimiento, y su persecución y sanción; la imparcialidad y la apariencia de imparcialidad de los integrantes del GIEI (se trata, en realidad, de un requisito general que impacta sobre la eficacia de todos los aspectos del mecanismo).

8.2. La temporalidad

En las cuatro experiencias con las que contamos se optó por instaurar mecanismos con una extensión de seis meses, prorrogables. La implantación de tres de los cuatro

³¹ Podría alegarse, con razón, que la propuesta es algo utópica. Ya en 2001 el Juez Antônio Augusto Cançado Trindade mencionaba entre los desafíos del Sistema Interamericano el de contar con recursos económicos adicionales a los escasos que tenía y tiene. Cf. Cançado Trindade, 2001. Las quejas al respecto se han mantenido como una constante. Cf., por ejemplo, Sierra Porto, 2016, pp. 44-45.

Existe, sin embargo, el antecedente positivo del fondo para el litigio. Cf. González Morales, 2013, pp. 120-121.

mecanismos ha puesto de manifiesto que en esta asignación de plazo faltó, probablemente, algo de reflexión.

El caso de México es el más curioso. Fue, sin dudas, el GIEI más complejo y, por eso más longevo. Previsto inicialmente con una extensión de seis meses, con la aclaración de que “podrá extenderse por el tiempo necesario para el cumplimiento de su objetivo”³², inició sus actividades el 2 de marzo de 2015³³, con una fecha de finalización prevista para el 2 de septiembre de 2015. Sin embargo, se otorgó una prórroga de seis meses (más un breve período de transición), que extendió el mandato hasta el 30 de abril de 2016. La duración total fue, por eso, de catorce meses. En esta última fecha el Estado mexicano decidió no renovar el acuerdo.

Esta fue solo la primera etapa. Luego de ella, hubo una “reinstalación”, firmada el 6 de mayo de 2020 con una vigencia inicial de nueve meses³⁴. La duración real fue de tres años y dos meses. Por la complejidad del caso, el mandato fue prorrogado hasta que los dos últimos expertos (Ángela Buitrago y Carlos Beristain) concluyeron su labor el 31 de julio de 2023.

En el GIEI Nicaragua se había establecido una duración de seis meses, prorrogable por acuerdo de las partes³⁵. Es el único caso en el que la duración efectiva del trabajo del GIEI fue de seis meses, con una particularidad: habiendo iniciado su trabajo el 2 de julio de 2018, y teniendo previsto presentar el informe final el 20 de diciembre de ese año, un día antes el Estado decidió “suspender temporalmente” su presencia en el país, y concretó su salida (Cf. GIEI-Nicaragua, 2018, p. 17).

El GIEI Bolivia se estableció también por seis meses. La instalación se produjo el 23 de noviembre de 2020 (GIEI-Bolivia, 2021, p. 13). El trabajo se extendió por ocho meses. Se alegaron como justificación de la prórroga dificultades provenientes de la pandemia del COVID-19 y de la gran cantidad de materiales solicitados al Estado (GIEI-Bolivia, 2021, p. 13).

En el caso de Honduras, el mandato fue igualmente de seis meses. La instalación se produjo el 14 de febrero de 2025, y el trabajo se extendió por once meses (hubo una prórroga de cinco meses), concretamente hasta el 15 de enero de 2026 (GIEI-Honduras, 2026, p. 10). Las partes suscribieron una adenda al Acuerdo el 14 de agosto de 2025 para continuar con las diligencias de investigación, persecución penal y medidas de reparación integral (GIEI-Honduras, 2026, p. 10).

En resumen, por un lado, la duración prevista en los acuerdos constitutivos solo fue respetada en una ocasión, con la particularidad de que la relación existente entre el Estado

³² Cf. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) et al., 2014, art. 10.

³³ El Acuerdo constitutivo fue firmado el 18 de noviembre de 2014.

³⁴ Subsecretaría para asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2020.

³⁵ Secretaría General de la OEA (en representación de la CIDH) y Gobierno de la República de Nicaragua, 2018, art. 2.

y ese GIEI era pésima, lo que conducía a un GIEI probablemente presuroso por concluir su trabajo con un resultado visible. En los otros tres casos hubo prórrogas, e incluso en el caso de México se produjo una reinstalación. En segundo lugar, no se entiende bien cómo seis meses puede ser una medida adecuada para casos con una complejidad tan distinta como la que se afrontó en cada uno de los GIEI. En tercer lugar, más allá de la diversidad de los cuatro supuestos que dieron lugar a la implantación del mecanismo GIEI, una de las conclusiones de los distintos argumentos que se fueron vertiendo a lo largo de este trabajo es que se todos ellos requirieron con carácter general plazos algo más extensos. Si hubieran tenido más tiempo habría sido posible, por ejemplo, llevar adelante procesos públicos de selección de candidatos a ser miembros del GIEI. De este modo se habría contado con más elementos para asegurar la experticia e independencia requeridas, y se habría hecho más difícil que apareciesen luego de la instalación, como ha ocurrido, denuncias de conflictos de interés. Por otra parte, el Estado habría tenido más tiempo para cumplir con sus propias normas de competencia³⁶.

Como conclusión, no parece razonable establecer un único plazo, y sería bueno que en el futuro la duración de los mandatos se estableciese en función de la complejidad de la tarea encomendada. Asimismo, el recurso a una prórroga debería ser de verdad excepcional, no algo que se descuenta ocurrirá y que quedará habilitado a través de un trámite puramente formal.

8.3. La relación entre Derecho internacional y Derecho interno

Como se explicó precedentemente, una condición que aparece en los cuatro acuerdos constitutivos es que el GIEI respete en su actuación el Derecho interno del Estado en el que actúa. Esto genera algunas tensiones: a) ¿podría el GIEI decidir que una parte del sistema jurídico interno no se le aplica?; b) ¿quién es el intérprete de ese Derecho interno conforme al cual el GIEI debe operar? ¿Podría el GIEI decidir que la interpretación que el Estado —en general a través de los jueces— no es correcta, y que por tanto se apartará de ella en su actuación?

Todo esto conduce a la delicada cuestión de cómo relacionar Derecho interno y Derecho internacional. La aceleración del proceso de reconocimiento, tutela y promoción de los derechos humanos al interior de los Estados y en sede internacional mencionada al comienzo del trabajo ha llevado a algunos autores a hablar de un “constitucionalismo transnacional” (Cf. Jackson, 2010, esp. 257-285). Se trata, en realidad, de dos movimientos convergentes (uno desde el Estado hacia dentro de sus fronteras; el otro, desde fuera de las fronteras del Estado hacia dentro de sus fronteras) pero en algunos aspectos conflictivo. ¿Qué hacer cuando surgen diferencias entre el reconocimiento, la protección y la promoción propuestos por el Estado y desde fuera del Estado? ¿Cuál de esas influencias

³⁶ Podría agregarse que un plazo corto podría ser compatible con hallazgos de carácter preliminar, pero no respecto de conclusiones definitivas sobre hechos que habitualmente son de gran complejidad y han conducido a la justicia interna del Estado a investigaciones muy extensas en el tiempo.

debe primar? Se han dado, al respecto, tres respuestas: para el monismo nacional, la primacía corresponde al Derecho estatal; para el monismo internacional, en cambio, debe prevalecer el Derecho internacional; para el dualismo, por último, Constitución o normas internas y tratados tienen una validez independiente³⁷.

En el caso argentino, por poner un ejemplo, los partidarios del monismo estatal suelen citar en su favor dos textos de la propia Constitución: el artículo 27, que establece que los acuerdos internacionales deben conformarse con los principios de Derecho público contenidos en la Constitución³⁸, y el artículo 31, que cuando se refiere a la “ley suprema de la Nación” las enumera en el siguiente orden: “esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras”³⁹.

Los partidarios de los otros dos puntos de vista, el monismo internacional o el dualismo, fundamentan sus posiciones en normas de Derecho internacional.

Como señala con acierto Carlos Nino, “lo curioso de esta controversia es que las dos posiciones son completamente circulares ya que quienes defienden la prioridad de la Constitución se apoyan en la misma Constitución, y quienes defienden la prelación de las convenciones internacionales se apoyan en una convención internacional”. Esto muestra, continúa diciendo este autor, “que la validez de cierto sistema jurídico no puede fundarse en reglas de ese mismo sistema jurídico sino que debe derivar de principios externos al propio sistema. Los jueces o juristas que debaten estas posiciones monistas o dualistas no pueden evadirse de recurrir a principios extrajurídicos, de índole moral en un sentido amplio, para apoyar sus posiciones” (Nino, 2014, p. 62). En tanto que el monismo pondrá el acento sobre la soberanía, el dualismo en sus dos variantes preferirá remarcar la universalidad de los derechos. Esto permite concluir que los sistemas jurídicos actuales no proporcionan respecto de este tema “un sistema cerrado de justificación de soluciones” (Nino, 2014, p. 62)⁴⁰.

³⁷ Cf. al respecto Boggiano, 1995, pp. 1-12 y 123-129; y, Boggiano, 1996, “Presentación”, pp. 1-13 y *passim*.

³⁸ Se dice textualmente en el art. 27: “El Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución”.

³⁹ Se dice en el art. 31 que: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859”.

⁴⁰ Retornando al caso argentino como ejemplo, resulta ilustrativo caer en la cuenta de que frente a los términos algo ambiguos del ya mencionado art. 31 de la Constitución, la Corte Suprema, máximo órgano del Poder Judicial, interpretó inicialmente, en 1963, que existía una relación de “igualdad jerárquica” entre tratados y leyes —Cf. los casos CSJN “Sociedad Anónima Martín y Cía. Ltda.”, Fallos 257:99 (1963) y “Sociedad Anónima Petrolera Argentina Esso”, Fallos 271:7 (1968)—, para luego, en 1992, resolver que la primacía del derecho internacional sobre el derecho interno “integra el ordenamiento jurídico argentino” —Cf. los casos CSJN “Ekmekdjian”, Fallos 308:647 (1992); “Fibraca”, Fallos 316:1669 (1993), “Hagelin”,

Esta discusión afecta a cualquier intento de resolver las preguntas planteadas al comienzo del epígrafe. Habría que agregar, incluso, una pregunta adicional: ¿la Comisión Interamericana se encuentra también vinculada con el Derecho interno del país con el que celebra un Acuerdo constitutivo en lo que se refiere a las condiciones de celebración del propio Acuerdo? La respuesta a esta pregunta requiere acudir al menos en una primera instancia a la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados. Veamos las normas relevantes. Dentro de la Parte III de la Convención (Observancia, aplicación e interpretación de los tratados), Sección Primera (Observancia de los tratados), se establece:

Art. 26. “*Pacta sunt servanda*”. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. Art. 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 46.

A su vez, en el Art. 46 se establece que:

Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados. 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. 2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

Fallos 326:3268 (1993); “Cafés La Virginia”, Fallos, 317:1282 (1994)—. Este criterio sería luego consagrado de modo expreso en la última reforma constitucional, de 1994.

Como una de las derivaciones evidentes de la jurisprudencia mencionada, se estableció en el art. 75 inc. 22 de la Constitución reformada que corresponderá al Congreso: “22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Solo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”.

Ya se ha comentado en un punto anterior que esta cuestión no es teórica en el caso del mecanismo GIEI, sino que ha sido alegada por el gobierno de Honduras como objeción al trabajo que se desarrolló en ese país.

8.4. La vinculatoriedad

8.4.1. Efectividad y atraktividad

¿Qué tan vinculantes son los informes desde los GIEIs? Debe combinarse la efectividad (que no estemos ante informes que carecen de efecto, o que tienen efectos muy limitados) con el respeto de la legítima soberanía de los Estados, y con la necesidad de asegurar que los GIEIs sean verdaderamente atractivos para los Estados, es decir, que los Estados no vean en los GIEIs una forma de intromisión.

Si no se asegura un piso de vinculatoriedad, el mecanismo queda privado de sentido. Pero si, paralelamente, no se permite al Estado algo de margen, se viola la soberanía estatal y se priva al GIEI de atraktividad, tornándose difícil llegar a acuerdos constitutivos.

La fórmula escogida para superar el dilema ha sido la “coadyuvancia”. El GIEI no suple al Estado, sino que lo ayuda y es ayudado por él. Tampoco suple a los organismos internacionales que tienen naturaleza jurisdiccional —en concreto, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos—, y por tanto no puede ordenar reparaciones. Este equilibrio debe asegurarse en los distintos elementos que integran el diseño de cada GIEI, como en la concreta implementación del mecanismo una vez que ha sido puesto en marcha.

La tensión apuntada, sin embargo, aumenta por el contexto de creciente activismo que rodea la actuación de la Comisión Interamericana y de la Corte Interamericana, en especial desde el surgimiento del control de convencionalidad⁴¹. El activismo se ha puesto de manifiesto en al menos lo siguiente:

a) En primer lugar, ha habido una interpretación activista de los efectos de las opiniones consultivas de la Corte Interamericana⁴². La competencia al respecto se encuentra recogida en el artículo 64:

⁴¹ Cf. el *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, 2006*. En el muy conocido párrafo 124 el tribunal sostuvo: “La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe 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”.

Sobre la naturaleza y los límites del control de convencionalidad Cf. el diálogo entre J. Contessi, por un lado, y P. Carozza y P. González, por otro, en Contesse, 2017a, Carozza y González, 2017, y Contesse, 2017b. Sobre la aplicación del concepto en ámbitos diferentes, pueden consultarse algunos aspectos del caso español en Alonso García, 2020.

⁴² Sobre esta función, Cf. Hitters, 1993, 442-458, Faúndez Ledesma, 1999, 577-610 y Ventura Robles, 1989, *passim*.

Artículo 64 1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires. 2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

Un sector de la doctrina (Cf. Sagüés, 2015; Salazar Marín et al., 2019) y la propia jurisprudencia de la Corte⁴³ han tendido a asignar carácter vinculante a las opiniones que surgen como consecuencia del ejercicio de esta competencia, apartándose del tenor literal del artículo transcrito⁴⁴.

b) La afirmación de que los efectos de las sentencias de la Corte respecto de un país se extienden a otros países. Desde el surgimiento del control de convencionalidad se ha propugnado el así llamado efecto expansivo de la cosa juzgada o cosa juzgada interpretada (*res interpretata*). Según se ha sostenido, la interpretación que la Corte hace de la Convención Americana vincula a todos los Estados que han ratificado el tratado, incluso si no fueron parte en el litigio específico (Cf. Cuellar Núñez, 2024).

c) La reinterpretación del art. 26 de la Convención Interamericana, que condujo a la Corte a afirmar la justiciabilidad directa dentro del Sistema Interamericano de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En efecto, desde 2017 en adelante la Corte generó un debate intenso dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de un número creciente de sentencias en las que se realizó una nueva interpretación del art. 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, consagrando de modo progresivo —aunque vertiginoso— la justiciabilidad directa de los DESCAs.

El cambio recibió elogios (Cf. Morales Antoniazzi et al., 2020)⁴⁵, en alguna medida impulsados por un hecho frente al que no parece aceptable que un organismo internacional se quede de brazos cruzados: la Corte ejerce su jurisdicción sobre la región más desigual del mundo⁴⁶. Frente a una situación así, en la que la pobreza y la desigualdad han ido

⁴³ El tribunal pasó de afirmar que con las opiniones consultivas cumple “una función asesora” (Restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos. OC 1/82, 1983, párr. 32) a señalar que tienen “efectos jurídicos innegables” (“Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” (Art. 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos). OC 15/97, 1997, párr. 26). Hay buenas razones para sostener esta opinión inicial de la CorIDH. Cf., al respecto, Vio Grossi, 2018.

⁴⁴ Forma parte del problema el surgimiento y la expansión del sintagma “estándares internacionales de derechos humanos”. Cf., al respecto, la crítica aguda de I. de Casas en De Casas, 2025, pp. 312-331.

⁴⁵ La “Presentación”, el “Prólogo”, y *passim*.

⁴⁶ Sostuvo la propia CorIDH: “[...] a cuatro décadas de entrada en vigor de la Convención Americana, [...] la Corte no puede quedarse de lado ante el grave problema de la desigualdad, la inequidad y la exclusión social que prevalecen en la región y en la desprotección en materia de DESCAs sobre todo para los grupos más vulnerables” (Caso *Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*, 2019, en Morales Antoniazzi, 2020).

adquiriendo dimensiones inaceptables, parece al menos a primera vista razonable que los poderes públicos empleen en su conjura todos los elementos con los que cuentan —incluida la justiciabilidad directa de los DESCAs—. Sin embargo, paralelamente a los elogios no fueron pocas las críticas al camino emprendido, en algunos casos impugnándolo por completo, en otros señalando los peligros a los que se enfrenta hoy el sistema interamericano a raíz de él (Cf. Gómez Montoro, 2019)⁴⁷. Como es bastante obvio, no hay voces que critiquen la necesidad de alcanzar una vigencia plena de los derechos de segunda generación. Lo que se criticó, en todo caso, es que la aceptación de su justiciabilidad directa fuera una herramienta idónea para lograrla⁴⁸.

8.4.2. Lo que hace falta

Mecanismos de “coadyuvancia” y/o de “asistencia técnica” carecerán de credibilidad si los órganos del Sistema Interamericano son incapaces de reconocer y respetar los límites que les asignó el propio Sistema. Para que el GIEI sea, en definitiva, aceptable y eficaz, y logre así aceptación, es perentorio mejorarlo. En este sentido, podrían proponerse los siguientes ejes.

En primer lugar, el respeto a los límites competenciales. La credibilidad del Sistema Interamericano depende de que sus órganos actúen dentro de los marcos que los propios Estados les asignaron. Si la Comisión Interamericana o el GIEI son percibidos como entes que desbordan sus facultades, se genera una resistencia política que puede derivar en la expulsión de los expertos (como ocurrió en Nicaragua) o en la impugnación de la validez de los acuerdos constitutivos (como ha alegado el gobierno de Honduras). También se genera una confusión que acaba afectando el Estado de Derecho⁴⁹.

En segundo lugar, se requiere el reconocimiento del margen nacional de apreciación. Esto implica que el sistema internacional debe reconocer a los Estados un espacio de discrecionalidad para aplicar las normas de derechos humanos según su contexto interno, siempre que se respete el contenido esencial del derecho que esté en juego. El reconocimiento de este margen ayudaría a una mejor aplicación del mecanismo GIEI, puesto que sería un aliado técnico más “atractivo” y menos amenazante para la soberanía

⁴⁷ Un estudio riguroso e interesante sobre el derecho a la salud dentro de este contexto, actualizado hasta 2021, en Cárdenas-Contreras, 2023.

El cuestionamiento de la nueva interpretación está también muy probablemente en la base de las críticas severas al funcionamiento del sistema que formularon casi inmediatamente un conjunto de países que lo integran. En efecto, el 11 de abril de 2019 los Representantes Permanentes de Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Chile hicieron entrega a Paulo Abrao, Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, una nota conteniendo una declaración crítica sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La nota, según esos Estados, “representa un aporte con propuestas concretas destinado a mejorar el funcionamiento de nuestro sistema de protección regional de derechos humanos”. Cf. Cancillería de Chile, “Comunicado de prensa Ministerio de Relaciones Exteriores-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, 23 de abril de 2019.

⁴⁸ Cf. el desarrollo de este argumento en Cianciardo, 2024. No es posible aquí explorar los que tal vez son las razones últimas de esta expansión. Cf. algunas ideas al respecto en Tejeda, 2025, pp. 389-391.

⁴⁹ No es posible desarrollar aquí este argumento. Cf., al respecto, Serrano Núñez, 2025, pp. 190-194. Cf., asimismo, García Escobar, 2024, pp. 239-246.

estatal, y facilitaría la coordinación entre el plano nacional e internacional, evitando que los jueces internos consideraran que su autoridad es suplantada por organismos extranjeros.

Resulta también necesario, en tercer lugar, moderar las tendencias expansivas del Sistema Interamericano identificadas precedentemente. Solo así ganará legitimidad y efectividad. Específicamente, sería conveniente, aunque suene quizá utópico, relativizar, matizar o reducir la asignación de carácter vinculante a las opiniones consultivas, ser cautelosos a la hora de reconocer efecto expansivo de la cosa juzgada (*res interpretata*), permitiendo que los Estados participen activamente en la construcción de los estándares que se les aplicarán, y reevaluar la justiciabilidad directa de los DESCAs (derechos económicos, sociales, culturales y ambientales) a la luz de las exigencias de un reconocimiento vigoroso del margen nacional de apreciación.

De este modo se institucionalizará la “coadyuvancia”, y quedará bien establecido que un GIEI no sule al Estado, sino que lo asiste. Para profundizar este punto, los futuros acuerdos deberían definir con más precisión qué significa que la “asistencia jurídica de alto nivel” que se pretende proporcionar a través del GIEI se deben dar “en el marco de la legislación nacional aplicable”. De lo contrario, será difícil evitar que el GIEI actúe como una fiscalía paralela sin controles internos y acabe siendo ineficaz o, incluso conduzca, paradójicamente, a la violación de derechos humanos.

Acerca del artículo

Notas de conflicto de interés. El autor declara no tener ningún conflicto de interés en relación con la publicación de este artículo.

Contribución en el trabajo. El autor asumió todos los roles establecidos en Contributor Roles Taxonomy (CRediT)

Referencias

- Acosta-Massó, A. (2024). *La interpretación evolutiva del Convenio Europeo de Derechos Humanos* [tesis doctoral, Universidad de Navarra]. DADUN. <https://doi.org/10.15581/10171/116962>
- Alonso García, R. (2020). El control de convencionalidad: cinco interrogantes. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (119), 11-52. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.119.01>
- Ardilla, D. (2011). *Justicia transicional: principios básicos*. Escola de Cultura de Pau, Universitat Autònoma de Barcelona. <http://escolapau.uab.cat/img/programas/derecho/justicia/doc004.pdf>

- Bernal Pulido, C. (2018). La aporía de la justicia transicional y el dilema constitucional del Marco Jurídico para la Paz. En *Derechos, cambio constitucional y teoría jurídica. Escritos de derecho constitucional y teoría del derecho. Serie intermedia de teoría y filosofía n. 20* (pp. 299-350). Universidad del Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1ddcv87.13>
- Boggiano, A. (1995). *Introducción al derecho internacional: Relaciones de los ordenamientos jurídicos*. La Ley.
- Boggiano, A. (1996). *Teoría del derecho internacional: Las relaciones entre los ordenamientos jurídicos : lus inter iura*. La Ley.
- Cançado Trindade, A. A. (2001). *Informe. Bases para un proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para fortalecer su mecanismo de protección: 23-24 de noviembre de 1999*. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Cárdenas-Contreras, L. E. (2023). La salud a la manera de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: una exploración de la jurisprudencia, hasta 2021, a propósito del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. *Díkaion*, 32(1), 1-38. <https://doi.org/10.5294/dika.2023.32.1.13>
- Carozza, P. G. y González, P. (2017). The final word? Constitutional dialogue and the Inter-American Court of Human Rights: A reply to Jorge Contesse. *International Journal of Constitutional Law*, 15(2), 436-442. <https://doi.org/10.1093/icon/mox021>
- Cianciardo, J. (2024). Criterios para la identificación y especificación de nuevos derechos. A propósito de la justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En J. Crego y C. Pereira Sáez (Eds.), *Los nuevos derechos humanos. Teoría jurídica y praxis política* (n.º 62, pp. 91-116). Comares. <https://doi.org/10.13039/501100011033>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Estado de Honduras. (2024). *Acuerdo para la implementación de un mecanismo de acompañamiento técnico para la investigación de la muerte de la lideresa Berta Cáceres y de otros casos de personas defensoras de derechos humanos en Honduras*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Estado Mexicano y Representantes de los beneficiarios (Centro Prodh). (2014). *Acuerdo para la incorporación de asistencia técnica internacional desde la perspectiva de los derechos humanos en la investigación de la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero*.
- Contesse, J. (2017a). The final word? Constitutional dialogue and the Inter-American Court of Human Rights. *International Journal of Constitutional Law*, 15(2), 414-435. <https://doi.org/10.1093/icon/mox034>
- Contesse, J. (2017b). The final word? Constitutional dialogue and the Inter-American Court of Human Rights: A rejoinder to Paolo Carozza and Pablo González Domínguez. *International Journal of Constitutional Law*, 15(2), 443-446. <https://doi.org/10.1093/icon/mox036>

- Cuellar Núñez, F. (2024). El control de convencionalidad: un puente entre el Derecho internacional y nacional en la protección de los derechos humanos. *Revista Boliviana de Derecho*, 37, 670-685.
- Cyrillo, C., Fuentes-Contreras, É. H. y Legale, S. (2021). The Inter-American Rule of Law in South American constitutionalism. *Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos*, 42(88), 1-27. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2021.e83437>
- De Casas, I. (2025). *El valor jurídico de los estándares internacionales de derechos humanos. Estudio desde la teoría de las fuentes del derecho internacional*. Thomson Reuters.
- Diego Rivera Hernández, R. (2018). Escrutinio internacional y acompañamiento de las víctimas de Ayotzinapa: una lectura de los informes del GIEI. *Middle Atlantic Review of Latin American Studies*, 2(1), 8. <https://doi.org/10.23870/marlas.164>
- Faúndez Ledesma, H. (1999). *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales* (2a ed.). Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Fuentes Contreras, É. H. (2020). Del Estado constitucional al Estado convencional de Derecho. Estudio Preliminar sobre el modelo del Estado Convencional de Derecho, en el contexto latinoamericano. *Revista Jurídica Digital UANDES*, 3(2), 13. <https://doi.org/10.24822/rjduandes.0302.2>
- García Escobar, G. (2024). *Plurality as the core of human rights universality: rediscovering the spirit of the Universal Declaration of Human Rights of 1948 through the right to self-determination*. Peter Lang Publishing, Inc. <https://doi.org/10.3726/b21397>
- Gómez Montoro, Á. J. (2019). La obsolescencia de los derechos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 47-79.
- González Morales, F. (2013). *Sistema interamericano de derechos humanos: transformaciones y desafíos*. Tirant lo Blanch.
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes Bolivia (GIEI-Bolivia). (2021). *Informe sobre los hechos de violencia y vulneración de los derechos humanos ocurridos entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019*.
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes Honduras (GIEI-Honduras). (2026). *Informe sobre el asesinato de la defensora de derechos humanos Berta Cáceres, delitos conexos y medidas de reparación integral*.
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes México (GIEI-México). (2015). *Informe Ayotzinapa I. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*.
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes México (GIEI-México). (2016). *Informe Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas*.
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes Nicaragua (GIEI-Nicaragua). (2018). *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*.

- Harrington, A. R. (2012). Don't mind the gap: the rise of individual complaint mechanisms within international human rights treaties. *Duke Journal of Comparative y International Law*, 22(2), 153.
- Hart, H. L. A. (1998). *El concepto de derecho* (G. R. Carrió, Trad.). Abeledo Perrot.
- Herrerías Cuevas, I. F. (2011). *Control de convencionalidad y efectos de las sentencias*. Ubijus.
- Hitters, J. C. (1993). *Derecho internacional de los derechos humanos*. Ediar.
- Jackson, V. (2010). *Constitutional Engagement in a Transnational Era*. Oxford University Press.
- Londoño-Lázaro, M. C., Gutiérrez-Perilla, M. D. P. y Roa-Sánchez, P. A. (2017). El papel de las reparaciones en la justicia transicional colombiana: aportes desde una visión teleológica. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 15(30), 119-150. <https://doi.org/10.11144/javeriana.il15-30.prjt>
- Machín Mezher, J. A. (2025). *El debate sobre los conflictos entre derechos. Una aproximación desde el principio de proporcionalidad, el contenido esencial y la doctrina del doble efecto*. Tirant lo Blanch.
- Morales Antoniazzi, M., Ronconi, L. y Clérico, L. (Coords.). (2020). *Interamericanización de los DESCA. El caso Cuscul Piraval de la Corte IDH*. UNAM.
- Nino, C. S. (2003). *Introducción al análisis del Derecho*. Astrea.
- Nino, C. S. (2014). *Derecho, moral y política. Una revisión de la teoría general del Derecho*. Siglo Veintiuno Editores S. A.
- Núñez Vaquero, Á. (2025). Soft law jurisdiccional y para-jurisdiccional. *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía Del Derecho*, (63), 159-194. <https://doi.org/10.5347/63/2025/835>
- Patrón, M., Espinosa, S. A., Brewer, S., de Robina, S. y Aguilar, M. L. (2017). An unprecedented exercise of international supervision. *Sur: International Journal on Human Rights*, 14(25), 189-206. <https://ssrn.com/abstract=3106785>
- Rivas, P. (2013). *Salir de la oscuridad. Perdón, Derecho y Política en los procesos de justicia transicional*. Aranzadi.
- Sagüés, N. P. (2015). Las opiniones consultivas de la Corte Interamericana, en el control de convencionalidad. *Pensamiento Constitucional*, 20(20), 275-283. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/14893>
- Salazar Marín, D., Cobo Ordóñez, A. I., Cruz García, C., Guevara Ruales, M. y Mesías Vela, M. P. (2019). La fuerza vinculante de las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la luz del derecho y la justicia constitucional en Ecuador. *Foro: Revista de Derecho*, (32), 123-143. <https://doi.org/10.32719/26312484.2019.32.7>

- Secretaría General de la OEA (en representación de la CIDH) y Estado Plurinacional de Bolivia. (2019). *Acuerdo entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia para apoyar la investigación de los actos de violencia y violaciones de derechos humanos ocurridos en ese país entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019*. <https://www.oas.org/es/cidh/giei/Bolivia/acuerdo/default.html>
- Secretaría General de la OEA (en representación de la CIDH) y Gobierno de la República de Nicaragua. (2018). *Acuerdo entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Gobierno de Nicaragua para la Coadyuvancia en la Investigación de los Hechos de Violencia en el Contexto de las Protestas del 18 de abril al 30 de mayo de 2018*.
- Serna, P. (2024). El discurso de los nuevos derechos humanos. Perspectiva genético-crítica. En J. Crego y C. Pereira Sáez (Eds.), *Los nuevos derechos humanos: teoría jurídica y praxis política* (pp. 17-49). Comares.
- Serrano Núñez, O. (2025). *Universality in the interpretation of international human rights treaties: the right to health as a case study*. Ethics International Press Ltd.
- Sierra Porto, H. (2016). Treinta y cinco años de funcionamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: esbozo de una trayectoria y nuevos desafíos. En P. Santolaya Machetti y I. Wences (Eds.), *La América de los Derechos* (pp. 35-53). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Silva Abbott, M. (2024). Lo que realmente importa no son los tratados, sino el modo en que funciona, en la práctica, el sistema interamericano de derechos humanos. En D. Ranieri de Chechini, S. Calderone y L. M. Traverso (Eds.), *El aborto ante la Corte IDH: a propósito del caso "Beatriz vs. El Salvador"* (pp. 107-137). El Derecho.
- Silva-Abbott, M. (2025). ¿Existe o no una jerarquía entre el Derecho internacional y el nacional dentro del Sistema Interamericano? *Persona y Derecho*, 93(2), 241-275. <https://doi.org/10.15581/011.93.006>
- Simón Yarza, F. (2017). *Entre el deseo y la razón : los derechos humanos en la encrucijada*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Subsecretaría para asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para la reinstalación del Grupo Interdisciplinario de Expertos y Expertas Independientes para brindar asistencia técnica internacional en la investigación del caso Ayotzinapa*.
- Tejeda, E. (2025). Dignidad, justicia y legalidad. Desafíos a la objetividad de la argumentación jurídica en un contexto de fragmentación moral. Entrevista a la Dra. Pilar Zambrano. *Revista Jurídica Austral*, 6(1). <https://doi.org/10.26422/RJA.2025.0601.tej>

- Úbeda de Torres, A. (2005). Justicia transicional y comisiones de verdad: ¿avance o retroceso en el Derecho internacional contemporáneo? *Revista de Ciencias Jurídicas*, 108, 11-32.
- Ventura Robles, M. E. (1989). *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: naturaleza y principios, 1982-1997* (D. G. Zovatto y H. Gros Espiell Eds.). Civitas.
- Villaverde Menéndez, I. (2018). El constitucionalismo líquido. La dogmática constitucional de los derechos fundamentales del siglo XXI. *Revista Da AJURIS*, 45(144), 529-555.
- Vio Grossi, E. (2018). La naturaleza no vinculante de las opiniones consultivas de la Corte interamericana de derechos humanos. *Revista Jurídica Digital UANDES*, 2(2), 200-214. <https://rjd.uandes.cl/index.php/rjduandes/article/view/62>
- Zambrano, P. (2026). *Derecho, acción y discurso*. Tirant Lo Blanch.

Normativa citada

- CorIDH. (1983). *OC 1/82, Restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*.
- CorIDH. (1997). *OC 15/97, "Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos" (Art. 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*.

Jurisprudencia citada

- CorIDH. (2006). *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*.
- CSJN "Sociedad Anónima Martín y Cía. Ltda.", Fallos 257:99 (1963)
- "Sociedad Anónima Pretrolera Argentina Esso", Fallos 271:7 (1968)
- CSJN "Ekmekdjian", Fallos 308:647 (1992);
- "Fibraca", Fallos 316:1669 (1993),
- "Hagelin", Fallos 326:3268 (1993);
- "Cafés La Virginia", Fallos, 317:1282 (1994).