



**OPEN SOCIETY
JUSTICE INITIATIVE**

El Cumplimiento De Decisiones En Materia De Derechos Humanos

Reflexiones, Éxitos y Nuevos Rumbos

Julio de 2021

Una publicación conjunta de Open Society Justice Initiative
y el Human Rights Law Implementation Project

Tabla de contenidos

1	Prefacio	4
2	Introducción a la serie.....	7
	<i>Christian De Vos y Rachel Murray</i>	
3	El poder de las audiencias: un impulso al cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana.....	11
	<i>Clara Sandoval</i>	
4	Tomándose los derechos en serio: el decepcionante historial de Canadá en la implementación de los derechos humanos.....	17
	<i>Paola Limon</i>	
5	Reflexiones Sobre el Papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Cumplimiento de los Casos de la Comisión y la Corte Africanas.....	26
	<i>Felix Agbor Nkongho</i>	
6	La lucha contra la apatridia en Côte d'Ivoire: uso de múltiples herramientas para apoyar el cumplimiento de sentencias	32
	<i>Alpha Sesay y Amon Dongo</i>	
7	Litigio contra la tortura en Asia Central: lecciones aprendidas de Kirguistán y Kazajistán.....	40
	<i>Masha Lisitsyna y Anastassiya Miller</i>	
8	Un poco de justicia contra la represión y las represalias: la difícil situación de los defensores de los derechos humanos en Azerbaiyán	48
	<i>Philip Leach</i>	
9	El poder de la persistencia: cómo las ONG pueden garantizar que los fallos deriven en justicia	55
	<i>Dra. Alice Donald</i>	
10	¿Cómo pueden las ONG impulsar el cumplimiento de sentencias y qué las detiene? Una conversación con líderes de ONG de América, África y Europa	63
	<i>Anne-Katrin Speck con Viviana Krsticevic, Gaye Sowe, y George Stafford</i>	



11	Un nuevo tribunal para los casos de derechos humanos: el Tribunal de Justicia de la Unión Europea	69
	<i>Kersty McCourt y Márta Pardavi</i>	
12	Más que la suma de nuestras partes: reflexiones sobre el cumplimiento colectivo de decisiones sobre derechos económicos, sociales y culturales ...	77
	<i>Susie Talbot</i>	
13	Anexo.....	84

1

1 Prefacio

Hace un poco más de diez años, Open Society Justice Initiative publicó el histórico informe [*De juicio a la justicia: implementando las decisiones internacionales y regionales de los derechos humanos*](#), el cual, por primera vez, examinaba en detalle el grado en que los Estados cumplen con las decisiones de los organismos internacionales y regionales de derechos humanos, incluyendo a los tres sistemas regionales de derechos humanos (Europa, África y América) y a los órganos de tratados de las Naciones Unidas. Sin duda, los resultados de dicha investigación dieron mucho que pensar, debido a que en base a la evidencia el Justice Initiative llegó a la conclusión de que había una "crisis de cumplimiento" que afectaba a dichos órganos, o más bien, a sus Estados miembros. En 2013, en el informe de seguimiento [*De los derechos a las reparaciones*](#) se exploró el importante papel que tienen las estructuras internas en la promoción y, a veces, obstrucción, del cumplimiento en las tres instituciones principales de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial).

En conjunto, estos informes ayudaron a definir el trabajo de incidencia en materia de cumplimiento de decisiones de derechos humanos, el cual ha crecido considerablemente en la última década. En reflejo a este crecimiento, en 2013, Justice Initiative se asoció con cuatro universidades – Bristol, Middlesex, Pretoria y Essex – para un proyecto de investigación de varios años llamado [*Proyecto de Implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos \(HRLIP, por sus siglas en inglés\)*](#), cuya misión era "dar seguimiento a algunas decisiones tanto de organismos regionales de derechos humanos como de órganos de tratados de Naciones Unidas en contra de nueve países de África, Europa y América, con el fin de analizar hasta qué punto los Estados habían cumplido con dichas decisiones y las razones para ello". El HRLIP, financiado por el Consejo de Investigación Económica y Social, se convirtió en el primer estudio interregional y multi-sistema de este tipo.

Hoy, después de cientos de entrevistas con funcionarios estatales, jueces, personal judicial, abogados y defensores, los frutos de esta investigación finalmente están saliendo a la luz; y los resultados son alentadores. Como se resume en la edición especial de *2020 del Journal of Human Rights Practice*, "nuestros hallazgos subrayan que efectivamente hay cumplimiento y que las autoridades estatales, las víctimas y la amplia gama de actores relevantes a nivel nacional e internacional todavía consideran que esto es un esfuerzo que vale la pena y uno en el que están dispuestos a invertir" [\[PDF\]](#).

Una mirada hacia atrás hasta cuando se publicó por primera vez *De juicio a la justicia* también proporciona más ["razones para la esperanza"](#). Una comparación de los datos disponibles (compilados en el Anexo del presente artículo) de ese entonces y de ahora sugiere que se han logrado avances en lo que respecta al cumplimiento. Por ejemplo:

- Según el Departamento de Ejecución de Sentencias, que supervisa el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), a pesar de una cantidad de casos igualmente robusta, ahora hay menos casos pendientes de cumplimiento que hace diez años. Además, se ha producido un aumento significativo del número de casos que se transfieren de un examen "mejorado a normal" debido al cumplimiento sustancial, aunque todavía parcial, de los Estados miembros (véase el anexo 13.1.2).
- Los Estados también están cumpliendo con las sentencias de manera más rápida: el número de casos del TEDH cerrados en menos de dos años o menos se ha duplicado desde 2011, mientras que el número de sentencias aún pendientes después de cinco años ha disminuido. En las Américas, por ejemplo, de las 207 sentencias (a partir del año 2000) que han sido supervisadas hasta la fecha por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, casi 2/3 (65 por ciento) han sido "declaradas cumplidas", mientras que en 2009 la tasa considerada "cumplida" se situaba en sólo el 10 por ciento (véase el Anexo, 13.2.2).
- Lo que también ha ayudado a aumentar estas cifras es el hecho de que también ha habido un aumento en el número de planes de acción e informes presentados por los Estados en respuesta a las sentencias, así como también, un mayor y más frecuente seguimiento por parte de los propios sistemas regionales. En la última década, por ejemplo, casi se ha duplicado el número de casos examinados por el Comité de Ministros (órgano político del Consejo de Europa).
- En África, es alentador ver que la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha adoptado medidas para desarrollar un marco de seguimiento del cumplimiento tanto para la Corte como para la Unión Africana. Mientras tanto, la Comisión Africana (ACHPR) ha instituido nuevas normas de procedimiento que refuerzan el papel de las comisiones nacionales de derechos humanos en el seguimiento y la presentación de informes sobre el cumplimiento. Al igual que la Comisión Interamericana, la ACHPR también puede remitir ahora los casos de incumplimiento a los órganos pertinentes de la Unión Africana.

Una mayor atención al tema del cumplimiento también ha tenido efectos positivos sobre cómo mejorar el *proceso* de cumplimiento. Los Estados se han centrado cada vez más en el desarrollo de estructuras nacionales y/o en una mejor coordinación a fin de facilitar sus obligaciones en materia de presentación de informes y aplicación de los derechos humanos. Muchos han creado o fortalecido mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento para coordinar sus respuestas y diálogos con las Naciones Unidas y otros órganos regionales. La sociedad civil ha experimentado un crecimiento similar: como sugieren las conclusiones del HRLIP, los abogados litigantes y defensores están incorporando cada vez más el cumplimiento en sus procesos de planificación y de litigio. También se han creado nuevas organizaciones como la European Implementation Network (Red Europea de Cumplimiento), lo cual ayuda a construir una red más amplia y sólida para la promoción del cumplimiento.

Indicios del fortalecimiento de esta red se muestran en esta serie de artículos, lanzada digitalmente en febrero de 2021 y compuesta por diez reflexiones tanto de académicos como de defensores de derechos humanos, que abarca algunos de los principales hallazgos resultados de la investigación de HRLIP, al tiempo que, se destaca ejemplos concretos de cumplimiento a partir de las propias experiencias de trabajo de Justice Initiative con socios para alcanzar el cumplimiento de sentencias de derechos humanos en países como Côte d'Ivoire y Kazajstán. No hay victorias fáciles en estas contribuciones, pero juntas, demuestran el valor que tiene un trabajo de incidencia tenaz y sostenido en favor de las decisiones de derechos humanos. También nos recuerdan que el cumplimiento no es un proceso lineal, sino dinámico e iterativo. Sin duda, hay razones para preocuparse por el futuro de los derechos humanos: todavía existe una crisis de cumplimiento y enormes desafíos aún persisten, pero a medida que miramos hacia adelante, es fundamental reconocer el progreso que se ha hecho.

Todos los artículos están disponibles en línea y puestos aquí en un solo lugar, con versiones disponibles en inglés, francés y español.* Esperamos que esta colección de historias y reflexiones pueda proporcionar una herramienta útil tanto para los profesionales del derecho, como para defensores, académicos y educadores.

* Nuestro más sincero agradecimiento a Liliana Gamboa y Ashrakat Mohammed de Open Society Justice Initiative por su ayuda en la traducción de las ediciones en francés y español de esta publicación.

2 Introducción a la serie

Christian De Vos y Rachel Murray

Hace poco más de 10 años, cuando Open Society Justice Initiative publicó *From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions (De las sentencias a la justicia: la implementación de decisiones regionales e internacionales sobre derechos humanos)*, fue pionera en dirigir la atención sobre lo que ocurre después de que un órgano supranacional de derechos humanos emite una decisión, y sobre si los gobiernos realmente cumplen esas órdenes. Hasta entonces, la atención sobre el cumplimiento de las decisiones en materia de derechos humanos seguía siendo, en gran medida, una actividad académica incipiente. Además, aunque muchos litigantes, defensores y víctimas estaban conscientes de la falta (o de la negativa) de cumplimiento por parte de los estados cuando se trataba de casos individuales en su contra, era difícil obtener datos más amplios y exhaustivos sobre la naturaleza del problema. Las investigaciones sistemáticas sobre por qué, cuándo y cómo los países *acatan* decisiones en materia de derechos humanos también eran muy limitadas.

Al diagnosticar una “crisis de cumplimiento” en los tres sistemas regionales de derechos humanos (africano, americano y europeo), así como en el sistema de órganos de tratados de las Naciones Unidas, el informe de OSJI contribuyó a impulsar la atención sobre estas cuestiones, reconociendo que el incumplimiento no solo no reivindica los derechos de los perjudicados, sino que también pone en peligro el propio régimen mundial de derechos humanos. Tal como se indica en el informe,

El cumplimiento de sus sentencias es la principal medida de la eficacia de un tribunal. Sin él, la situación de quienes deberían verse resarcidos por la sentencia del tribunal no mejora. Hasta la mejor y más significativa jurisprudencia puede ser calificada como ineficaz si no se cumple, y la propia legitimidad del tribunal puede quedar en entredicho.

Ahora, mientras que el cumplimiento ha ido ganando protagonismo en la última década, por otro lado, se han acumulado otras fuerzas que amenazan el núcleo mismo de los derechos humanos.

Estos “campos de batalla de derechos humanos” van desde la persecución de grupos marginados y vulnerables hasta el cambio climático, pasando por la enorme expansión de las tecnologías que conforman nuestra vida cotidiana, aun cuando suponen una importante amenaza para derechos fundamentales. El

aumento y la propagación de “formas excluyentes de populismo”, como señala Gerald Neuman, también ha amenazado al sistema internacional de derechos humanos, con ataques conexos dirigidos a un amplio abanico de tribunales y comisiones internacionales que van desde el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pasando por la Corte Penal Internacional. Más recientemente, los efectos discriminatorios del COVID-19 han exacerbado las desigualdades y dado lugar a una serie de medidas de emergencia que ponen a prueba, o simplemente no respetan, el Estado de derecho. El impacto económico global de la pandemia también ha acelerado una grave crisis financiera que los organismos supranacionales y otros que financian el trabajo de derechos humanos han venido enfrentando desde hace tiempo.

“Ante estos retos, puede ser pertinente preguntarse si el cumplimiento sigue siendo importante. Algunos podrían preguntarse si acaso una sentencia por sí sola no es suficiente victoria. ¿”

Ante estos retos, puede ser pertinente preguntarse si el cumplimiento sigue siendo importante. Algunos podrían preguntarse si acaso una sentencia por sí sola no es suficiente victoria. ¿Tiene sentido insistir en el cumplimiento de decisiones a menudo políticamente poco populares considerando todos los otros campos de batalla de los derechos humanos? Por otro lado, ¿es el litigio el mejor medio para garantizar la reparación?

En nuestra opinión, el cumplimiento continúa siendo importante. Es importante para las víctimas. Al margen de la obligación en el derecho internacional de las autoridades estatales de “reparar un daño”, sin el cumplimiento lo máximo que conseguirán las víctimas de violaciones de derechos humanos es la confirmación del daño que han sufrido. Para muchos, una decisión o una sentencia de un organismo supranacional no es suficiente para hacer frente a las consecuencias de esas violaciones. Además, el cumplimiento de una decisión o sentencia concreta rara vez beneficia únicamente a los individuos a los que se refiere de manera específica. A menudo, se identifican problemas sistémicos en los países, tales como, la discriminación, la exclusión histórica, y la pobreza. El cumplimiento de estas decisiones puede, por ejemplo, generar la modificación de legislaciones y políticas, capacitar a funcionarios del Estado, impulsar la creación de nuevas instituciones y, en última instancia, contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho.

“Las instituciones nacionales de derechos humanos también han reconocido que tienen un papel que desempeñar, al igual que las organizaciones de la sociedad civil, muchas de las cuales siguen haciendo incidencia para lograr mejoras, tanto a nivel nacional e internacional en función de las decisiones en materia de derechos humanos.”

La insistencia en el cumplimiento también ha tenido efectos positivos sobre la manera de mejorar el proceso de cumplimiento. Los países, por ejemplo, se han centrado cada vez más en el desarrollo de estructuras nacionales o en lograr una mejor coordinación para facilitar sus obligaciones en materia de cumplimiento y de presentación de informes sobre derechos humanos. En respuesta a las recomendaciones formuladas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su informe de 2012, muchos países han creado o reforzado los mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento para coordinar sus respuestas a las Naciones Unidas y otros organismos regionales, así como el diálogo con ellos. También, los sistemas de supervisión de cumplimiento de casos por parte de los Estados, desde el Departamento de Ejecución de Sentencias del Tribunal Europeo hasta las audiencias de supervisión de cumplimiento de la Corte Interamericana, se han ampliado y son cada vez más sofisticados. Algunos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas también han desarrollado procesos destinados a medir o, en algunos casos, a “calificar” el cumplimiento, y, como observa Philip Leach en su contribución a esta serie, el TEDH ha adoptado un enfoque “evolutivo y pragmático de reparación” que ha intensificado la presión sobre los Estados. Todos estos aspectos dan fe de la seriedad con la que se toma hoy en día esta parte del sistema de derechos humanos que antes era invisible.

Así mismo, cada vez se reconoce más que “el Estado” es algo más que solo el poder ejecutivo, y que el cumplimiento también implica la participación del poder legislativo y de un poder judicial independiente. Tal como se detalla en el informe *From Rights to Remedies (De los derechos a las reparaciones)*, “a medida que los procesos de cumplimiento se institucionalizan, comienzan a desarrollarse caminos y mejoran las perspectivas de cumplimiento de las decisiones y de las normas de derechos humanos en general”. Las instituciones nacionales de derechos humanos también han reconocido que tienen un papel que desempeñar, al igual que las organizaciones de la sociedad civil, muchas de las cuales siguen haciendo incidencia para lograr mejoras, tanto a nivel nacional e internacional en función de las decisiones en materia de derechos humanos. En la última década se han creado nuevas organizaciones, como Remedy Australia y European Implementation Network, cuyo único objetivo es abogar por el cumplimiento, mientras que los litigantes comprenden mejor la importancia que tiene la fase posterior a la decisión para su trabajo. Como explica Susie Talbot en su publicación, las ONG están incorporando cada vez más el cumplimiento en su proceso de planificación y pre-decisión, lo que a menudo permite que las

reparaciones que se solicitan posteriormente sean más específicas y se adapten a los deseos y necesidades de las víctimas.

Esta colección de 10 contribuciones busca destacar y explorar algunos de estos cambios que ha experimentado en los últimos diez años el campo de la incidencia en materia de cumplimiento. De este modo, se aprovecha, tanto el aniversario de la publicación *De las sentencias a la justicia*, como el cierre de un proyecto de investigación de varios años, el Proyecto de Implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (HRLIP, por sus siglas en inglés), como un impulso para reflexionar sobre estos desarrollos a nivel de los sistemas regionales y de la ONU, en el contexto de Estados y casos particulares, y a través de reflexiones temáticas más amplias sobre el estado actual de este tema. El HRLIP es el resultado de una investigación financiada por el Consejo de Investigación Económica y Social en la que colaboraron las universidades de Bristol, Essex, Middlesex, Pretoria y Justice Initiative, y que examinó los factores que influyen en el cumplimiento de determinadas decisiones en nueve países de Europa (Bélgica, Georgia, República checa), África (Burkina Faso, Camerún, Zambia) y América (Canadá, Columbia, Guatemala). Esta serie de artículos complementa la edición especial de 2020 del *Journal of Human Rights Practice* dedicada a las principales conclusiones del HRLIP, a la vez que reflexiona sobre ejemplos concretos de cumplimiento extraídos de las experiencias de Justice Initiative en su trabajo con socios de países que van desde Costa de Marfil hasta Kazajistán.

Al reunir a académicos, juristas y defensores, con todas las contribuciones disponibles en inglés, francés y español, esperamos que esta serie sea una oportunidad para mirar tanto al pasado como al futuro en materia de cumplimiento de los derechos humanos, y poder llegar a la mayor audiencia posible. En un momento en el que se vuelve a cuestionar la existencia, la independencia y el valor de los sistemas de derechos humanos, la oportunidad de reflexionar sobre sus logros (incluso aquellos parciales) ayuda a ilustrar la diferencia que pueden marcar tribunales, comisiones y órganos de tratados regionales e internacionales. Hacer un balance y considerar nuevas orientaciones también puede ayudar a cumplir la promesa permanente de que las decisiones de estos órganos se lleven a la práctica: que las sentencias escritas en papel se conviertan en justicia para las personas y las comunidades.

Christian De Vos, PhD es Oficial Senior de Incidencia en Open Society Justice Initiative. *Rachel Murray* es Profesora de Derecho Internacional en la Universidad de Bristol y Directora de su Human Rights Implementation Centre.

3 El poder de las audiencias: un impulso al cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana

Clara Sandoval

Introducción

El bajo nivel de cumplimiento de las recomendaciones y órdenes de los órganos supranacionales de derechos humanos sigue siendo un gran desafío para quienes consideramos que los tribunales internacionales son entes esenciales en materia de protección de derechos humanos. Una pregunta clave a la que nos enfrentamos es ¿qué papel deben desempeñar estos órganos para garantizar la ejecución de sus propias decisiones? Si bien la dinámica de la ejecución depende de varios factores y elementos, los órganos de derechos humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no se ciñen a una simple supervisión de las órdenes, sino que, más bien, impulsan y fomentan su implementación de diferentes maneras ([Sandoval, Leach y Murray, 2020](#)). De todos los tribunales internacionales de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha demostrado ser la más innovadora en la respuesta a los problemas de implementación a pesar de sus limitados recursos. Si bien la fuerza de su enfoque radica posiblemente en su capacidad de utilizar y combinar diferentes instrumentos según sea necesario, las audiencias de cumplimiento han demostrado ser particularmente importantes dada su capacidad de promover el diálogo con las partes interesadas y de lograr una mejor comprensión de los obstáculos que se deben abordar para hacer avanzar la implementación.

Las audiencias como herramienta para vigilar el cumplimiento de las sentencias

La práctica de la Corte Interamericana de celebrar audiencias para supervisar el cumplimiento de las sentencias comenzó en 2007. En contraposición a esto, esta práctica es desconocida en los sistemas de órganos de tratados europeos y de las Naciones Unidas, y solamente se ha utilizado de manera excepcional en el sistema africano. La Corte Interamericana celebra diferentes tipos de audiencias: Las *audiencias privadas* se celebran de manera informal, con la presencia de dos o tres jueces, la Comisión Interamericana, las víctimas y sus representantes legales y la delegación del Estado. Duran aproximadamente dos horas y tienen por objeto

fomentar el diálogo para abordar los obstáculos que dificultan la implementación y promover la preparación de planes o calendarios de implementación.

Las *audiencias públicas* se utilizan de forma excepcional y en los casos en que hay un incumplimiento manifiesto de las órdenes de la Corte por parte del Estado. Todos los jueces están presentes, llevan sus togas y siguen un protocolo formal. La Corte celebró la primera de estas audiencias en 2009 en el caso de la [Comunidad indígena Sawhoyamaya contra Paraguay](#), para responder a las nuevas muertes de personas de la comunidad como resultado de la conducta negligente del Estado paraguayo.

" Si bien la dinámica de la ejecución depende de varios factores y elementos, los órganos de derechos humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no se ciñen a una simple supervisión de las órdenes, sino que, más bien, impulsan y fomentan su implementación de diferentes maneras."

La Corte también celebra *audiencias de supervisión conjunta*, en el marco de las cuales supervisa órdenes similares contra el mismo Estado en varios casos que están pendientes de cumplimiento. Esto se ha hecho en relación con diferentes medidas como la obligación de [investigar, juzgar y sancionar](#) en el caso de Guatemala o la [reparación](#) en el caso de Colombia. Además, desde 2015, la Corte también celebra *audiencias on-site de supervisión de cumplimiento de sentencia* en las que lleva la supervisión al país en cuestión, y celebra audiencias con actores pertinentes tanto del gobierno como de víctimas, y sus representantes legales. La primera audiencia on-site se celebró en [Honduras y Panamá](#) en 2015 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual, 2015, 61).

No existen criterios explícitos que establezcan cuándo la Corte puede celebrar una audiencia privada o pública, a pesar de que se incluyeron como herramienta de supervisión del cumplimiento cuando se modificó el reglamento de la Corte en 2009 ([art. 69.3](#)). Cualquier parte en el caso puede solicitarlas y la Corte puede convocarlas, pero no está claro el motivo o los motivos por los que se conceden. Aunque en principio es deseable que existan tales criterios, la falta de ellos también ha permitido a la Corte responder con flexibilidad a los desafíos de implementación que enfrentan sus fallos en diferentes partes de la región.

La Corte ha recurrido a las audiencias para activar la ejecución en casos en que habían pasado años sin que le llegara información actualizada y detallada o en había pasado mucho tiempo sin que medidas específicas hubiesen sido implementadas, como en el caso de la [Comunidad Awas Tingni contra Nicaragua](#), en el que, siete años después de la sentencia, la Corte convocó a una audiencia privada en 2008 para recibir información completa sobre las medidas pendientes, incluida la creación de un mecanismo eficaz para delimitar, demarcar y titular la propiedad de la comunidad indígena, para llevar a cabo la delimitación, demarcación y titulación efectivas de las tierras, así como para pagar una indemnización por los daños pecuniarios y no pecuniarios (Corte IDH, orden de la

presidenta, 14 de marzo de 2008, 5). Esta audiencia permitió a la Corte invitar a las partes del caso a llegar a un acuerdo. El acuerdo logrado incluyó indicaciones claras de los pasos a seguir y los plazos que se debían aplicar (Corte IDH, orden de la Corte, 2008, 8). Nicaragua cumplió plenamente la sentencia un año después (Corte IDH, orden de la Corte, 2009, 5). La Corte utiliza las audiencias también cuando cree que existe la posibilidad de influir en las decisiones de un Estado, como ocurrió en el caso de [Fermín Ramírez y Raxcacó](#) en 2008 para disuadir a Guatemala de permitir la pena de muerte.

¿Qué ha demostrado ser útil para impulsar la implementación?

Nuestra investigación determinó que las audiencias pueden facilitar el diálogo entre las partes en un caso. Hasta el año 2019, se han celebrado audiencias en relación con casi todos los países que han aceptado la jurisdicción de la Corte, excepto Haití. Sin embargo, la Corte ha celebrado menos audiencias en relación con los países que no están dispuestos a dialogar, sobre la base de que esas audiencias no pueden ser muy efectivas. Por ejemplo, la Corte ha celebrado seis audiencias en relación con el cumplimiento de las sentencias por parte de Venezuela, cinco de las cuales ocurrieron antes de que Venezuela denunciara la Convención Americana en 2012, y solamente una en 2016. Además, hace poco, en 2019, la Corte convocó una audiencia conjunta sobre los casos de las [Niñas Yean y Bosico contra República Dominicana y las Personas dominicanas y haitianas expulsadas contra República Dominicana](#), a la que el Estado no asistió. De hecho, el Estado no proporcionó información sobre el cumplimiento de las órdenes de la Corte durante varios años y, en particular, desde 2014, cuando anunció su intención de no cumplirlas sobre la base de una decisión de su Tribunal Constitucional (Corte IDH, resolución de la Corte, 2019, 14).

La mayoría de las audiencias privadas se han celebrado en relación con Perú, Guatemala y Colombia, tres países en los que el diálogo constructivo ha contribuido a impulsar la dinámica de implementación y en los que hay fuertes organizaciones de la sociedad civil. Estos elementos combinados parecen aprovechar al máximo la oportunidad que ofrece la Corte. Los dos países con más audiencias públicas son Perú y Paraguay, con tres y dos audiencias, respectivamente. Lo siguiente parece haber contribuido a impulsar la dinámica de la implementación:

Las audiencias pueden involucrar la participación de agentes estatales clave

Las audiencias privadas permiten un diálogo informal que puede ayudar a las partes de un caso a encontrar un camino a seguir. Crean una oportunidad para que los principales agentes estatales participen en el proceso de implementación

" De todos los tribunales internacionales de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha demostrado ser la más innovadora en la respuesta a los problemas de implementación a pesar de sus limitados recursos."

([Murray y De Vos](#), 2020). A menudo, quienes informan a la Corte sobre la implementación y participan en el proceso son funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores o de una institución similar, pero no las entidades que efectivamente tienen que implementar la orden. Por ejemplo, el Ministerio de Salud no suele estar presente cuando está en juego la ejecución de medidas de rehabilitación. Incluir a esos agentes clave en las audiencias y tener la oportunidad de entablar un diálogo directo con ellos ha contribuido a mover las cosas. Las audiencias de supervisión de cumplimiento de sentencia que tienen lugar on-site también ayudan a este fin, ya que muchas instituciones estatales pueden estar presentes en las audiencias sin tener que incurrir en gastos de viaje ([Saavedra](#), 2020).

Las audiencias permiten a las víctimas participar en el proceso de supervisión

Las víctimas pueden participar en las audiencias si lo desean. Es más probable que participen si las audiencias se llevan a cabo on-site ([Saavedra](#), 2020). Su participación puede ser crucial para asegurar que permanezcan en el centro de atención del proceso, que estén debidamente informadas sobre lo que sucede con respecto a la implementación y que puedan compartir sus opiniones sobre cómo hacer avanzar las cosas ([Molina](#), 2020).

Las audiencias funcionan mejor cuando la Corte tiene a disposición toda la información pertinente sobre implementación

Las audiencias también pueden ser más efectivas cuando la Corte tiene a disposición toda la información pertinente sobre la dinámica de implementación en el plano nacional ([Donald, Long y Speck](#), 2020). Sin embargo, los países no siempre informan a la Corte sobre las medidas adoptadas para cumplir sus órdenes o, si lo hacen, la información que proporcionan puede ser deficiente. En este marco, ha resultado efectivo que la Corte solicite cierta información al país antes de que se celebre la audiencia o que pida información clave directamente a instituciones estatales concretas. Esto ocurrió en el caso de [Molina Theissen contra Guatemala](#) en 2019, en el que la Corte pidió a la Fiscalía General que proporcionara información sobre el cumplimiento de la obligación de investigar, juzgar y sancionar, y que hiciera referencia a un proyecto de ley que, en ese momento, tenía por objeto detener las investigaciones en este y otros casos. Cuanto más preparada esté la Corte, mejor podrá promover la implementación de sus sentencias. Personas entrevistadas durante nuestro proyecto también afirmaron que las audiencias han sido efectivas porque han funcionado como un mecanismo de presión sobre los países, recordándoles que deben responder ante la Corte, organizarse y avanzar en la implementación.

Las audiencias públicas pueden ayudar a evitar que los países de pasos para atrás

Las audiencias públicas han desempeñado un papel esencial para evitar que los Estados retrocedan en las órdenes de ejecución de la Corte. Por ejemplo, recientemente, en casos como los de [Guatemala](#) (marzo de 2019) o [Perú](#) (febrero de 2018), la Corte utilizó las audiencias, a veces en relación con medidas cautelares, para impedir que las autoridades adoptaran medidas que detuvieran la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de autores de violaciones manifiestas a los derechos humanos en varios casos decididos por la Corte. En el caso de Guatemala, por ejemplo, existía un altísimo riesgo de que el Estado adoptara un proyecto de ley en el parlamento para detener las investigaciones de graves violaciones de los derechos humanos, lo cual habría repercutido negativamente en las órdenes dadas por la Corte en varios casos contra el Estado de investigar, juzgar y sancionar a todos los autores de tales atrocidades durante el conflicto armado en casos como el de *Molina Theissen, Chichupac* y otros 12 casos. La Corte, impulsada por las organizaciones de la sociedad civil, respondió oportunamente a estos desafíos convocando una audiencia pública, pero también adoptando medidas provisionales para prevenir daños irreparables (Corte IDH, resolución de la Corte, marzo de 2019).

Las audiencias públicas pueden propiciar que otros actores, además de las partes, se involucren en la dinámica de implementación

Las audiencias públicas permiten a otros participantes (organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales, organizaciones regionales, medios de comunicación, instituciones académicas), que podrían tener un impacto en la dinámica de implementación, conocer lo que está sucediendo con las medidas específicas, y desempeñar un papel en el proceso de implementación. Estos participantes pueden proporcionar información a la Corte, por ejemplo, en calidad de *amicus curiae*, o ejercer presión sobre el Estado para que cumpla las órdenes de la Corte. Cuando la implementación se dificulta y el diálogo informal no es suficiente, abrir el proceso a otros participantes puede ayudar a impulsar la implementación ([Solano Carboni](#), 2020).

Las audiencias conjuntas ayudan a poner de relieve problemas estructurales y unir esfuerzos para supervisar la implementación de medidas estructurales

La Corte también ha unido medidas iguales o similares de reparación ordenadas en varios casos contra el mismo Estado con el fin de supervisar su cumplimiento. Esto ha sucedido, en particular, con respecto a las formas de reparación que tienen por objeto hacer frente a problemas estructurales, como la impunidad en Guatemala y la necesidad de asegurar que el Estado cumpla las órdenes de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de violaciones graves de los

“Las audiencias privadas permiten un diálogo informal que puede ayudar a las partes de un caso a encontrar un camino a seguir. Crean una oportunidad para que los principales agentes estatales participen en el proceso de implementación.”

derechos humanos. La Corte, además de supervisar las medidas de manera conjunta, también ha celebrado audiencias conjuntas y emitido resoluciones conjuntas en relación con medidas de reparación específicas en varios casos. Se trata de medidas que redundan en beneficio de la economía procesal. Dado el creciente número de medidas que la Corte necesita supervisar, que en 2019 ascendían a 1153 (Corte IDH, [Informe anual 2019](#), 61), es importante que se encuentren herramientas que le permitan ser más eficiente en el impulso del cumplimiento. Sin embargo, lo que es aún más relevante es que las audiencias conjuntas pueden reunir a todos los participantes correspondientes que se enfrentan al mismo reto en diferentes casos, y a las instituciones estatales pertinentes, con el objetivo de considerar los obstáculos para la implementación. Además, permiten a la Corte obtener una visión más holística de los problemas de implementación y de las posibles formas de superarlos. Nuestra investigación concluyó que estas audiencias dan visibilidad a esos problemas estructurales y ayudan a priorizarlos.

Conclusiones

Las audiencias de monitoreo de cumplimiento de la Corte Interamericana han ayudado a impulsar la compleja dinámica de la implementación. Desde 2007, cuando la Corte celebró su primera audiencia privada, se han desarrollado importantes, creativas y originales innovaciones para abordar las complejas cuestiones que se plantean, siendo las audiencias on-site su más reciente innovación. Las audiencias han permitido el diálogo y, en casos excepcionales, han hecho pública la falta de ejecución y sus consecuencias adversas. En los próximos años, el desafío de la Corte será perfeccionar y racionalizar la forma en que se celebran las audiencias en relación con su frecuencia, el lugar o los lugares en que se celebran, el tiempo que demoran, las metodologías que siguen, y realizar una mejor evaluación de las repercusiones que han tenido y pueden tener en la implementación. Otra tarea importante es entender cómo aumentar el impacto de las audiencias antes y después de que tengan lugar, de modo que se pueda preservar lo que se ha obtenido con ellas.

Clara Sandoval es Profesora de la Facultad de Derecho y del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex y codirectora de la Essex Transitional Justice Network.

4 Tomándose los derechos en serio: el decepcionante historial de Canadá en la implementación de los derechos humanos

Paola Limon

Muchos de los informes y las comparencias de Canadá ante órganos regionales e internacionales de derechos humanos inician señalando que el país toma muy en serio sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, una mirada más profunda revela una realidad preocupante: las promesas de Canadá, en gran medida, no se han traducido en la implementación efectiva de las decisiones emitidas por órganos regionales e internacionales de derechos humanos. Este artículo examina brevemente: (i) la participación de Canadá en los mecanismos internacionales de derechos humanos; (ii) el marco institucional existente para la implementación en el país de las recomendaciones y órdenes regionales e internacionales en materia de derechos humanos; y (iii) su historial de implementación en relación con los casos seleccionados para estudio detallado por parte del Proyecto de Implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (HRLIP, por sus siglas en inglés), financiado por el Consejo de Investigación Económica y Social (ESRC, por sus siglas en inglés).

Descripción general de la participación de Canadá en los mecanismos internacionales de derechos humanos

En el plano internacional, Canadá es [parte](#) de dos tercios de los instrumentos [básicos](#) de derechos humanos que se han adoptado en el seno de las Naciones Unidas. Por lo tanto, tiene la obligación de presentar informes periódicos a la mayoría de los [órganos de supervisión de los tratados](#) de la ONU y recibe numerosas recomendaciones de sus observaciones finales. Además, Canadá también ha aceptado los procedimientos de investigación relacionados con la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes ([CAT](#), por sus siglas en inglés) (no obstante, todavía no se ha sometido al [Protocolo Facultativo de la CAT](#), a pesar de las [reiteradas promesas](#) de ratificación) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ([CEDAW](#), por sus siglas en inglés). En relación con esta última, Canadá ya ha recibido recomendaciones de un informe de

procedimiento de investigación publicado por la CEDAW en 2015 relativo a mujeres y niñas indígenas desaparecidas y asesinadas ([CEDAW/C/OP.8/CAN/1](#)).

Canadá también ha aceptado los procedimientos de denuncias individuales de tres órganos de tratados de la ONU: del Comité de Derechos Humanos ([CCPR](#), en la nomenclatura de la ONU), CAT y CEDAW. A raíz de esto, hasta diciembre de 2017, se determinó que Canadá había violado, o estaría potencialmente violando, sus obligaciones internacionales en 24 casos decididos por el CCPR, 9 por el Comité de la CAT y 1 por el Comité de la CEDAW. En la mayoría de esos casos (referidos, sobre todo, a deficiencias en el sistema de determinación de la condición de refugiado), el órgano respectivo ha solicitado expresamente a Canadá que adopte determinadas medidas para remediar las violaciones detectadas. Muchos de estos casos, si no la mayoría, han sido litigados por abogados particulares que trabajan en el ámbito del derecho de asilo y de los refugiados.

“Sin embargo, una mirada más profunda revela una realidad preocupante: las promesas de Canadá, en gran medida, no se han traducido en la implementación efectiva de las decisiones emitidas por órganos regionales e internacionales de derechos humanos.”

En el plano regional, después de casi 30 años como observador permanente, Canadá adquirió membresía plena en la Organización de los Estados Americanos ([OEA](#)) en 1990, tras ratificar la Carta de la OEA. De este modo, aceptó la supervisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ([CIDH](#)), con base en la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el Estatuto y las Reglas de Procedimiento de la CIDH. Desde entonces, Canadá ha recibido numerosas recomendaciones derivadas de dos informes temáticos de país de la CIDH sobre su [sistema de determinación de la condición de refugiado](#) (2000) y sobre la cuestión de [las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas](#) (2014). Llama la atención que se han presentado muy pocas peticiones individuales ante el Sistema Interamericano. A la fecha, únicamente se han emitido dos informes de fondo: en los casos de [John Doe y otros](#) (2011) y [Suresh](#) (2016), ambos relacionados con procesos de expulsión de Canadá.

Con este panorama, es muy evidente que, si bien Canadá ciertamente podría beneficiarse de una mayor participación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), ya cuenta con numerosas obligaciones y recomendaciones internacionales pendientes de implementación efectiva a nivel nacional. Pero ¿qué ocurre exactamente en Canadá una vez que los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos dictan esas decisiones y recomendaciones?

5 El marco institucional para la ejecución nacional de las recomendaciones y decisiones regionales e internacionales de derechos humanos en Canadá

Resulta sorprendente que existe poca información pública disponible sobre cómo Canadá implementa decisiones en materia de derechos humanos. Nuestra investigación eventualmente condujo al equipo del HRLIP al Comité Permanente de Funcionarios de Derechos Humanos ([CCOHR](#), por sus siglas en inglés), un grupo federal, provincial y territorial establecido en 1975, dirigido por el Departamento Federal del [Patrimonio Canadiense](#) (similar a un ministerio de cultura), con representantes de los Departamentos de [Asuntos Globales](#) (equivalente a un ministerio de relaciones exteriores) y de [Justicia](#). Las responsabilidades del CCOHR [incluyen](#), entre otras:

1. Facilitar consultas entre los gobiernos federal, provinciales y territoriales con respecto a la adhesión de Canadá a los tratados internacionales de derechos humanos;
2. Fomentar el intercambio de información entre los gobiernos de Canadá con respecto a la interpretación e implementación de los instrumentos internacionales de derechos humanos; y
3. Facilitar las interacciones de Canadá (presentación de informes y comparecencias) con los órganos de derechos humanos de la ONU.

De esta manera, el Departamento del Patrimonio Canadiense sería responsable de coordinar la implementación de las observaciones finales y otras recomendaciones generales emitidas por órganos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, llama la atención que no se mencione su función en relación con las recomendaciones generales procedentes de la CIDH. Por otro lado, el CCOHR no incluye a autoridades responsables de formular políticas o con autoridad para la toma de decisiones. Además, el Comité únicamente se reúne en persona una vez al año, y de forma mensual a través de teleconferencias; sin embargo, esto se hace a puerta cerrada, sin informar públicamente los temas discutidos, ni mucho menos los resultados de dichas discusiones. También, en relación con nuestra investigación, la mayor limitación del CCOHR es que no se involucra en la efectiva implementación de decisiones individuales en materia de

derechos humanos. A lo mucho, se informa a sus integrantes de los casos pendientes y decididos, sin que se tome acción alguna al respecto.

Más bien, en relación con los casos individuales, es el Departamento de Justicia de Canadá (cuyos representantes participan en el CCOHR) el que se encarga de los litigios, el seguimiento y la implementación de decisiones. El Departamento de Justicia actúa como enlace entre Asuntos Globales (que se comunica con el organismo internacional pertinente) y los departamentos provinciales, territoriales y/o temáticos relevantes al caso concreto. A continuación, se lleva a cabo un proceso de consulta entre departamentos, en el que los funcionarios analizan el razonamiento del órgano de tratado, los hechos en los que se fundamentó la decisión, las recomendaciones formuladas, así como el derecho y la jurisprudencia canadiense, a fin de determinar si Canadá está de acuerdo con la decisión y, de ser así, si la cumple o cómo la cumple. Como regla general, Canadá no establece contacto directo con los peticionarios o sus representantes en ningún momento del proceso. Cabe destacar la ausencia en este proceso de una discusión en el seno del CCOHR cuando las recomendaciones generales que ahí se tratan podrían superponerse con las reparaciones ordenadas en casos individuales.

6 Una mirada en detalle al historial de implementación de Canadá en relación con los casos seleccionados por el HRLIP

Así como no existe un mecanismo o proceso adecuado para implementar a nivel nacional decisiones internacionales emitidas en casos individuales, el historial de implementación efectiva de Canadá también es deficiente. Para efectos de la investigación, el HRLIP identificó y estudió [ciertas decisiones](#) emitidas en 9 casos individuales (8 emitidas por órganos de tratados de la ONU y 1 por la CIDH), tomando en cuenta factores tales como su relación con conflictos armados o con violaciones en tiempo de paz, el tiempo transcurrido desde que se emitió la decisión, la identidad o las características de las víctimas, el carácter estructural de las violaciones señaladas y las medidas de reparación dispuestas, entre otras cuestiones. A partir de estos y otros casos similares, nuestras conclusiones revelaron cuatro tipos de reacciones o actitudes que Canadá ha mostrado en relación con la implementación de decisiones individuales emitidas por órganos regionales e internacionales de derechos humanos.

Incumplimiento de medidas provisionales

Como se ha señalado, la mayoría de los casos individuales en materia de derechos humanos decididos en relación con Canadá se refieren a la expulsión inminente del país, alegándose deficiencias en el sistema de determinación de la condición de refugiado y la posible violación del principio de no devolución. En este sentido, una primera preocupación relacionada con el historial de implementación de Canadá es la de las medidas provisionales. En al menos tres casos ante el Comité de la CAT (comunicación n.º 258/2004, *Mostafa Dadar*: [decisión/seguimiento](#); comunicación n.º 297/2006, *Bachan Singh Sogi*: [decisión/seguimiento](#); comunicación n.º 505/2012, *P.S.B. y T.K.*: [decisión](#)) y dos casos ante el CCPR (comunicación n.º 1051/2002, *Mansour Ahani*: [decisión](#); comunicación n.º 2091/2011, *A.H.G.*: [decisión](#)), Canadá deportó a personas sujetas de protección en virtud de medidas provisionales solicitadas por los órganos respectivos. En el caso *A.H.G.* argumentó que la solicitud se había recibido demasiado tarde para detener la deportación; en el caso *Ahani*, debido a que un tribunal nacional había sostenido que las medidas provisionales no eran vinculantes; y, en los otros tres casos, pareciera que, dado que el gobierno canadiense simplemente no estaba de acuerdo con la solicitud provisional, se negó a cumplirla. La deportación de personas protegidas por medidas provisionales anula automáticamente cualquier eventual decisión sobre el fondo de sus reclamaciones de expulsión, y la determinación de su compatibilidad con las obligaciones internacionales de Canadá en materia de derechos humanos.

“El gobierno canadiense, en todos sus niveles, debe velar por que todo proceso de implementación se desarrolle en el marco de amplias consultas con gobiernos provinciales y territoriales, las personas o grupos en cuestión y la sociedad civil.”

Implementación mediante la defensa jurídica nacional

En otros casos en que las personas no han sido deportadas antes de que el órgano de derechos humanos pertinente haya adoptado una decisión definitiva, algunas han logrado obtener la residencia permanente en Canadá (entre otras, comunicación n.º 1763/2008, *Ernest Sigman Pillai y otros*: [decisión/seguimiento](#); comunicación n.º 1881/2009, *Masih Shakeel*: [decisión](#); ambos resueltos por el CCPR). Sin embargo, estas victorias no se produjeron porque Canadá cumpliera la decisión internacional en sí, sino porque los peticionarios pudieron presentar nuevas solicitudes nacionales de residencia y aportaron la decisión del órgano internacional de derechos humanos como prueba del riesgo que enfrentarían en caso de ser devueltos a sus países de origen.

De manera que estas situaciones, algunas de las cuales posteriormente han sido consideradas por los órganos de tratados como “implementadas satisfactoriamente”, no se han producido como consecuencia de medidas gubernamentales específicamente dirigidas a implementar esas decisiones internacionales. De hecho, al menos en el caso de *Masih Shakeel*, el gobierno canadiense había manifestado expresamente su desacuerdo con la decisión del Comité (CCPR/C/112/R.3). De este modo, el resultado favorable para estos peticionarios ocurrió, sobre todo, porque pudieron solventar nuevas solicitudes que fueron evaluadas de manera diferente sobre el fondo del asunto. En otras palabras, las decisiones de los órganos de tratados contribuyeron, aunque no necesariamente fueron determinantes, a la victoria final de los peticionarios.

Federalismo e incumplimiento

Existen otras dificultades en los casos no relacionados con la expulsión de personas de Canadá. Por ejemplo, *Arieh Hollis Waldman* (comunicación n.º 694/1996) fue un caso relacionado con la provincia de Ontario, donde se proporciona financiamiento público para escuelas católicas privadas, pero no para otras religiones. En este caso, el Comité de Derechos Humanos [estableció](#) que Canadá tenía “la obligación de proporcionar un recurso efectivo que elimine esta discriminación”. En [respuesta](#), Canadá se limitó a decir que los asuntos de educación están bajo la jurisdicción exclusiva de las provincias y que el gobierno de Ontario había comunicado que no tenía planes de extender el financiamiento a otras escuelas religiosas privadas y que tenía la intención de cumplir plenamente con su obligación constitucional de financiar las escuelas católicas romanas.

Este caso destaca dos dinámicas importantes que afectan a la implementación de decisiones internacionales en los sistemas federales. En primer lugar, las

instancias en que un Estado utiliza su estructura federal interna como justificación del fracaso, o rechazo, en la implementación de una decisión internacional. Y, en segundo lugar, las complejidades que surgen en la implementación cuando las recomendaciones u órdenes trascienden los intereses del peticionario específico e impactan asuntos de política local/estatal/provincial. Los temas subyacentes del caso *Waldman* son un [tema muy polémico](#) en el plano local, pero debe hacerse énfasis en que el CCPR no especificó *cómo* debía proceder Canadá para eliminar esta discriminación, sino que lo dejó a discreción del Estado.

Además, el derecho internacional no permite que los países se limiten a alegar el federalismo u otros [argumentos de estructura estatal](#) como un obstáculo para el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos a las que se ha comprometido. De manera que, en casos como *Waldman*, se vuelve especialmente relevante que los países dispongan de estructuras internas eficaces que puedan facilitar la implementación; en particular, un mecanismo o un órgano político capaz de reunir a todos los actores relevantes (de la sociedad civil y de todos los niveles de gobierno), a fin de entablar un diálogo que pueda ayudar a identificar alternativas adecuadas para lograr que el país cumpla sus obligaciones de manera efectiva. Tales estructuras difícilmente garantizan la implementación, pero pueden equipar mejor la maquinaria del Estado para actuar en consecuencia.

Implementación inadecuada

En 1981, en una de sus decisiones más importantes contra Canadá, el Comité de Derechos Humanos [decidió](#) que Sandra Lovelace, una mujer indígena de la tribu “India Maliseet” que perdió su condición legal de indígena por haberse casado con un hombre no indígena, había sufrido una violación de derechos humanos al habersele “negado el derecho legal a residir en la Reserva de Tobique, lo que reveló una violación por parte de Canadá del artículo 27 del Pacto” (comunicación n.º 24/1977, [párr. 19](#)). Sin embargo, a diferencia de decisiones posteriores, el Comité no formuló expresamente un recurso o una recomendación específica que Canadá debiera implementar para cumplir la decisión. No obstante, Canadá entendió que, para cumplir, tenía que reformar la “Ley India”, a fin de eliminar la discriminación por motivos de sexo, dado que los hombres indígenas que se casaban con mujeres no indígenas no perdían su condición legal de indígenas. El Gobierno lo hizo en 1985, pero esta reforma no eliminó totalmente la discriminación por motivos de sexo, ya que ahora había diferentes categorías de condición legal indígena que distinguían en la forma en que los hombres y las mujeres transmitían dicha condición a sus descendientes.

“Así como no existe un mecanismo o proceso adecuado para implementar a nivel nacional decisiones internacionales emitidas en casos individuales, el historial de implementación efectiva de Canadá también es deficiente.”

Desde entonces, casi 40 años después de que se decidiera el caso *Lovelace*, estos asuntos de discriminación remanente han sido abordados por múltiples órganos de tratados de la ONU en el contexto del proceso de presentación de informes periódicos, así como por la CIDH en el [informe](#) temático y las [audiencias](#) sobre mujeres y niñas indígenas desaparecidas y asesinadas. La implementación inadecuada de la decisión en el caso *Lovelace* y la falta de implementación de las recomendaciones derivadas de los mecanismos no contenciosos han dado lugar a nuevos litigios nacionales e internacionales (*McIvor*). De esta manera, el caso *Lovelace*, y la posterior evolución de sus problemas subyacentes, ilustran no solo la superposición entre los sistemas regional e internacional de derechos humanos, sino también la interacción entre sus diferentes mecanismos contenciosos y no contenciosos. Si Canadá hubiera implementado de manera adecuada y efectiva todas las recomendaciones emitidas por los órganos regionales e internacionales (a través de sus mecanismos no contenciosos) con posterioridad a la decisión en el caso *Lovelace*, tal vez no hubiera sido necesario el litigio del caso *McIvor*.

Conclusión

Si bien estos casos no representan la totalidad del historial de implementación de Canadá, ilustran preocupaciones serias que deben abordarse. Si Canadá realmente asume sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos con la seriedad que afirma, debería:

- Aceptar una evaluación completa y periódica de su historial nacional en materia de derechos humanos por parte de los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos.
- Participar, de manera sincera y constructiva, en relación con las medidas provisionales y las recomendaciones en peticiones y casos individuales, así como con las recomendaciones generales derivadas de otros mecanismos internacionales de derechos humanos.
- Abstenerse de recurrir a argumentos de estructura estatal como forma de evadir el cumplimiento.
- Establecer un proceso formal para la implementación transparente, efectiva y responsable de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, tanto en el contexto de las recomendaciones generales, como de aquellas que derivan de peticiones y casos individuales.

Al adoptar estas medidas, el gobierno canadiense, en todos sus niveles, debe velar por que todo proceso de implementación se desarrolle en el marco de amplias

consultas con gobiernos provinciales y territoriales, las personas o grupos en cuestión y la sociedad civil.

Paola Limón es Abogada Internacional de Derechos Humanos, con especialización en la región de las Américas.

5 Reflexiones Sobre el Papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Cumplimiento de los Casos de la Comisión y la Corte Africanas

Felix Agbor Nkongho

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos es parte integral del sistema de derechos humanos de África y está encargada de la protección y promoción de los derechos humanos. Desde su creación mediante la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos en 1987, la Comisión ha recibido para su consideración más de 600 comunicaciones, relativas a violaciones de derechos y libertades establecidos en la Carta. La Comisión, junto con la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (que se estableció mediante el Protocolo de 1998 de la Carta Africana y entró en funcionamiento en 2004), constituye el núcleo principal del sistema africano de protección de derechos humanos. La Corte se creó para reforzar las funciones de protección de la Comisión.

Estos órganos han tramitado varios casos y llegado a decisiones innovadoras sobre cuestiones tan polémicas como la autodeterminación, el derecho al desarrollo, el derecho al medioambiente, por citar algunas. Sin embargo, la manzana de la discordia y la laguna que inevitablemente ha ensombrecido la labor de estos órganos es el cumplimiento de sus decisiones por parte de los Estados, especialmente cuando se trata de casos complejos y sensibles desde el punto de vista político. Dichos casos plantean cuestiones y desafíos críticos tanto para estos órganos, ya que a menudo, abordan la soberanía del Estado, así como también para los Estados, que suelen ser reacios a cumplir con este tipo de decisiones. En estos casos, los litigantes y la sociedad civil enfrentan de forma irremediable una fuerte resistencia a la hora de abogar por el cumplimiento. La cuestión consiste, de este modo, en determinar si se deben mejorar las funciones y facultades de estos órganos o si se debe recurrir a órganos externos para fomentar el cumplimiento o incluso hacer cumplir la ejecución, como por ejemplo, los tribunales nacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Los desafíos se agravan aún más cuando, como se ha señalado, se trata de cuestiones que abordan la soberanía del Estado parte en cuestión. Como ha sucedido en varios casos, no solo en el continente sino también en otros tribunales

“Sin embargo, la manzana de la discordia y la laguna que inevitablemente ha ensombrecido la labor de estos órganos es el cumplimiento de sus decisiones por parte de los Estados, especialmente cuando se trata de casos complejos y sensibles desde el punto de vista político.”

regionales, los órganos supranacionales pueden llegar a la conclusión de que un Estado ha incumplido sus obligaciones en virtud del instrumento o de los instrumentos de derechos humanos pertinentes, pero pueden ser reacios a formular observaciones sobre el cumplimiento de esos casos. Por ejemplo, la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en su opinión consultiva sobre la “Conformidad con el derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo”, limitó el alcance de su decisión únicamente a ese caso y se negó a llegar a una conclusión sobre la cuestión más amplia de las declaraciones unilaterales de independencia. Por otro lado, en el *Congreso del Pueblo de Katanga contra Zaire* (1995) y en *Kevin Mgwanga Gunme y otros contra Camerún* (2009), la Comisión Africana no abordó de manera completa y adecuada la cuestión de la autodeterminación. Esto puede atribuirse a la renuencia de la Comisión a intervenir en la situación política de los países de manera que puedan afectar su soberanía y los límites establecidos. Como señaló la propia CIJ en su dictamen sobre la *Controversia fronteriza* de 1986, “el mantenimiento del *statu quo* territorial en África se considera a menudo el proceder más sensato para preservar lo que han logrado los pueblos que han luchado por su independencia y para evitar una perturbación que privaría al continente de los logros alcanzados con mucho sacrificio”.

En cambio, la Comisión y la Corte parecen sentirse más cómodos al abordar cuestiones que entran en el ámbito de los asuntos internos de un Estado, en particular en los casos de denuncias de violaciones de los derechos de los indígenas y de la tierra. Entre esos fallos “invasivos” que abordan asuntos internos de los Estados figuran los dictados contra Nigeria en el caso Ogoniland y contra Kenia en los conocidos casos Endorois (*Centre for Minority Rights Development de Kenia y Minority Rights Group International en nombre del Endorois Welfare Council contra Kenia*) y Ogiek (*Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos contra Kenia*). En este caso, la existencia de una sociedad civil activa que pueda mantenerse promoviendo una decisión y que elabore una estrategia de cumplimiento ha sido fundamental para el cumplimiento progresivo de esas decisiones.

Por ejemplo, fue, en primer lugar, gracias a los esfuerzos del Centre for Minority Rights Development de Kenia y del Minority Rights Group (MRG) International, en nombre del Endorois Welfare Council, que se presentó una denuncia ante la Comisión Africana. Las OSC han demostrado ser socias clave en el proceso de seguimiento y cumplimiento; para ello, han empleado una serie de herramientas, incluidas la participación de diversos actores y de la comunidad en general a nivel nacional en el seguimiento y el cumplimiento de las decisiones, la

“Las OSC han demostrado ser socias clave en el proceso de seguimiento y cumplimiento; para ello, han empleado una serie de herramientas, incluidas la participación de diversos actores y de la comunidad en general a nivel nacional.”

correspondencia escrita, las reuniones y el uso de otros mecanismos de derechos humanos para atraer la atención y monitorear los avances. A pesar de los numerosos desafíos a los que se han enfrentado las OSC con respecto al seguimiento y a el cumplimiento, éstas han sido fundamentales para mantener vivas las decisiones de la Comisión y la Corte. Por ejemplo, con el caso Ogiek, el MRG y el Ogiek Peoples Development Program (Programa de Desarrollo de los Pueblos Ogiek, OPDP, por sus siglas en inglés) crearon un grupo de trabajo que formuló varias recomendaciones y presionó continuamente al gobierno de Kenia con el objetivo de que adoptara las medidas necesarias para hacer cumplir el fallo de la Corte Africana.

En particular, en el “Informe del segundo seminario regional sobre la cumplimiento de las decisiones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos” (celebrado en septiembre de 2018), la Comisión identificó una serie de factores que obstaculizan el cumplimiento de sus decisiones. Entre ellos figuraban un compromiso insuficiente de los Estados parte, limitaciones financieras e institucionales, falta de comunicación y visibilidad, falta de mecanismos de supervisión y cuestiones de funcionamiento. La Corte Africana también se enfrenta a limitaciones similares.

Las OSC de derechos humanos pueden ayudar a la Comisión y a la Corte a superar algunos de esos problemas. Muchas OSC ya desempeñan un papel importante en el apoyo a la labor de estos órganos mediante el monitoreo de los derechos humanos, el establecimiento de estándares, la prestación de asistencia y la educación y sensibilización. En estos ámbitos, las organizaciones pueden ejercer presión sobre los respectivos Estados parte por medio de la presentación de peticiones al sistema judicial nacional (consulte, por ejemplo, el artículo de Masha Lisitsyna y Anastassiya Miller en esta serie), junto con el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), como una manera de hacer cumplir las decisiones y sentencias de la Comisión y la Corte. También en este caso, el papel de las OSC es crucial, ya que pueden contactar a las instituciones nacionales de derechos humanos y a los tribunales para informales sobre el estado de cumplimiento de una determinada decisión.

Por otra parte, denunciar y avergonzar, una estrategia popular para hacer cumplir las decisiones internacionales en materia de derechos humanos, ha demostrado ser un instrumento efectivo, especialmente para atraer la atención internacional hacia una causa particular. Las OSC utilizan los medios de comunicación para dar a conocer las violaciones e instar a el cumplimiento. Se ha demostrado que los gobiernos a los que se les ha puesto el foco de atención por sus abusos y que aún no han cumplido con las decisiones de esos órganos pueden ser presionados para

que lo hagan, como ilustra el caso Ogiek en Kenia. En mayo de 2017, la Corte dictaminó que, al someter sistemáticamente a los Ogiek a desalojos forzosos arbitrarios de sus tierras ancestrales en el bosque de Mau, el gobierno de Kenia había violado siete artículos distintos de la Carta Africana, entre ellos el derecho a la propiedad, los recursos naturales, el desarrollo, la religión, la cultura y la no discriminación. El Ogiek Peoples Development Program (OPDP) y el Minority Rights Group (MRG) presionaron continuamente al gobierno, lo denunciaron y avergonzaron cuando se hizo evidente que éste no pensaba cumplir con la decisión de la Corte. Esta táctica puede ser muy útil para las organizaciones de base, muchas de las cuales suelen representar a personas vulnerables, y así ayudar a dar mayor visibilidad a sus casos.

A pesar de esto, el espacio cívico en África se está reduciendo. La propia Comisión señaló en su informe de 2018 que los “criterios restrictivos para la concesión de la condición de observador ante la Comisión impiden que las ONG de base más pequeñas participen a nivel institucional en las actividades de la Comisión”. En este marco, se deberían adoptar medidas para que las organizaciones de base estén debidamente representadas en estos órganos: esto les permitirá comprender el funcionamiento interno del sistema de forma adecuada y poder ayudar a llenar la laguna que existe en cuanto al cumplimiento. Además, de este modo, se contribuirá en gran medida a mejorar la forma en que las OSC informan sobre la falta de cumplimiento por parte de los Estados. Asimismo, el carácter confidencial y la falta de transparencia en relación a las comunicaciones presentadas a la Comisión dificulta el seguimiento de los procedimientos de la Comisión por parte de las OSC cuando hay casos pendientes. Como se dispone en el artículo 59(1) de la Carta Africana, “Todas las medidas tomadas de conformidad con las disposiciones de la presente Carta serán confidenciales hasta que la Asamblea de jefes de Estado y de gobierno decidan lo contrario”. Esa confidencialidad, que solo puede ser dejada sin efecto por la Asamblea, un órgano en gran medida político, es problemática y proporciona a los Estados parte un enorme margen y capacidad para influir en las decisiones de la Comisión.

Las OSC de derechos humanos también deberían mejorar el nivel de cooperación entre ellas mismas, tanto a nivel nacional, regional e internacional, con el fin de ser más eficaces a la hora de denunciar y avergonzar, y de presionar para que se adopte o mejore la legislación que garantice el cumplimiento de los fallos de los tribunales extranjeros o internacionales a nivel nacional. Las OSC también deberían colaborar más para ejercer presión en favor de la integración de mecanismos de cumplimiento y ejecución en los planes de acción nacionales de derechos humanos, a fin de garantizar que estas cuestiones se consideren desde

“A pesar de los numerosos desafíos a los que se han enfrentado las OSC con respecto al seguimiento y a el cumplimiento, éstas han sido fundamentales para mantener vivas las decisiones de la Comisión y la Corte.”

una perspectiva más amplia en todo el espectro nacional de los derechos humanos. La movilización de este tipo de apoyo es el fuerte de muchas OSC y, por lo tanto, les da la posibilidad de concientizar a las bases sobre el funcionamiento y las decisiones de la Comisión y la Corte. Al obtener apoyo de litigantes en asociación con INDH dispuestos, las OSC pueden ayudar a mantener vivas estas decisiones, tanto para el gobierno cuya respuesta se exige, como dentro del sistema de derechos humanos en su conjunto.

También se puede contribuir a mejorar el cumplimiento y la ejecución mediante actividades de concientización y educación que traten de sensibilizar y desmitificar la noción de que los órganos judiciales internacionales están fuera del alcance de los individuos comunes. Mediante actividades de promoción de las OSC, como conferencias y cursos de capacitación, los interesados pueden aprender a abordar los abusos de derechos humanos que no están siendo remediados de manera adecuada por el sistema nacional de derechos humanos. De hecho, la sensibilización puede contribuir en gran medida a dar publicidad a las decisiones en materia de derechos humanos y a su estado de ejecución (consulte, por ejemplo, las publicaciones de Philip Leach y Clara Sandoval). La sensibilización y la educación de los medios de comunicación y otros actores de la prensa también pueden ayudar a mantener viva una decisión y asegurar que circule ampliamente dentro del discurso de los derechos humanos. Esto, a su vez, contribuye a mejorar los estándares de derechos humanos.

Por último, el establecimiento de estándares siempre ha sido una función importante de las OSC de derechos humanos. Al destacar ciertas áreas de los derechos humanos que han recibido una atención limitada por parte de la comunidad internacional, y al ejercer presión para la regulación de dichas áreas, las OSC de derechos humanos, en África y más allá, han logrado hasta ahora colocar en primer plano cuestiones como la prohibición de la tortura, las desapariciones forzadas, los derechos de las mujeres, los derechos de los niños y los derechos de la comunidad LGBTQI+. Este papel crucial de las OSC también debería orientarse hacia el cumplimiento de las decisiones de órganos judiciales y cuasi-judiciales internacionales; por ejemplo, al destacar el incumplimiento de los Estados parte a través de otros mecanismos, como los órganos de tratados de las Naciones Unidas o por medio de órganos políticos, como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El incumplimiento de estas decisiones es un flagrante desprecio de los valores de los derechos humanos. También puede destacarse como un incumplimiento permanente por parte de un Estado de su obligación de promover, proteger, respetar y cumplir sus obligaciones en virtud

de la Carta Africana, así como de otros instrumentos internacionales vinculantes en materia de derechos humanos.

El Estado es el principal responsable de la protección y promoción de los derechos humanos; por consiguiente, el incumplimiento de las decisiones de los órganos judiciales internacionales puede interpretarse como una falta de protección de los derechos humanos de las personas. Cabe mencionar que estas faltas podrían ser denunciadas por los particulares y las organizaciones de la sociedad civil ante los sistemas judiciales nacionales que puedan y quieran escucharlos. Elevar y establecer estándares para la cumplimiento de las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos al mismo nivel de una obligación no derogatoria sería sin duda un punto de inflexión en la observancia de los derechos humanos.

Felix Agbor Nkongho es abogado y procurador de los Tribunales Supremos de Camerún y Nigeria; Presidente, Centre for Human Rights and Democracy in Africa (CHRDA); y Vicepresidente, African Bar Association (AFBA) Central Africa.

7 La lucha contra la apatridia en Côte d'Ivoire: uso de múltiples herramientas para apoyar el cumplimiento de sentencias

Alpha Sesay y Amon Dongo

En el año 2015, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) emitió su decisión en el caso del [*Pueblo contra Côte d'Ivoire*](#). Este caso relativo a la apatridia y al derecho a la nacionalidad de los descendientes de antiguos migrantes en Côte d'Ivoire es un buen ejemplo de cómo la incidencia estratégica coordinada con agentes locales puede garantizar el cumplimiento efectivo de decisiones regionales en materia de derechos humanos. Dicha incidencia otorga funciones para una amplia gama de actores: los litigantes, el Estado, la CADHP, la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos de Côte d'Ivoire y los grupos nacionales de la sociedad civil que trabajan juntos en coalición. Como resultado, la decisión de la Comisión ha contribuido de manera trascendental a los esfuerzos del país para hacer frente a su problema de apatridia. Esto se puede atribuir a varios factores, como los cambios críticos en el entorno político del país después de 2010, las características específicas de algunas de las medidas de reparación ordenadas por la CADHP así como la importante y sólida incidencia de los litigantes y de una coalición de sociedad civil local para garantizar el cumplimiento por parte del Estado. Además de abordar el problema de apatridia en Côte d'Ivoire, el cumplimiento de esta decisión es también fundamental para fortalecer los órganos regionales de derechos humanos como la CADHP.

Breves antecedentes

Tras lograr su independencia del dominio colonial en 1960, Côte d'Ivoire siguió, bajo el liderazgo del entonces presidente Félix Houphouët-Boigny, una política de amplia tolerancia étnica y acogió a trabajadores migrantes de plantaciones de países vecinos. Sin embargo, después de la muerte de Houphouët-Boigny en 1993, su sucesor, el expresidente Henri Konan Bedie, introdujo nuevas políticas de adquisición de la nacionalidad basadas en el concepto incorrecto y excluyente de “Ivoirité”. Los habitantes del norte de Côte d'Ivoire, personas conocidas como “dioulas” (término aplicado a grupos predominantemente musulmanes de diversas etnias) fueron los principales afectados al comenzar a cuestionarse su

“Pueblo contra Côte d’Ivoire relativo a la apatridia y al derecho a la nacionalidad de los descendientes de antiguos migrantes es un buen ejemplo de cómo la incidencia estratégica coordinada con agentes locales puede garantizar el cumplimiento efectivo de decisiones regionales en materia de derechos humanos.”

nacionalidad u obstruir su derecho para acceder a ella. Además de ver amenazada su nacionalidad legal, las personas sufrían discriminación por sus nombres, sus acentos o su apariencia física y su forma de vestir, si estos indicaban de alguna manera su “origen norteño”. Según el Código de Nacionalidad (de 1961, modificado posteriormente en 1972), incluso quienes habían sido nacionales anteriormente se convertirían en “extranjeros” si no tenían un progenitor nacido en Côte d’Ivoire (o en el territorio que se convirtió en Côte d’Ivoire después de la independencia). Una ley aprobada en 1998 (Loi 98-750 du 23/12/1998, relativa a la tierra rural) también se propuso prohibir que los “extranjeros” fueran propietarios de tierras, votaran o se presentaran como candidatos a cargos públicos.

En vista de la falta de una reparación a nivel nacional contra esta discriminación generalizada y estructural, en el año 2006, Open Society Justice Initiative (OSJI) presentó una denuncia ante la CADHP en nombre de los grupos afectados de Côte d’Ivoire. En el escrito se argumentaba que esas políticas y prácticas de Côte d’Ivoire eran discriminatorias, violaban el derecho a la nacionalidad y a la libertad de movimiento, y negaban a las personas los derechos a la familia y al desarrollo garantizados en la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos. En concreto, Justice Initiative sostenía que la forma en que se adquiría la nacionalidad en Côte d’Ivoire era tan imprecisa que era imposible aplicarla de manera uniforme y no discriminatoria y que, si no se corregía, seguiría permitiendo la discriminación en gran escala.

En 2015, después de casi una década, la Comisión emitió una [decisión histórica](#), en la que se formulaban conclusiones de suma importancia sobre el derecho a la nacionalidad que hasta entonces no se habían contemplado explícitamente en la Carta Africana. En la decisión se señaló que la discriminación de Côte d’Ivoire contra los “dioulas” no reflejaba la diversidad étnica y cultural que contribuyó a la formación del Estado de Côte d’Ivoire en el momento de la independencia, y que una ley de nacionalidad aplicada de manera discriminatoria sobre este grupo no solamente era peligrosa, sino que tampoco apreciaba la formación del propio país. La Comisión ordenó a Côte d’Ivoire que enmendara su Constitución y adaptara su Código de Nacionalidad a la Carta Africana y a las [convenciones sobre apatridia](#), y que estableciera (por medios legislativos y administrativos) un procedimiento de declaración simplificado para permitir el reconocimiento de la nacionalidad marfileña a todos los afectados. La Comisión también ordenó al Estado que: (1) mejorara su sistema de registro de nacimientos y garantizara que se administrara de manera eficaz y sin discriminación, (2) estableciera tribunales justos e independientes para juzgar los casos de nacionalidad e (3) introdujera

sanciones para los funcionarios públicos que, de manera discriminatoria o sin motivo alguno, denegaran el acceso a documentos de identidad legales.

Cumplimiento e impacto

Después de la intervención de la CADHP, OSJI, junto con *Le Mouvement Ivoirien des Droits Humains* (MIDH), comenzó a trabajar en reformas jurídicas y administrativas de las prácticas de Côte d'Ivoire en materia de nacionalidad para que se ajustaran a la decisión de la Comisión. Asimismo, trató de informar a las comunidades afectadas sobre la decisión y las cuestiones que en ella se incluían, movilizó una coalición de la sociedad civil que apoyaría el cumplimiento de la decisión y emprendió una incidencia más amplia en las cuestiones relativas a la apatridia en el país. Los progresos hasta la fecha pueden atribuirse a diversos factores clave.

Transición en el entorno político

Cabe destacar que, en este caso, la decisión judicial de la CADHP coincidió con un cambio en el ambiente político de Côte d'Ivoire. Cuando se dictó la sentencia, el gobierno ya había introducido una serie de reformas y enmiendas para ampliar la adquisición de la nacionalidad, había ratificado las convenciones sobre apatridia y apoyaba un protocolo de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el derecho a una nacionalidad en África. El país también había encabezado un debate regional sobre la nacionalidad y la apatridia al servir de anfitrión de la Conferencia Ministerial sobre Apatridia en la ECOWAS en 2015. Estas reformas fueron posibles principalmente porque el presidente Alassane Ouattara, que había asumido el cargo en 2010, fue víctima de esta ley divisoria que le había impedido postularse para el más alto cargo político del país. Tras haber sido primer ministro del país, se cree que la ley de nacionalidad se promulgó, en parte, para atacar a Ouattara y prohibirle que se postulara para el cargo después de que surgieran rumores de que su padre había nacido en el país vecino de Burkina Faso. Sin embargo, al final se le permitió presentarse a las elecciones y su presidencia marcó el comienzo de las reformas tan necesarias para la ley de nacionalidad del país. Este cambio en el entorno político también brindó una oportunidad para un compromiso constructivo con el gobierno una vez que la CADHP emitió su decisión de 2015.

La CADHP reconoció estas reformas en su decisión; sin embargo, señaló que aún no se habían abordado los problemas identificados en la comunicación original, ni tratado las causas fundamentales de la falta de nacionalidad de las personas. De hecho, en el momento de la decisión de la Comisión, se estimaba que unas

“Desde entonces, el gobierno ha contado con la CICA como aliado oficial para el cumplimiento del plan de acción nacional. Además, un grupo de la sociedad civil local ... estaba en mejores condiciones de proporcionar información fidedigna sobre el cumplimiento a la CADHP.”

700.000 personas seguían siendo apátridas en Côte d’Ivoire, de las cuales aproximadamente 300.000 eran “expósitas” o hijas de padres desconocidos. Para subsanar esas deficiencias y garantizar que se cumpliera la decisión de la Comisión, Justice Initiative, junto con sus asociados, elaboró una sólida estrategia de incidencia para apoyar el cumplimiento de la decisión de la Comisión.

Papel de la sociedad civil

La movilización de la sociedad civil local fue importante en muchos aspectos. La coalición conocida como Sociedad Civil contra la Apatridia (CICA, por sus siglas en francés) se estableció en marzo de 2016 con el apoyo de OSJI y la oficina del ACNUR en Abiyán. La coalición actúa como organización coordinadora de ONG particulares y, hoy en día, reúne alrededor de 30 de las principales ONG de derechos humanos del país. Su misión es coordinar las intervenciones en materia de apatridia, interactuar con el gobierno y dirigir la incidencia estratégica en el asunto de la apatridia en Côte d’Ivoire. La CICA celebra reuniones trimestrales de coordinación en las que participan ONG, el ACNUR, el gobierno y ciertos asociados técnicos y financieros. Además de promover el conocimiento a nivel nacional en torno a la apatridia y la decisión de la CADHP, la CICA estaba, por consiguiente, en una posición de fortaleza para apoyar la incidencia estratégica en los planos nacional e internacional y asegurar una mejor coordinación de las iniciativas y la agrupación de esfuerzos en la lucha contra la apatridia en Côte d’Ivoire.

Con la designación de un centro de coordinación gubernamental sobre apatridia en el Ministerio de Justicia del país, la coalición también aseguró una mejor coordinación y colaboración con el gobierno. A modo de ejemplo, cuando el gobierno dedicó sus esfuerzos a elaborar y, en última instancia, validar un plan de acción nacional para erradicar la apatridia, la sociedad civil ocupó un puesto en la mesa como resultado de la coalición. Desde entonces, el gobierno ha contado con la CICA como aliado oficial para el cumplimiento del plan de acción nacional. Además, un grupo de la sociedad civil local, como la CICA y sus miembros, estaba en mejores condiciones de proporcionar información fidedigna sobre el cumplimiento a la CADHP. Por este motivo, cuando la CADHP tuvo que revisar el informe de derechos humanos de Côte d’Ivoire en 2016, se demostró que un informe paralelo y la retroalimentación de la sociedad civil local eran un apoyo valioso para los comisionados al involucrarse con los representantes del Estado de Côte d’Ivoire en torno al caso.

Incidencia coordinada y el papel de la CADHP

En muchos casos, para garantizar que un Estado cumpla las decisiones regionales en materia de derechos humanos es necesario que los litigantes o demandantes realicen esfuerzos y participen de manera activa. Asimismo, se requiere la coordinación del compromiso tanto a nivel nacional como regional. Además de trabajar con el Estado demandado, los litigantes siempre deben comprometerse con la CADHP y cumplir con sus obligaciones de informar según el reglamento de la Comisión. Con ese fin, en un plazo de 180 días a partir de la decisión de la Comisión, Justice Initiative envió una comunicación a la CADHP sobre lo que el gobierno de Côte d'Ivoire había (y no había) hecho para cumplir la decisión. A diferencia de muchos otros casos, el gobierno de Côte d'Ivoire dio una respuesta detallada a esa comunicación, que luego se convirtió en la base de una mesa redonda durante la sesión ordinaria de la Comisión en abril de 2016. Esa mesa redonda reunió a representantes de la Comisión, del gobierno de Côte d'Ivoire, de la sociedad civil, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de Justice Initiative para debatir los pasos que debían seguirse para cumplir la decisión.

El papel de la Comisión, tal como lo establecen sus normas, también es crucial para apoyar el cumplimiento de sus decisiones por parte de los Estados. En este marco, además de comprometer al gobierno a nivel nacional, es importante señalar que los litigantes y la sociedad civil están en condiciones de proporcionar información a la CADHP e instarla a que adopte las medidas necesarias para apoyar el cumplimiento. Por ejemplo, durante una visita promocional de la Comisión a Côte d'Ivoire en 2016, los comisionados se reunieron con grupos de la sociedad civil, recopilaron información y plantearon cuestiones relacionadas con la decisión en reuniones con funcionarios gubernamentales. Sobre esta base, era importante que, durante la sesión de 2016 de la Comisión, los comisionados pudieran buscar respuestas de la delegación gubernamental sobre lo que era necesario hacer para garantizar el cumplimiento de la decisión. Por consiguiente, era fundamental que se estableciera un circuito de retroalimentación coordinado entre las actividades de incidencia a nivel nacional y a nivel regional.

Diálogo constructivo entre partes interesadas

El diálogo constructivo entre diversas partes interesadas es fundamental para garantizar el cumplimiento. En este caso, ese diálogo reunió a diversos agentes, entre ellos el gobierno, la CADHP, las comunidades afectadas, los litigantes y la sociedad civil, para debatir la importancia de la decisión, los retos a los que se enfrentaba el país y las oportunidades para garantizar el cumplimiento. En el contexto de las reuniones de la mesa redonda de abril de 2016, las partes

interesadas pudieron celebrar un debate muy honesto sobre cómo trabajar juntos para garantizar el cumplimiento de la decisión. Los diálogos de este tipo pueden ser poco frecuentes, pero son importantes para fomentar la colaboración entre las partes y, como se ha señalado, cuentan con la participación de la propia CADHP. Este diálogo a nivel regional se reprodujo posteriormente en el plano nacional cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos del país acogió una conferencia de un día de duración para examinar el cumplimiento de la decisión de la CADHP. La conferencia brindó otra oportunidad para que la Comisión de Derechos Humanos, los funcionarios y organismos gubernamentales, las organizaciones internacionales, las víctimas y la sociedad civil examinaran el cumplimiento de la decisión. Se trató de un acontecimiento de suma importancia no solo por la posibilidad de celebrar un foro para que los agentes locales debatieran el cumplimiento de la decisión, sino también porque, así, se subrayó el papel crucial de las comisiones nacionales de derechos humanos en la supervisión del cumplimiento y en la colaboración con diversos agentes (incluido el propio centro de coordinación del gobierno en materia de apatridia) para ayudar a desempeñar un papel de coordinación en material de cumplimiento.

Cinco años después de la decisión de la Comisión, cabe señalar que Côte d'Ivoire ha emprendido importantes reformas para hacer frente a su problema de apatridia, entre las que se encuentran las siguientes:

1. La realización de un referéndum y la modificación de su Constitución para eliminar las disposiciones de discriminación de la nacionalidad (artículos 35 y 65), como lo recomendó la CADHP.
2. Convertirse en parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, así como de la Convención de las Naciones Unidas para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, y ratificar la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, que contiene disposiciones relativas al derecho de los niños a la nacionalidad.
3. La adopción de la Declaración de Abiyán, que contiene ambiciosos compromisos para abordar y erradicar la apatridia en África Occidental, como el de garantizar que todo niño adquiriera una nacionalidad al nacer y que todos los niños no acompañados (“expósitos”) se consideren ciudadanos del Estado en el que se encuentran. De conformidad con la Declaración de Abiyán, el Estado comenzó a trabajar en 2016 con organizaciones de la sociedad civil para elaborar, a más tardar en 2024, un “Plan de acción nacional para la erradicación de la apatridia.”

“El cumplimiento de nuevas leyes y reformas administrativas requerirá la labor continua de la sociedad civil local, la participación y el monitoreo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la coordinación permanente con los socios internacionales.”

4. Por último, en noviembre de 2018, Côte d’Ivoire aprobó dos nuevas leyes para prevenir la apatridia. La primera fue la ley de estado civil, destinada a reformar el proceso de obtención de los registros de los nacimientos. Con esta nueva ley, se ha simplificado y descentralizado el proceso, que antes era engorroso, de obtener los registros de nacimientos, lo que excluía a miles de personas del sistema. La segunda fue la ley especial que restauró la identidad de quienes habían quedado sin ningún tipo de documentación y, por lo tanto, en riesgo de apatridia.

El cumplimiento de estas dos leyes, así como el proceso de renovación de los documentos nacionales de identidad, comenzó a principios de 2020. La aportación de la sociedad civil, como parte de la incidencia en el cumplimiento, ha sido crucial para los esfuerzos del gobierno por instituir estas reformas. En la actualidad, Côte d’Ivoire cuenta con una coalición de la sociedad civil local dedicada a la cuestión de la apatridia en África, ha mantenido su compromiso de garantizar que el gobierno cumpla con las reformas que ha puesto en marcha y puede compartir sus conocimientos con sus homólogos de otros países africanos. Por ejemplo, ahora la CICA se ha convertido en un participante activo en esfuerzos más amplios para que la Unión Africana adopte un “Protocolo de la Carta Africana sobre el Derecho a la Nacionalidad en África”. Sin embargo, no basta con trabajar con la sociedad civil para apoyar el cumplimiento de una decisión. También hay que esforzarse por fomentar la capacidad de la sociedad civil, y centrarse en la creación de grupos de interés para garantizar la sostenibilidad de los logros alcanzados.

Todo esto es un buen ejemplo de cómo la incidencia no solo apoya el cumplimiento de las sentencias o asegura reformas jurídicas y administrativas, sino que también trabaja para alcanzar otros objetivos en el proceso: crear una comunidad de actores comprometidos y desarrollar capacidades a nivel local para continuar el el trabajo en torno al tema del litigio.

No obstante, aún quedan importantes lagunas. Muchas personas en Côte d’Ivoire siguen careciendo de documentación, son apátridas o están en riesgo de serlo. El cumplimiento de nuevas leyes y reformas administrativas requerirá la labor continua de la sociedad civil local, la participación y el monitoreo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la coordinación permanente con los socios internacionales y el compromiso constante de los sucesivos gobiernos de Côte d’Ivoire. Además, como se ha señalado, la participación permanente de la CADHP es fundamental para garantizar que el Estado también cumpla con su decisión. Si bien la Comisión ha tenido un compromiso limitado con el gobierno sobre la necesidad de cumplir su decisión, ese compromiso ha sido impulsado

principalmente por la sociedad civil y los litigantes. Por lo tanto, es importante que la Comisión utilice las disposiciones de sus propias normas relacionadas con el cumplimiento, como el nombramiento de un relator para comunicaciones específicas, la entrega de información en su informe de actividades a la Unión Africana sobre el estado del cumplimiento, y la exigencia de información a los Estados sobre lo que han hecho para garantizar el cumplimiento de las decisiones. De este modo, resulta fundamental que la Comisión exija al gobierno de Côte d'Ivoire que se involucre en el estado del cumplimiento de su decisión, especialmente para determinar las lagunas que aún subsisten a nivel nacional.

Alpha Sesay es un oficial de defensa en Open Society Justice Initiative. Amon Dongo es director de programa en Observatoire National de l'Équité et du Genre.

8 Litigio contra la tortura en Asia Central: lecciones aprendidas de Kirguistán y Kazajistán¹

Masha Lisitsyna y Anastassiya Miller

Incluso en países que tienen un limitado respeto por el estado de derecho, la decisión de un órgano creado en virtud de un tratado de las Naciones Unidas puede marcar la diferencia. Tal es el caso de Kazajistán y Kirguistán, donde ONG, abogados, personas que sobrevivieron a torturas y familias de aquellos que murieron bajo custodia han utilizado estrategias jurídicas creativas para obtener reparaciones basadas en decisiones de órganos de tratados de las Naciones Unidas en casos individuales. En este artículo, compartiremos el viaje en busca de justicia de Alexander Gerasimov, un sobreviviente de tortura de Kazajistán que ganó la primer demanda por indemnización en Asia Central basada en una decisión del Comité contra la Tortura (UNCAT), así como las historias de varias familias de víctimas de asesinatos policiales en Kirguistán.

Kirguistán y Kazajistán cuentan con sociedades civiles dinámicas, pero no es fácil exigir que se asuman responsabilidades por los abusos de las fuerzas del orden. Al igual que otros países de Asia Central, ambos carecen de independencia judicial y no están sujetos a la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Los órganos de tratados de Naciones Unidas siguen siendo, en efecto, la única vía internacional para realizar denuncias individuales. Las ONG de ambos países han participado en actividades de incidencia y litigios nacionales durante varios años para que las decisiones de los comités de las Naciones Unidas tengan relevancia a nivel nacional. Entre ellas figuran Youth Human Rights Group (hoy Legal Prosperity Foundation, que Masha cofundó y dirigió de 1995 a 2007) y la Oficina Internacional de Derechos Humanos de Kazajistán (KIBHR, por sus siglas en inglés) (donde Anastassiya dirigió el litigio estratégico de 2006 a 2018). En 2004, Open Society Justice Initiative (OSJI) unió sus fuerzas con las coaliciones de ONG locales para apoyar su trabajo. De forma conjunta, los abogados presentaron denuncias en nombre de sobrevivientes de torturas y familias de víctimas ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CCPR) y la UNCAT, y participaron activamente en esfuerzos destinados a lograr que los gobiernos cumplan las decisiones de estos órganos.

¹ Artículo disponible en Rusia [aquí](#)

“En la mayoría de estos casos, se va en contra del “sistema” y se intenta lo desconocido. Un juez puede estar confundido y preocupado por las posibles repercusiones que pueden tener para ellos este tipo de argumentos. En los casos “políticos”, podrían ser aún más cuidadosos o temerosos.”

Kazajistán: el caso de Alexander Gerasimov

Nuestro cliente, Alexander Gerasimov, fue el primer demandante en Kazajistán que pidió a un tribunal local una reparación basada en una decisión de un comité de la ONU. En marzo de 2007, Gerasimov, un obrero de la construcción de 38 años, se dirigió a la comisaría local de Kostanáï (en el norte de Kazajistán) para preguntar por su hijastro detenido. En lugar de darle respuestas, la policía lo detuvo arbitrariamente y lo torturó para intentar obtener una confesión de asesinato, lo amenazó con violencia sexual, ató sus manos al suelo y lo asfixió. Después de 24 horas, lo liberaron sin cargos. Gerasimov pasó dos semanas en el hospital. Las autoridades locales argumentaron que sus heridas no eran lo suficientemente graves como para investigar el caso.

En 2010, OSJI y KIBHR presentaron una denuncia en su nombre ante el UNCAT. Después de que el Comité comunicara la denuncia de Gerasimov al gobierno, el departamento de policía local reabrió una causa penal contra sus oficiales, pero no obtuvo ningún resultado, solo un nuevo trauma para nuestro cliente. En 2012, el Comité concluyó que Kazajistán había incumplido varias obligaciones derivadas de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El Comité instó a Kazajistán a que realizara una investigación adecuada para que los responsables de la tortura de Gerasimov respondieran por sus actos, a que adopte medidas eficaces para garantizar que él y su familia estén protegidos contra la intimidación, a que le proporcione una reparación adecuada que incluya indemnización y rehabilitación por los sufrimientos infligidos, y a prevenir que se cometan violaciones similares en el futuro.

El gobierno no brindó a Gerasimov reparación alguna, y no existían leyes sobre el cumplimiento de decisiones de comités de la ONU en las cuales basarse. A pesar de la baja probabilidad de éxito, junto con Gerasimov decidimos recurrir a los tribunales nacionales. Desarrollamos nuestros argumentos a partir de la legislación existente y nos centramos en la indemnización, ya que era un “territorio conocido” para los jueces. Gerasimov, representado por Anastassiya y la codefensora Snezhanna Kim, presentó una denuncia civil contra la policía en base a las disposiciones del código civil y de procedimiento civil. Era importante exigir a la policía, como institución, responsable de la tortura que al menos pagara una indemnización. En función de nuestra experiencia negativa anterior, no pedimos que se reabriera la causa penal.

La indemnización, además de ser una cantidad insuficiente, no constituía una reparación integral. Sin embargo, al presentar un caso que nunca antes había sido considerado por el poder judicial del país, sin un procedimiento legal claro

existente, contra poderosos agentes estatales, sentimos que teníamos que ser realistas sobre lo que pedíamos a los jueces.

Argumentamos que el UNCAT había establecido que la tortura había tenido lugar y que la investigación no fue efectiva, y pedimos al tribunal que ordenara una indemnización. Como la atención pública es un aspecto importante del litigio estratégico, Gerasimov y el equipo legal concedieron entrevistas y los periodistas observaron las audiencias del tribunal. Un psicólogo proporcionó apoyo a Gerasimov antes y a lo largo de los procedimientos legales. También presentamos como prueba un informe de un psicólogo especializado en traumas causados por torturas, según las normas internacionales de documentación que se encuentran en el [Protocolo de Estambul](#). En noviembre de 2013, Gerasimov ganó la demanda en el tribunal de la ciudad de Kostanái . Al año siguiente, el tribunal de apelaciones y el Tribunal Supremo denegaron la solicitud del Ministerio del Interior de anular la decisión.

La decisión del tribunal de la ciudad, afirmada por los tribunales superiores, incluyó la mayoría de nuestros argumentos. El principal fue que los tratados internacionales ratificados por Kazajistán tienen prioridad sobre la legislación nacional y que las decisiones de los comités de la ONU son vinculantes. Los artículos 26 y 27 de la [Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados](#) establecen que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” y que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. [La legislación de Kazajistán sobre tratados internacionales](#) tiene disposiciones similares. Según la legislación nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores es responsable de monitorear el cumplimiento de los tratados internacionales, pero, de hecho, nunca respondió a la decisión del UNCAT de 2012 ni adoptó ninguna medida para conceder una reparación a Gerasimov. Los tribunales, en contraste, citaron la decisión y concedieron una indemnización equivalente a USD 13.000 por los daños morales causados por la tortura y la detención arbitraria.

Dado que Kazajistán no tiene un sistema de precedentes legales, las decisiones posteriores del mismo tribunal podrían ser diferentes. Por ejemplo, al hacer referencia a la decisión sobre el caso de Gerasimov en el siguiente caso en nombre de [Rasim Bayramov](#), el fallo fue similar, pero la indemnización, considerablemente menor. En otros casos, sin embargo, los tribunales negaron la existencia de la tortura, a pesar de que el UNCAT había determinado lo contrario, y se negaron a conceder cualquier tipo de reparación. El hecho de que el propio Gerasimov no fuera acusado de ningún delito, probablemente ayudó al juez de la

“El papel y la tenacidad del denunciante o de los denunciantes son fundamentales. Para muchos sobrevivientes, el hecho de “ser escuchados por el tribunal” es un asunto de importancia. Los jueces de casos civiles y administrativos, a diferencia de los penales, pueden ser más sensibles al sufrimiento de las víctimas de abusos por parte de agentes del Estado.”

ciudad de Kostanáí a decidir a su favor, aunque esto no debería ser relevante para conceder reparaciones a una persona sometida a torturas.

“Desearía que mi padre estuviera aquí para ver que la justicia existe”, dijo Gerasimov después de ganar su caso. Su padre, un oficial de policía retirado, había muerto cinco años antes. Fue su padre quien presentó en nombre de su hijo la primera denuncia por tortura ante las autoridades locales cuando Alexander estaba todavía en el hospital; le dijo que nunca se rindiera. El simple hecho de que la ONU y el poder judicial “ratificaran” su historia, era tan importante para Gerasimov como recibir la indemnización.

Kirguistán: los casos de Tashkenbai Moidunov y Azimjan Askarov

En este caso, seguimos un enfoque de litigio similar al de Kazajistán, pero, a la luz de la legislación kirguisa, solicitamos una indemnización al Ministerio de Finanzas como la institución responsable del presupuesto del Estado. Se trató de una decisión táctica importante, ya que permitió que los casos se juzgaran en la capital, en lugar de los tribunales locales, donde los jueces podían ser intimidados por la policía involucrada en la tortura.

En octubre de 2004, Tashkenbai Moidunov de 46 años fue detenido en el sur de Kirguistán tras una discusión en la calle con su esposa; pocas horas después de su detención bajo custodia policial, fue encontrado muerto. A pesar de esta atrocidad, solamente un oficial de policía recibió una sentencia corta y suspendida por negligencia en la muerte de Moidunov. Sin embargo, casi 13 años después, los tribunales nacionales de Kirguistán, basándose en argumentos jurídicos similares a los que planteamos en el caso de Gerasimov, reconocieron la obligación del gobierno de cumplir con una decisión del CCPR que exigía el pago de una indemnización a la familia de Moidunov.

Para lograr este resultado, organizamos una evaluación psicológica de la madre y la hermana de Moidunov para ayudar a calcular el monto de la indemnización solicitada. Lamentablemente, la madre de Moidunov murió antes de que se adoptara una decisión en el caso, pero su hermana siguió adelante. En enero de 2017, el Tribunal Supremo de Kirguistán denegó una apelación del Ministerio de Finanzas, por lo que la decisión adquirió carácter definitivo. Se trataba de una indemnización sumamente baja (USD 3.000), apenas proporcional a la gravedad de la violación. Sin embargo, la familia lo vio como al menos un cierto grado de justicia.

En otros casos, como los de [Turdubek Akmatov](#) y [Rahmanberdi Enazarov](#), no se condenó a los autores, pero los tribunales apoyaron nuestros argumentos para la reparación. En ambos casos, el gobierno argumentó que era necesaria una condena penal de los policías para considerar una solicitud de indemnización, pero el tribunal apoyó nuestro argumento de que [“es necesario seguir el dictamen del Comité de Derechos Humanos que indica que las personas, cuyos derechos fueron violados, tienen derecho a recibir una indemnización por daños morales independientemente de cualquier procedimiento penal relacionado”](#). Para apoyar estos argumentos, Sardor Abdukholilov, abogado de Akmatov y Enazarov, pidió a la fundación polaca Helsinki Foundation for Human Rights y a la Coalición de ONG contra la tortura de Kazajistán que presentaran *amicus curiae*, algo poco frecuente en Kirguistán. Los *amici curiae* respaldaron la obligación de cumplir con las decisiones del CCPR citando, entre otros, el caso de *Gerasimov* y una [sentencia](#) de 2018 del Tribunal Supremo de España sobre el carácter vinculante de una decisión emitida por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer de las Naciones Unidas.

Las ONG también hicieron incidencia de manera incansable para que se legisle el apoyo al cumplimiento de las decisiones de los órganos de tratados de las Naciones Unidas en Kirguistán. El mayor avance se produjo durante las reformas constitucionales que se introdujeron tras un cambio de poder, después de las protestas populares de 2005 y 2010. Las Asambleas Constitucionales que elaboraron propuestas de enmienda en ese momento incluían a miembros de la sociedad civil que buscaban un nivel constitucional de protección del derecho de las personas a recurrir a organismos internacionales y que se obligue al Estado a cumplir esas decisiones. Después de 2010, el párrafo 2 del artículo 41 de la Constitución establecía que, cuando esos órganos internacionales de derechos humanos reconocieran una violación de derechos y libertades, el gobierno debía adoptar medidas para su restablecimiento y/o reparación.

Asimismo, abogados de derechos humanos propusieron con éxito una enmienda relativa a las “nuevas circunstancias” en los casos penales en el código de procedimiento penal del país. En la actualidad, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 442.4, “se podrá revocar una sentencia o una decisión judicial y reanudar el procedimiento en casos ordenados por un órgano internacional reconocido en virtud de los tratados internacionales en los que Kirguistán es parte”. En 2017, el gobierno aprobó, de este modo, un reglamento para orientar la interacción entre las entidades estatales y los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas. Aunque distaba mucho de ser perfecto, este reglamento creó una base procesal en la que apoyarse en litigios sobre

“Si bien el aprovechamiento de las obligaciones internacionales requiere que los abogados se comprometan a plazos de litigio prolongados, el uso creciente de los mecanismos de denuncia individuales de las Naciones Unidas ofrece a los sobrevivientes y las familias de las víctimas una oportunidad de exigir justicia.”

cumplimiento de decisiones, ya que establecía que el importe de la indemnización debía ser determinado por un tribunal.

Por último, en medio de la violencia étnica en el sur de Kirguistán en 2010, un conocido defensor de los derechos humanos, [Azimjan Askarov](#), fue arrestado después de que un oficial de policía fuera presuntamente asesinado durante un estallido de violencia cerca de donde vivía Askarov. Askarov fue torturado y culpado por la violencia y condenado a [cadena perpetua después de un juicio injusto](#). Durante cada audiencia del juicio, los jueces y abogados involucrados en el caso recibieron amenazas e intimidaciones. En 2016, el CCPR emitió una [decisión](#) ordenando una reparación poco común: la anulación de la condena de Askarov y su inmediata liberación. Sin embargo, durante el referéndum constitucional de 2017, entre otras medidas regresivas, el gobierno de Kirguistán utilizó el caso de Askarov para fundamentar la revocación de la garantía constitucional del artículo 41 (2) por la que había luchado la sociedad civil. Además, aunque el caso de Askarov se reabrió de conformidad con el código de procedimiento penal enmendado del país, un [informe](#) de la Comisión Internacional de Juristas llegó a la conclusión de que la revisión del tribunal había sido superficial y se había limitado simplemente a confirmar el veredicto anterior. Lamentablemente, en esos casos “políticos”, los hechos o argumentos no importan, a menos que cambie la situación política. Askarov murió en prisión en julio de 2020, supuestamente después de contraer COVID-19.

Algunas lecciones aprendidas

¿Cuál es la principal lección de nuestros cuarenta años de trabajo conjunto en esta área? Los órganos de tratados de las Naciones Unidas por sí solos nunca lograrán que sus decisiones se cumplan. Los comités pueden enviar a los Estados las comunicaciones de seguimiento de los solicitantes, contactar con las misiones de los países en Ginebra y emitir informes de seguimiento. Sin embargo, sin los esfuerzos de los propios solicitantes, de los abogados y las ONG que los representan, y sin contar con una enérgica incidencia a nivel nacional, las posibilidades de cumplimiento son escasas.

Además, estas victorias (incluso aquellas parciales) están acompañadas de un mensaje claro: se debe estar preparado para apoyar a los solicitantes, al litigio y a las actividades de incidencia a largo plazo. Nuestra experiencia es bastante positiva, como lo fue la decisión de 2018 del Tribunal Supremo de España. Sin embargo, el riesgo de perder siempre está presente. No todos nuestros casos en Kazajistán tuvieron éxito y los tribunales nacionales de [Ucrania](#) y [Sri Lanka](#) también han emitido decisiones adversas.

Al reflexionar sobre nuestra experiencia en litigios de este tipo de casos, nos gustaría compartir también las siguientes consideraciones con otros defensores y abogados que trabajan en el litigio estratégico en materia de derechos humanos:

- Ninguna intervención de los órganos de tratados de las Naciones Unidas sustituye una incidencia persistente por parte de la sociedad civil a nivel nacional.
- La selección de los casos iniciales es crucial y el contexto político es importante. En la mayoría de estos casos, se va en contra del “sistema” y se intenta lo desconocido. Un juez puede estar confundido y preocupado por las posibles repercusiones que pueden tener para ellos este tipo de argumentos. En los casos “políticos”, podrían ser aún más cuidadosos o temerosos.
- Utilice argumentos jurídicos creativos y solicitudes estratégicas. Aunque el poder judicial no sea independiente, tome en serio a los tribunales y exponga argumentos claros, haga referencia a casos anteriores, exponga pruebas y busque amici curiae. En el contexto de Asia Central, tomamos la decisión estratégica de mantener nuestros casos en el “territorio conocido” de la indemnización.
- El papel y la tenacidad del denunciante o de los denunciantes son fundamentales. Para muchos sobrevivientes, el hecho de “ser escuchados por el tribunal” es un asunto de importancia. Los jueces de casos civiles y administrativos, a diferencia de los penales, pueden ser más sensibles al sufrimiento de las víctimas de abusos por parte de agentes del Estado. Puede tener especial relevancia que los sobrevivientes asistan a estos procedimientos.
- Considere la posibilidad de incluir a varios miembros de la familia como demandantes. El apoyo de la familia a los demandantes en la búsqueda de justicia ayuda a sobrellevar los procedimientos prolongados, al igual que el apoyo psicológico y la garantía de una rápida reacción ante cualquier intimidación o acto de represalia.
- En algunos países, se planteará el problema adicional de que la legislación local exija la condena penal de los autores de los delitos antes de que se puedan conceder reparaciones. En su demanda, argumente de forma proactiva que ese requisito constituye en sí mismo una violación de las obligaciones internacionales de un Estado.

Los Estados rara vez quieren aceptar la responsabilidad por violaciones de derechos, y los abogados deben empezar por algún lado, a pesar de las

dificultades. Si bien el aprovechamiento de las obligaciones internacionales requiere que los abogados se comprometan a plazos de litigio prolongados, el uso creciente de los mecanismos de denuncia individuales de las Naciones Unidas ofrece a los sobrevivientes y las familias de las víctimas una oportunidad de exigir justicia. En algunos casos, puede también obligar a los Estados a enfrentarse finalmente a los hechos y cumplir con el cambio que se les exige.

Masha Lisitsyna es oficial legal superior en Open Society Justice Initiative. Anastasiya Miller también se desempeña como oficial legal superior en PILnet. Para obtener más información sobre la presentación de denuncias ante órganos de tratados de las Naciones Unidas, consulte el Manual publicado por Justice Initiative en el año 2018.

9 Un poco de justicia contra la represión y las represalias: la difícil situación de los defensores de los derechos humanos en Azerbaiyán

Philip Leach

Introducción

En los últimos años, defender derechos humanos en Azerbaiyán ha resultado una tarea sumamente peligrosa. Abogados, activistas, periodistas y otras personas relacionadas con dichos temas han sido enjuiciadas, se les ha negado la libertad, se les ha prohibido salir del país, se les ha condenado, y se les ha encarcelado durante períodos considerables. También, se ha impedido que las organizaciones de la sociedad civil reciban financiamiento externo y algunas han sido cerradas. La profesión jurídica, en particular, ha sido un blanco reciente, con abogados suspendidos e inhabilitados, algunos simplemente por tener la audacia de contarle a los medios de comunicación los malos tratos que sufrían sus clientes en las cárceles de Azerbaiyán.

En respuesta a ello, se ha utilizado e involucrado a todo el aparato mundial de derechos humanos, se han enviado casos al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los órganos de supervisión de derechos del Consejo de Europa y los órganos de las Naciones Unidas han intervenido enérgicamente, mientras que la sociedad civil internacional ha asumido la tarea de manera activa. El expresidente de la ONG de Azerbaiyán Human Rights Club, Rasul Jafarov, ha vivido toda una serie de experiencias de este tipo: desde ser procesado y encarcelado en 2014 hasta ser indultado, liberado e indemnizado. Además, después de haber ganado su caso en Estrasburgo junto con la presión ejercida en su nombre por el Comité de Ministros, se logró que se anulara por completo su condena en abril de 2020.

Esta contribución a la serie de HRLIP/OSJI tiene por objeto examinar y evaluar en qué medida se ha tenido éxito en materia de cumplimiento con los casos presentados en nombre de los defensores de derechos humanos de Azerbaiyán, y considerar qué factores fueron decisivos para alcanzar progresos en favor de este asediado grupo.

“Esta contribución ... tiene por objeto examinar y evaluar en qué medida se ha tenido éxito en materia de cumplimiento con los casos presentados en nombre de los defensores de derechos humanos de Azerbaiyán, y considerar qué factores fueron decisivos para alcanzar progresos.”

Ataques a los defensores de derechos humanos y la respuesta de Estrasburgo

El ex reportero del Institute for Reporters’ Freedom and Safety (Instituto para la Libertad y la Seguridad de los Periodistas), Rasul Jafarov, fue el fundador del Human Rights Club y desempeñó un papel decisivo en la campaña “Canta por la democracia” en 2012 (cuando Azerbaiyán fue anfitrión del Festival de la Canción de Eurovisión), así como en la iniciativa “Arte para la democracia”. Por años se ha mantenido la presión ejercida por las autoridades azerbaiyanas sobre Jafarov. Desde el año 2011, las autoridades se negaron repetidamente a registrar el Human Rights Club, lo cual [fue declarado ilegal](#) por el Tribunal Europeo en 2016 por constituir una violación del artículo 11 del Convenio Europeo, tanto por las deficiencias de la ley estatal de registro como por el incumplimiento de la legislación nacional por parte del Ministerio de Justicia. En julio y agosto de 2014, Jafarov se enteró de que se le había prohibido salir del país, que habían congelado sus cuentas bancarias, también fue registrada la oficina del Human Rights Club y sus documentos confiscados. Luego fue citado a la Fiscalía General, donde fue acusado de actividad empresarial ilegal, evasión de impuestos a gran escala y abuso de poder, y fue puesto inmediatamente en prisión preventiva. Para abril de 2015, se había añadido malversación de alto nivel a la lista de cargos: Jafarov fue declarado culpable de todos los cargos y condenado a seis años y medio de prisión.

El fallo del Tribunal Europeo en el [caso Jafarov](#) (el cual llevó a que éste fuera indultado y puesto en libertad el mismo día) fue uno de los primeros de una serie de notables decisiones relativas a los defensores de derechos humanos en Azerbaiyán, entre ellos [Intigam Aliyev](#), [Anar Mammadli](#), la periodista de investigación [Khadija Ismayilova](#), [Leyla Yunusova](#) y [Arif Yunusov](#) y los miembros de la junta del [movimiento cívico NIDA](#), así como el político de la oposición [Ilgar Mammadov](#). En resumen, el Tribunal consideró que todas sus acusaciones constituían un abuso del derecho penal. No solo no había sospechas razonables para su detención y encarcelamiento, ni una supervisión judicial seria, sino que, de manera aún más sustancial y excepcional, el Tribunal fue más allá y determinó que, al acusarlos, el objetivo de las autoridades azerbaiyanas había sido específicamente silenciarlos y castigarlos por sus actividades a favor de los derechos humanos, los derechos sociales y la supervisión electoral, así como también poner fin a cualquier trabajo de ese tipo en el futuro. Y aún más, como resultado de ello, el Tribunal determinó que se había producido una serie de violaciones sin precedentes del artículo 18 del Convenio a causa de los motivos ocultos de las autoridades; ya que éstos estaban restringiendo los derechos de los demandantes con fines distintos a los prescritos por el Convenio.

¿Cómo se cumple con las sentencias relacionadas al artículo 18?

La novedosa y reciente utilización del [artículo 18](#) por parte del Tribunal para señalar la mala fe de los Estados en la realización de persecuciones políticas, hasta ahora, algo raramente aplicado y poco comprendido, ha sido objeto de muchos comentarios (véase, por ejemplo, [aquí](#), [aquí](#), [aquí](#), y [aquí](#)), pero el objetivo de este artículo es examinar las consecuencias de esas conclusiones para la restitución de los derechos de los demandantes y el cumplimiento de esas sentencias. ¿Cómo repercutirían estas decisiones en las condenas penales existentes de los defensores de los derechos humanos y, en cualquier caso, cómo respondería el régimen autoritario del presidente Ilham Aliyev a este nivel de escrutinio y rendición de cuentas a nivel internacional?

El European Human Rights Advocacy Centre ([EHRAC](#)) representa a varios de estos demandantes, entre ellos Jafarov y Aliyev, dichos casos fueron identificados como prioridades estratégicas del EHRAC debido a la severidad del impacto negativo en la sociedad civil azerbaiyana, y en particular en los defensores de los derechos humanos. Lo mismo cabe decir de la European Implementation Network ([EIN](#)) que, habiendo adoptado la estrategia de priorizar la reducción del espacio de la sociedad civil en toda Europa, resaltó este grupo de casos en sus reuniones informativas periódicas para diplomáticos en Estrasburgo.

El uso indebido de veredictos de derecho penal en estos casos según el artículo 18 estaba vinculado a las conclusiones de que la detención preventiva de los demandantes había sido injustificada, en violación del artículo 5 (Derecho a la libertad y a la seguridad) del Convenio. En otras palabras, el objetivo era la decisión misma de iniciar un proceso penal, no la imparcialidad de los juicios finales como tal (estos son objeto de un litigio aparte). Por lo tanto, la cuestión clave que se planteó aquí fue si el recurso requerido por estas sentencias era la anulación de las condenas de los demandantes. En el EHRAC, opinamos que así debería ser: la violación del artículo 18, junto con el artículo 5, significaba que el procedimiento penal en su totalidad estaba irreparablemente viciado.

Aunque no había un precedente claro de ello, en unos cuantos casos anteriores relacionados con el artículo 18 contra [Moldavia](#) y [Ucrania](#), las decisiones habían llevado a la anulación de las condenas. En agosto de 2016, el Tribunal Supremo de Azerbaiyán rechazó la solicitud de Jafarov para que se reabriera su caso. Nuestra respuesta fue solicitar un [dictamen pericial](#) a Julian Knowles QC, quien determinó que las conclusiones del Tribunal en el caso *Jafarov* dejaban claro que toda la causa penal contra él tenía una motivación política y, por consiguiente,

que su condena se basaba en errores o deficiencias de procedimiento “de tal gravedad que se pone seriamente en duda la legitimidad de su condena”.

El Comité de Ministros sube la apuesta

Es claramente visible la evolución que la postura del Comité de Ministros, órgano que supervisa el cumplimiento de las decisiones del Tribunal Europeo, ha tenido hacia estos casos con el paso del tiempo. El objetivo inicial de sus decisiones (entre 2014 y 2016) se centró, comprensiblemente, en conseguir que el político Ilgar Mammadov fuera puesto en libertad en Bakú. Cuando empezaron a examinar el caso de Jafarov en 2017, el Comité en un principio se limitó a pedir información sobre su solicitud para reabrir su caso. Sin embargo, en junio de 2019, el Comité comenzó a [pedir información](#) a las autoridades de Azerbaiyán de forma más concreta sobre “las medidas que podrían adoptarse para borrar las consecuencias de los procesos penales impugnados”, y, en septiembre, su posición se había aclarado y reafirmado, [estipulando](#) que las conclusiones del Tribunal “dejan claro que Azerbaiyán debe eliminar rápidamente todas las consecuencias negativas restantes de los cargos penales presentados contra cada uno de los demandantes, sobre todo garantizando que las condenas sean anuladas y eliminadas de sus antecedentes penales”. En diciembre de 2019, esta posición se había [ampliado](#) a “la eliminación de todas las demás consecuencias de los cargos penales, incluso mediante el restablecimiento pleno de los derechos civiles y políticos [de los demandantes] a tiempo para las próximas elecciones parlamentarias”. En la [Resolución provisional](#) del Comité de marzo de 2020 se lamentó profundamente que “las condenas de los demandantes siguen en pie y éstos siguen sufriendo sus consecuencias negativas, incluida la inhabilitación para reanudar plenamente sus actividades profesionales y políticas”.

Un mes más tarde, en abril de 2020, el Tribunal Supremo de Azerbaiyán finalmente anuló las condenas de [Mammadov](#) y [Jafarov](#), además de concederles una indemnización y confirmarles un derecho aparte a reclamar daños materiales (aunque los demás demandantes siguen esperando ese resultado). ¿Cómo se logra, aun cuando fuera esperado, un cambio tan significativo?

Facilitación del cumplimiento de sentencias

En estos casos intervienen varios factores que, como Sandoval, Leach y Murray han [argumentado](#), se unen para facilitar el éxito del cumplimiento de la sentencia. En primer lugar, el Tribunal aplicó el artículo 46 con el fin de simplificar el cumplimiento al proponer medidas concretas que debían adoptar las autoridades. La utilización del artículo 46 de esta manera proporciona un mayor grado de

“Para el propio Sr. Aliyev, el cumplimiento significaba el restablecimiento de sus actividades profesionales, con medidas que debían ser “viabiles, oportunas, adecuadas y suficientes para garantizar la máxima compensación posible por las violaciones constatadas por el Tribunal.”

“Ha sido un camino largo y difícil para los defensores de derechos humanos de Azerbaiyán. Tras años de sufrir una severa represión por parte del Estado, las absoluciones en 2020 de Ilgar Mammadov y Rasul Jafarov fueron muy significativas.”

judicialización del proceso de ejecución, lo que sin duda reforzó la determinación del Comité a lo largo del tiempo. Estos acontecimientos se produjeron gracias a la presión colectiva ejercida en relación con el caso Mammadov, dada a la grave situación que representa tener un político de la oposición encarcelado ilegalmente por un régimen europeo, y a la utilización singular y exitoso del [procedimiento por infracción](#) (en virtud del artículo 46(4) del Convenio) en su caso, que condujo a su puesta en libertad en agosto de 2018. No obstante, además de eso, el Tribunal utilizó una serie de sentencias para aumentar la presión a lo largo del tiempo, así como también, el Tribunal y el Comité trabajaron en conjunto, lo cual refleja que lo que Donald y Speck [han sugerido](#) que representa un enfoque correctivo evolutivo y pragmático del Tribunal, cuyo objetivo es también ayudar al Comité en su función de ejecución.

Dos años después del primer fallo en el caso *Mammadov*, el caso *Jafarov* fue el primero en el que el Tribunal determinó explícitamente que un activista (en lugar de un político) había sido objeto de ataques debido a su labor en defensa de los derechos humanos. Otros dos años después, en el fallo del caso *Aliyev*, en 2018, a partir de cinco casos similares anteriores, el Tribunal subrayó que no se trataba de “incidentes aislados”, sino que reflejaban “un preocupante patrón de detención y arrestos arbitrarios de críticos del gobierno, activistas de la sociedad civil y defensores de los derechos humanos mediante procesos de represalias y el uso indebido del derecho penal en contra del estado de derecho”. Esto llevó al Tribunal a aplicar el artículo 46 y a exigir que las autoridades azerbaiyanas adoptaran medidas para proteger a este grupo, poniendo fin a los arrestos, las detenciones y las acusaciones. Para el propio Sr. Aliyev, el cumplimiento significaba el restablecimiento de sus actividades profesionales, con medidas que debían ser “viables, oportunas, adecuadas y suficientes para garantizar la máxima compensación posible por las violaciones constatadas por el Tribunal”.

Dos años más tarde, en 2020, el Tribunal determinó que los casos de *Khadija Ismayilova* y *Leyla Yunusova* y *Arif Yunusov* también seguían este patrón, teniendo en cuenta las leyes cada vez más duras y restrictivas que regulan el registro y las actividades de las ONG.

El desarrollo de la postura del Comité, como se ha señalado anteriormente, siguió las escaladas del Tribunal. Al agrupar casos similares, el Comité intentó revelar y subrayar la naturaleza sistémica del problema. Así lo subrayó la Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa que [intervino](#) como tercero en cuatro de los casos de Azerbaiyán, para identificar “un claro patrón de represión en Azerbaiyán contra quienes expresan disidencia o críticas a las autoridades”. Un momento especialmente significativo fue el fallo en el tercer caso *Mammadov* en

mayo de 2019 que confirmó que Azerbaiyán no había cumplido el primer fallo del caso *Mammadov*, con lo que se reivindicó la decisión del Comité de 2017 de invocar el artículo 46(4) e iniciar un procedimiento de infracción. Un mes más tarde, en junio de 2019, el Comité tomó nota de la conclusión del Tribunal en esa decisión según la cual la conclusión original de que se había producido una violación del artículo 18, junto con el artículo 5, “viciaba cualquier acción derivada de la imposición de los cargos” (artículo 189). El Comité también se basó continuamente en la conclusión del Tribunal de que existía un patrón en estos casos que subrayó nuevamente en su [Resolución provisional](#) de marzo de 2020. Esto muestra el sistema de varios niveles de cumplimiento europeo en acción, tal como lo [identificó](#) Speck.

Como han [explicado](#) Donald y Speck, la falta de precisión de las sentencias del Tribunal puede crear incertidumbre en cuanto a lo que se requiere para su cumplimiento. En este caso, las preguntas sobre los efectos de una sentencia según el artículo 18, junto con las estipulaciones para “restablecer las actividades profesionales” de demandantes como Aliyev pueden haber creado un grado de ambigüedad. Sin embargo, el Comité intervino de manera decisiva para aclarar que la ejecución requería la anulación de las condenas y el fin de todas las demás consecuencias negativas.

Un segundo elemento influyente ha sido la participación muy activa de la sociedad civil. Además de las múltiples comunicaciones presentadas por el propio Ilgar Mammadov, el EHRAC presentó ocho comunicaciones sobre medidas individuales en relación con Jafarov (en el período comprendido entre 2016 y 2020) y seis en relación con Aliyev (2019-2020). Además, hubo cinco comunicaciones en relación con medidas generales presentadas por siete organizaciones no gubernamentales diferentes, tanto nacionales como internacionales. También fueron decisivas las sesiones informativas de la EIN sobre estos casos (entre 2016 y 2020 se celebraron nueve [sesiones informativas de la EIN](#) en Estrasburgo o de manera virtual) que contribuyeron a garantizar que los delegados gubernamentales estuvieran continuamente al tanto de los últimos acontecimientos y bien informados de las graves consecuencias para los demandantes derivadas de sus condenas: congelación de cuentas bancarias, prohibición de viajar, imposibilidad de presentarse a elecciones. Al hacer participar a los propios demandantes en algunas de esas sesiones informativas (por ejemplo, mediante presentaciones de video), también se abordó la falta de “participación de las víctimas” que Donald, Long y Speck han [señalado](#) como una deficiencia del sistema europeo.

Conclusión

Ha sido un camino largo y difícil para los defensores de derechos humanos de Azerbaiyán. Tras años de sufrir una severa represión por parte del Estado, las absoluciones en 2020 de Ilgar Mammadov y Rasul Jafarov fueron muy significativas y representaron la reivindicación de los esfuerzos de numerosos actores involucrados. Dada la falta de espacio para la promoción a nivel nacional, las intervenciones de los mecanismos internacionales de derechos humanos han sido decisivas en este caso, con la ayuda y el apoyo de intensos esfuerzos de la sociedad civil.

Sin embargo, queda mucho por hacer antes de que pueda decirse que el cumplimiento de estas sentencias ha sido total. Ante todo, es necesario anular las condenas de los demás defensores de derechos humanos, pero estos casos también plantean cuestiones de mayor alcance en cuanto a las medidas que deben adoptarse para que se restablezcan las actividades profesionales y políticas de los demandantes y para que exista un entorno verdaderamente propicio para la defensa de los derechos humanos en Azerbaiyán. Se ha señalado que ello requerirá la reforma de [la legislación y la práctica de control de la reglamentación de las ONG](#) y la financiación de éstas, así como una [reforma judicial](#) fundamental. No cabe duda de que se ha necesitado una tenacidad considerable de parte de todos los interesados para mantener estas cuestiones en el centro de atención en los últimos años, sin embargo, todavía queda mucho por hacer.

Philip Leach es profesor de derecho de los derechos humanos en la Universidad de Middlesex y Director de el European Center for the Defense of Human Rights (EHRAC).

10 El poder de la persistencia: cómo las ONG pueden garantizar que los fallos deriven en justicia

Dra. Alice Donald

El 17 de mayo de 2012, alrededor de 30 activistas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero (LGBT) se reunieron pacíficamente en Tiflis, la capital de Georgia, para conmemorar el Día Internacional contra la Homofobia, la Transfobia y la Bifobia (IDAHOT, por sus siglas en inglés). Los organizadores advirtieron a la policía sobre la violencia que podían llegar a ejercer grupos vinculados a la Iglesia Ortodoxa; estas advertencias se materializaron cuando un centenar de personas pertenecientes a estos grupos rodearon a los manifestantes de IDAHOT, les quitaron y rompieron sus pancartas, y golpearon y patearon a quienes se encontraban en el frente. Mientras que los manifestantes en contra gritaban que las personas LGBT eran “pervertidas”, “pecadoras”, y debían ser “quemadas hasta morir”, la policía decidió no intervenir y optó por arrestar y detener a varios de los manifestantes pacíficos.

Tres años más tarde, en la innovadora sentencia de *Identoba y otros contra Georgia*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó que se había producido no solo una violación del derecho a la libertad de reunión pacífica en virtud del artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, sino que también, por primera vez en un caso de crimen de odio por motivos homofóbicos y transfóbicos, declaró una violación del artículo 3 (prohibición de tratos inhumanos y degradantes), en combinación con una violación al artículo 14 (prohibición de la discriminación). Esto se debió a la incapacidad de las autoridades de cumplir su obligación positiva de proteger a los manifestantes de IDAHOT e iniciar investigaciones eficaces para identificar a los autores y desenmascarar sus motivos discriminatorios. Más allá de la compensación monetaria, el Tribunal no detalló medidas específicas que debían adoptarse. Esta tarea, en cambio, recayó en el Comité de Ministros (CM), el brazo intergubernamental del Consejo de Europa que supervisa el cumplimiento de las sentencias del Tribunal.

Cinco años después de la sentencia, *Identoba* (junto con un grupo similar de casos relacionados con el incumplimiento de las autoridades en la prevención de la violencia inhumana y degradante contra Testigos de Jehová; consulte [aquí](#), [aquí](#) y [aquí](#)) continúa siendo supervisado por el CM. Esta supervisión se está llevando a

cabo en el marco del procedimiento intensivo o “mejorado”, lo cual refleja la complejidad de las medidas necesarias para abordar las raíces de las violaciones en la discriminación sistémica. En tres ocasiones, en 2018, 2019 y 2020, el gobierno de Georgia afirmó que había hecho todo lo posible para garantizar que no se repitieran las violaciones y pidió que se cerraran los casos. En cada una de ellas, el CM expresó su desacuerdo.

Identoba refleja un sombrío panorama de la persistente incapacidad de Georgia de prevenir o investigar de manera adecuada los delitos de odio por motivos homofóbicos y transfóbicos (a diferencia de algunos casos de violaciones de derechos de la comunidad LGBT contra otros estados que han dado lugar a progresos más tangibles). Sin embargo, por otra parte, *Identoba* es una historia de éxito desde la perspectiva de las ONG y de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) de Georgia, conocida como el Defensor del Pueblo. Sus comunicaciones al CM, 11 en total desde 2016, han contribuido a garantizar que tanto *Identoba* como los casos relativos a delitos de odio por motivos religiosos permanezcan bajo el escrutinio del CM hasta que se produzcan verdaderos progresos a nivel nacional.

El resto de este artículo se centra en *Identoba*, y explora el impacto de las comunicaciones presentadas por las ONG y el Defensor del Pueblo en virtud de la Regla 9.2 del reglamento del CM. En este caso, las comunicaciones conformes a la denominada “Regla 9” ejemplifican el potencial de las ONG y del INDH para complementar o corregir el registro “oficial” de acontecimientos y proponer puntos de referencia tanto cualitativos como cuantitativos mediante los cuales el CM puede evaluar el cumplimiento, una tarea especialmente difícil cuando las violaciones se originan en actitudes prejuiciosas u otras causas sistémicas.

En síntesis, ¿cuáles son las características de las comunicaciones en *Identoba* que brindan experiencias para otras ONG o INDH que estén considerando la posibilidad de participar en el proceso de supervisión del CM? A continuación, destaco la importancia de la formación de alianzas, la persistencia y la estrategia con respecto al momento oportuno. También analizo las diferentes maneras en que las comunicaciones en virtud de la Regla 9 en *Identoba* han complementado o corregido el registro oficial de una manera que el CM no podría haber logrado por sí solo.

“Las comunicaciones en virtud de la Regla 9 en *Identoba* sacaron a relucir pruebas que claramente habían estado ausentes en las comunicaciones del gobierno de Georgia. Por ejemplo, pruebas de si las autoridades han garantizado la no repetición de la violación.”

“Los datos estadísticos proporcionan un indicador “duro” de cumplimiento. La responsabilidad de los organismos gubernamentales de proporcionar datos confiables y desglosados para los procedimientos penales ... relacionados con la orientación sexual y la identidad de género ha sido uno de los principales objetivos del trabajo de incidencia de las ONG.”

Formación de alianzas

Las siete comunicaciones centradas única o parcialmente en *Identoba* fueron presentadas ya sea por el Defensor del Pueblo o por cuatro ONG de Georgia, trabajando de manera individual o conjunta. Éstas son: la Asociación de Jóvenes Abogados de Georgia (GYLA, por sus siglas en inglés); el Centro de Educación y Supervisión de Derechos Humanos (EMC, por sus siglas en inglés); *Identoba* (uno de los litigantes en el caso); y el Grupo de Apoyo a Iniciativas de Mujeres (WISG, por sus siglas en inglés). Además, dos ONG internacionales, Amnistía Internacional e ILGA-Europe, se sumaron a las comunicaciones de las ONG (Amnistía una vez e ILGA-Europe cuatro veces). La European Implementation Network (EIN), que apoya la incidencia de la sociedad civil en materia de cumplimiento de sentencias, destaca la importancia de la formación de estas alianzas tanto para incidencia a nivel doméstico, como para tener impacto a nivel del CM. Según su percepción, cuando las ONG se juntan, sus mensajes se amplifican, se comparten recursos y conocimientos especializados, y se amplía la red de recopilación de pruebas (consulte las págs. 30 a 32 de este documento en idioma inglés).

Las respectivas comunicaciones muestran claras pruebas de coordinación. A modo de ejemplo, todas se han unido en torno a la demanda de creación de una unidad de policía especializada para hacer frente a los delitos de odio por motivos racistas, homofóbicos y transfóbicos en Georgia, una medida propuesta por primera vez en 2016 por la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (un órgano del Consejo de Europa). Esta medida fue apoyada por el CM en 2019 y nuevamente en el último análisis del caso en septiembre de 2020. Hasta ahora, el gobierno de Georgia ha rechazado la idea (consulte los párrafos 42 a 45 de este documento en idioma inglés). Sin embargo, está por verse si la presión combinada del CM y el trabajo de incidencia a nivel nacional impulsarán un replanteamiento de esta cuestión en el momento del próximo análisis del CM en diciembre de 2021.

Momento y persistencia

El momento de la comunicación también es muy importante. Como argumenta la EIN, a fin de alcanzar un máximo nivel de impacto, las comunicaciones en virtud de la Regla 9 deben realizarse en el momento oportuno para poder influir en la reunión trimestral del CM en la que se incluye un caso para su consideración. En la práctica, esto significa presentar una comunicación con varias semanas de anticipación, de modo que se pueda añadir a la documentación (conocida como

“notas en la agenda”) en la que se apoyan los delegados gubernamentales que examinarán la acción o inacción del Estado en las circunstancias concretas. En el caso de *Identoba*, la EIN también proporcionó información a los miembros del CM.

Las comunicaciones de las ONG y del Defensor del Pueblo en *Identoba* lograron el siguiente objetivo: el CM ha debatido el cumplimiento del caso en cuatro reuniones separadas y, en cada una de ellas, las notas en la agenda contienen la huella visible de la evidencia y los argumentos presentados en virtud de la Regla 9 (en 2016, 2018, 2019 y 2020) que incluyen la recomendación de crear una unidad especializada en delitos de odio, como se ha mencionado anteriormente. El gobierno de Georgia tiene “derecho de réplica” a las comunicaciones presentadas en conformidad con la Regla 9, pero no lo ha ejercido en este caso, lo que sugiere que no ha podido refutar las pruebas presentadas por las ONG y el Defensor del Pueblo. Por el contrario, las comunicaciones presentadas en virtud de la Regla 9 *sí* abordan directamente puntos planteados en las comunicaciones del gobierno, lo que permite al CM pulir incoherencias y omisiones en el informe oficial.

También cabe destacar la gran persistencia de quienes enviaron las comunicaciones en virtud de la regla 9 para este caso. Las organizaciones que han presentado comunicaciones no han perdido ni una sola oportunidad para informar e influir en las deliberaciones del CM y con tenacidad han dado seguimiento a todos los diferentes tipos de información que evidencian el incumplimiento por parte del Estado al aplicar plenamente la sentencia hasta la fecha.

Las cosas claras

Las comunicaciones en virtud de la Regla 9 en *Identoba* sacaron a relucir pruebas que claramente habían estado ausentes en las comunicaciones del gobierno de Georgia. Por ejemplo, pruebas de si las autoridades han garantizado la no repetición de la violación de la manera en que se han dado los eventos del IDAHOT u otros eventos LGBT desde 2012, un claro indicador de cumplimiento. Las comunicaciones en virtud de la Regla 9 demuestran que solo en dos ocasiones se ha celebrado el IDAHOT con relativa seguridad en Tiflis (en 2015 y 2017), e incluso entonces, se realizó solo de manera breve y detrás de cordones policiales que hicieron que la manifestación fuera invisible para el público, con lo cual se frustró su propósito. En 2013, los manifestantes del IDAHOT sufrieron una violencia atroz a manos de 20.000 manifestantes en contra armados con garrotes de hierro, quienes atacaron con la aparente complicidad de la policía, dando a lugar a una nueva denuncia ante el Tribunal. Año por medio, la marcha debió

“Las financiadoras deben apoyar la labor de la sociedad civil para promover tanto el cumplimiento como el litigio. Por su parte, los órganos de supervisión ... deberían hacer un mayor esfuerzo para incentivar y facilitar la participación de la sociedad civil.”

cancelarse por amenazas y la incapacidad de la policía de garantizar la protección (consulte los párrafos 32 a 39 de [este documento](#), los párrafos 17 a 19 de [este documento](#), y los párrafos 28 a 33 de [este documento](#); cabe mencionar que, en 2020, los acontecimientos se llevaron a cabo de forma virtual debido al COVID-19). Además de esto, el Día del Orgullo de Tiflis en junio de 2019 y una película LGBT que se proyectó en noviembre de 2019, también se vieron interrumpidos de forma violenta por grupos de extrema derecha, acontecimientos a los que no se hace referencia en ninguna de las comunicaciones del gobierno.

En algunos casos, las comunicaciones en conformidad con la Regla 9 han generado e interpretado pruebas que corrigen o refutan el informe oficial, lo que habría sido difícil, e incluso imposible, de determinar para el CM por sí solo. A continuación, se presentan tres de esos ejemplos:

Datos estadísticos

Los datos estadísticos proporcionan un indicador “duro” de cumplimiento. La responsabilidad de los organismos gubernamentales de proporcionar datos confiables y desglosados para los procedimientos penales abiertos por motivos relacionados con la orientación sexual y la identidad de género ha sido uno de los principales objetivos del trabajo de incidencia de las ONG y del Defensor Público, y se han logrado progresos a este respecto. En su [última comunicación](#) (párr. 35), el gobierno de Georgia expuso cifras desglosadas de los procesos abiertos por delitos de odio en 2019: hubo 187 en total (cuatro veces más que en 2016), de los cuales 32 fueron por motivos homofóbicos y/o transfóbicos. Si bien se celebra este aparente progreso, en una [comunicación conjunta](#) de EMC, WISG e ILGA-Europe (párr. 13) se señala que muchas víctimas de delitos de odio por motivos homofóbicos o transfóbicos no se presentan ante las autoridades por temor a una “exposición” forzosa de su identidad sexual, a una revictimización y a malos tratos por parte de la policía. La investigación original realizada por tres ONG reveló 257 casos no notificados entre 2016 y 2020. Aunque estas cifras no pueden verificarse, las ONG se atreven a decir, y el gobierno no lo refuta, que el verdadero número de esos delitos de odio es “mucho más elevado que lo que demuestran las estadísticas oficiales”.

Seguimiento de la jurisprudencia nacional

No solo las estadísticas pueden ser engañosas, sino también la interpretación de las decisiones de los tribunales nacionales. Una vez más, las pruebas presentadas por las ONG actúan como un correctivo del informe oficial. Por ejemplo, una decisión del Tribunal Supremo presentada en la [comunicación de 2018](#) del

gobierno (párr. 45) como muestra de la eficacia de las investigaciones de delitos de odio, y citada con aquiescencia por el CM, no era tal como parecía. En la comunicación pertinente de la ONG, se explica que, en este caso, en el que una mujer transexual fue asesinada y quemada por un agresor con un historial de transfobia, la Fiscalía no había identificado un motivo transfóbico, y por ende, el Tribunal Supremo no podía utilizar la disposición de “circunstancias agravantes” del artículo 53 del Código Penal de Georgia, aprobado en 2012, que habría permitido la imposición de una pena más elevada (consulte el párrafo 20 de este documento en idioma inglés). Las ONG han condenado sistemáticamente la escasa utilización del artículo 53, que no se aplicó en ninguna situación relacionada con homofobia o transfobia hasta 2016. Este caso ejemplifica la dificultad que tienen los órganos supranacionales para supervisar los cambios en la jurisprudencia, especialmente cuando, como en Georgia, las decisiones no siempre se publican. En esos casos, las pruebas aportadas por las ONG pueden garantizar que sentencias domésticas aisladas no sean tergiversados como tendencia, y que los cambios para ajustar la jurisprudencia interna a los requisitos del Convenio estén efectivamente integrados, sobre todo en ausencia de una opinión unificada de un tribunal supremo.

Evaluación de las medidas para combatir actitudes discriminatorias

Identoba ejemplifica la dificultad de evaluar las garantías de no repetición que requieren cambios en actitudes y comportamientos discriminatorios a través de medidas como la capacitación de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de jueces y fiscales. Para ello, se requieren indicadores tanto cualitativos como cuantitativos. A modo de ejemplo, el gobierno presentó una cifra impresionante de 2.300 fiscales que fueron capacitados en 2017 en cuanto a temas de discriminación y sobre la investigación de los delitos de odio (consulte el párrafo 49 de este documento en idioma inglés). Las ONG acogieron con agrado esta iniciativa. Sin embargo, las organizaciones que participaron en la impartición de esa capacitación plantearon dudas sobre su eficacia, ya que su contenido era en gran medida superficial (consulte los párrafos 32 a 35 de este documento en idioma inglés). Estas limitaciones sugieren que los órganos supranacionales como el CM deben insistir en que los gobiernos proporcionen no solamente estadísticas sobre el número de personas capacitadas, sino también datos cualitativos sobre los planes de estudio y las mediciones del impacto.

Lecciones para el futuro y para otros sistemas de derechos humanos

La ejecución de *Identoba* es una historia a medias. Falta un año para que el CM vuelva a centrar su atención en el caso. Hasta ahora, es una historia de un progreso decepcionante por parte del gobierno de Georgia, cuyas comunicaciones al CM han sido parciales y a veces inexactas. En este sentido, *Identoba* no es un ejemplo aislado. Las investigaciones realizadas para el Proyecto de Implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (HRLIP, por sus siglas en inglés) demuestran que los órganos supranacionales a menudo pueden tener que detectar distorsiones o elementos incompletos en la narrativa oficial: las autoridades pueden presentar una violación como un hecho aislado, restar importancia a la necesidad de una respuesta holística para evitar que se repita, exagerar el alcance o los efectos de una reforma, u ocultar efectos secundarios negativos. Por consiguiente, es responsabilidad de los órganos supranacionales como el CM, dada su limitada capacidad de determinación de los hechos, obtener información de diversas fuentes, incluidas las ONG e INDH, y, como lo ha hecho el CM en el caso de *Identoba*, darles un valor visible y probatorio, ya que es poco probable que las ONG inviertan recursos en el proceso de supervisión si no se tienen en cuenta sus comunicaciones.

En este sentido, *Identoba* refleja un éxito, incluso en medio del lento progreso de las autoridades de Georgia. La persistente y meticulosa presentación de pruebas por parte de las ONG y del Defensor del Pueblo, así como la coordinación en sus recomendaciones, han influido de manera evidente en la negociación del CM con las autoridades de Georgia y han ayudado a establecer puntos de referencia de lo que sería un cumplimiento exitoso. Esto incluye el establecimiento de una unidad policial especializada en delitos de odio como un requisito previo para el cierre del caso. En síntesis, las ONG han utilizado con éxito el recurso de Estrasburgo como canal para ejercer influencia.

Las comunicaciones en virtud de la Regla 9 se realizan solamente en una pequeña minoría de casos en Europa: 133 en 2019, de más de 5.000 casos pendientes ante el CM (consulte la página 70 de este documento). La investigación del HRLIP sugiere que las en el sistema interamericano de derechos humanos, partiendo de un nivel muy bajo, las comunicaciones de las ONG están empezando a aumentar, sin embargo, aún se presentan con poca frecuencia en el sistema africano. En estas tres regiones, las ONG (incluidas las que participan en litigios) citan las mismas razones para su limitada participación en la supervisión del

cumplimiento: la falta de recursos y la falta de conocimientos sobre *cómo* participar en los procesos a nivel supranacional.

De esto se deriva que las financiadoras deben apoyar la labor de la sociedad civil para promover tanto el cumplimiento como el litigio. Por su parte, los órganos de supervisión (el CM en Europa y las cortes y comisiones de derechos humanos en América y África) deberían hacer un mayor esfuerzo para incentivar y facilitar la participación de la sociedad civil. El CM ha creado de manera muy loable un sitio web en el que ofrece orientación en ese sentido, algo justificado desde cualquier aspecto. Como demuestra *Identoba*, las ONG e INDH pueden ser los “ojos y oídos” en el terreno que le falta al CM, y preservar la posibilidad de que se haga justicia para las víctimas, y potenciales víctimas, de graves abusos de los derechos humanos.

La Dra. Alice Donald es profesora titular del Departamento de Derecho y Política de la Universidad de Middlesex. Gracias a Anne-Katrin Speck por sus útiles comentarios.

.

11 ¿Cómo pueden las ONG impulsar el cumplimiento de sentencias y qué las detiene? Una conversación con líderes de ONG de América, África y Europa

Anne-Katrin Speck con Viviana Krsticevic, Gaye Sowe, y George Stafford

¿Cómo pueden las organizaciones no gubernamentales promover el cumplimiento de sentencias y decisiones en materia de derechos humanos? ¿Y por qué deberían dedicar sus escasos recursos a hacerlo? En julio de 2020, **Anne-Katrin Speck**, integrante del equipo de investigación del HRLIP y actualmente investigadora doctoral del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Gante, realizó una reunión virtual para analizar estas cuestiones con **Viviana Krsticevic**, directora ejecutiva del [Centro por la Justicia y el Derecho Internacional](#) (CEJIL); **Gaye Sowe**, directora ejecutiva del [Institute for Human Rights and Development in Africa](#) (IHRDA); y **George Stafford**, director de la [European Implementation Network](#) (EIN). Esta es una transcripción editada de su conversación.

AKS: Me complace contar con la presencia de los directores ejecutivos de tres importantes ONG de derechos humanos de América, África y Europa. Las organizaciones que ustedes representan promueven activamente el cumplimiento efectivo de las sentencias y decisiones de los tribunales y comisiones de derechos humanos en sus respectivas regiones. Vayamos al grano. Ante los grandes desafíos que afectan el trabajo en materia de derechos humanos en todas partes (una pandemia mundial, el auge del populismo y el autoritarismo, y los intentos de socavar el estado de derecho incluso en democracias supuestamente establecidas), ¿sigue siendo importante la ejecución de fallos individuales?

George: Claro que sí. En Europa, las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) no solo representan justicia para una persona, sino que suponen un cumplimiento que resuelva la cuestión subyacente en materia de derechos humanos para toda la sociedad. Por lo tanto, si un periodista es asesinado, no solamente se debe indemnizar a la familia de la víctima y realizarse una investigación adecuada, sino que también se espera que el Estado adopte reformas para garantizar que otros periodistas no sean blanco de ataques. Ese es el nivel de reforma que resulta de un cumplimiento adecuado. Si las sentencias del TEDH se cumplieran a la perfección, tendríamos soluciones realmente significativas y útiles para todos los tipos de problemas a los que usted se refirió.

“¿Cómo pueden las organizaciones no gubernamentales promover el cumplimiento de sentencias y decisiones en materia de derechos humanos? ¿”

AKS: ¿Es esto igualmente cierto desde una perspectiva interamericana?

Viviana: Yo diría que es aún *más* cierto en América. Podría decirse que el sistema europeo es menos ambicioso en cuanto a la resolución de problemas estructurales y sistémicos, lo que se explica por la manera en que se ha desarrollado históricamente. Por ejemplo, es más moderado en las reparaciones que prescribe. Creo que el sistema interamericano ha evolucionado en una dirección más prometedora en este sentido. La Corte Interamericana solamente ha dictado unas 250 sentencias en sus 40 años de historia, pero cada uno de esos fallos contiene medidas de reparación cuidadosamente elaboradas con el fin de que los diferentes actores institucionales a nivel nacional participen en tratar de abordar las cuestiones subyacentes. La Corte Interamericana ha cambiado la historia de muchos países. ¿Se puede decir lo mismo del sistema europeo?

George: La teoría del sistema europeo tal y como está hoy en día, aunque puede que no haya sido concebido así originalmente, es que debe producir resultados no solo para los individuos, sino que también para el resto de la sociedad. Pero tienes razón, Viviana, en que, en las propias sentencias, el Tribunal Europeo es reacio a especificar soluciones estructurales, y rara vez lo hace. Pero cuando se trata de la fase de ejecución ante el Comité de Ministros, los Estados siguen teniendo la obligación de presentar su plan para remediar las deficiencias subyacentes. Por ejemplo, en un caso ganado por una organización moldava de derechos LGBTI en el que se argumentaba que las autoridades estatales estaban prohibiendo sus manifestaciones de manera injustificada e irrazonable. Después de un largo período de cumplimiento (con varios baches en el camino), se han desarrollado manifestaciones en favor de los derechos LGBTI en la capital de Moldavia durante los dos últimos años, y eso es el resultado de reformas estructurales, y no de una justicia solo orientada a casos particulares.

AKS: Gaye, desde una perspectiva africana, ¿por qué deberían preocuparse las ONG por el cumplimiento de los fallos individuales?

Gaye: En efecto, los tribunales y comisiones regionales pueden ayudar a impulsar un cambio, y esto es, tal vez, especialmente cierto en el sistema africano de derechos humanos. La Carta Africana permite que la Corte y la Comisión puedan basarse en otras jurisdicciones, África es única en este sentido y esto significa que, al litigar un caso, nada nos impide hacer referencia a una resolución innovadora del sistema interamericano o europeo. En el Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA), nos apoyamos mucho en la jurisprudencia del sistema interamericano, sobre todo, cuando se trata de solicitar reparaciones específicas. Un ejemplo de ello, es un [caso](#) que presentamos contra

Malí que dio lugar a una sentencia [histórica](#) sobre los derechos de las mujeres y los niños. Cuando el sistema es así de flexible, se puede hacer un buen uso de él para generar cambio; es así que a menudo vemos que estamos mejor a nivel regional, especialmente teniendo en cuenta lo conservadores que son algunos de los sistemas judiciales domésticos en nuestra región.

AKS: Todos ustedes parecen estar de acuerdo en que el cumplimiento efectivo de las sentencias de derechos humanos es una causa por la que vale la pena trabajar, ya que puede conducir a mejoras tangibles en la vida de las personas. ¿Qué hace que las organizaciones de la sociedad civil estén especialmente bien situadas para impulsar este cumplimiento?

“En Europa, las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) no solo representan justicia para una persona, sino que suponen un cumplimiento que resuelva la cuestión subyacente en materia de derechos humanos para toda la sociedad.”

George Stafford

Gaye: En general, nosotros mismos litigamos los casos, por lo que entendemos muy bien los problemas y el contexto. Después de reunir las pruebas, presentar un caso, argumentar y ganar; estamos mejor posicionados que nadie para promover el cumplimiento. Además, hay que presionar a los gobiernos a nivel local, esto es algo en lo que las organizaciones de la sociedad civil pueden trabajar.

Viviana: Y pueden hacerlo a través de varios medios, combinando la incidencia, la movilización, las comunicaciones, la creación de instituciones y alianzas, y otras actividades de promoción con actores clave.

George: Estoy de acuerdo, y diría que hay tres formas concretas en las que la sociedad civil puede hacer una enorme contribución en materia de cumplimiento. La primera es establecer la agenda para la reforma: a través de la presentación de información en el proceso de ejecución, los actores de la sociedad civil pueden determinar lo que realmente se necesita hacer para resolver el problema...

AKS: ... lo cual es especialmente importante en el sistema europeo, donde el Tribunal rara vez especifica las reparaciones, como hemos oído antes.

George: Exacto. Muchas veces, los gobiernos son muy minimalistas en las soluciones que proponen. Las ONG son verdaderamente esenciales para proporcionar información en esa etapa porque pueden denunciar que “esta reforma no va a ser efectiva sin este componente adicional, y aquí está la evidencia que demuestra por qué”.

La segunda manera en que la sociedad civil puede promover el cumplimiento es impulsando reformas. Viviana ya ha aludido a la gran cantidad de sentencias que produce el TEDH. Solo en 2019, el Tribunal halló [violaciones en 790 casos](#). La obligación que esto supone para que los Estados generen reformas no se ve igualada por el compromiso o la infraestructura de muchos Estados. Un pedazo de papel de Estrasburgo no crea el cambio por sí solo. Se necesita que la gente a

nivel local se involucre; las ONG están bien situadas para lograrlo porque tienen la información y las redes, además les importa que se obtengan buenos resultados.

La tercera es evitar el cierre prematuro del caso. Con frecuencia vemos que los gobiernos afirman que han solucionado un problema y que, por ende, se debe cerrar el caso pero los problemas vuelven a surgir. Lógicamente, es un resultado desastroso para todo el proceso de litigio estratégico si se termina la supervisión de cumplimiento antes de que suceda un cambio real. Por lo tanto, es importante contar con la participación de la sociedad civil en el proceso de supervisión de la cumplimiento para evitar que esto suceda.

Viviana: Un aspecto más que quiero subrayar es que, en los tres sistemas, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel en el litigio para el cambio institucional. Litigamos y abogamos no solo con el fin de obtener resultados para la víctima, sino para cambiar el propio sistema supranacional. Nosotros, ayudamos a *crear* estos sistemas. Los europeos han impulsado una mayor transparencia y responsabilidad del Comité de Ministros, por ejemplo. Es importante reconocer esto en nuestras propias estrategias, porque hace que veamos el proceso de cumplimiento y el impacto de manera más dinámica. También ayuda a explicar la evolución de nuestros respectivos sistemas.

AKS: *Me gustaría conocer su opinión sobre lo que podría estar obstaculizando una mayor participación de la sociedad civil en el cumplimiento de sentencias en materia de derechos humanos.*

Gaye: En relación con el sistema africano, mencionaré dos obstáculos. El primero es la falta de transparencia. Cuando un Estado envía un escrito sobre el cumplimiento de un caso, las ONG que intentan proporcionar información no suelen saber lo que el Estado ha dicho. Por eso, sugerimos que la Comisión y la Corte organicen audiencias de cumplimiento. El Comité Africano de Expertos en Derechos y Bienestar del Niño ya lo hace. Estos intercambios cara a cara podrían ayudar porque se obtienen pruebas de lo que el Estado ha o no ha hecho.

El segundo impedimento es que, en África, no tenemos una red como la EIN que trabaje exclusivamente en materia de cumplimiento. El IHRDA y algunas otras ONG, como REDRESS, hacen lo que pueden para asegurarse de que las sentencias de la Comisión y la Corte Africana den lugar a verdaderos cambios en el terreno. También, se discute sobre cumplimiento en algunos debates del grupo de litigantes Litigators' Group, un colectivo de organizaciones de la sociedad civil que llevan casos a la Comisión Africana. En síntesis, hay algunos esfuerzos sobre cumplimiento a nivel regional, pero están bastante desarticulados.

"Cuando un Estado envía un escrito sobre el cumplimiento de un caso, las ONG que intentan proporcionar información no suelen saber lo que el Estado ha dicho. Por eso, sugerimos que la Comisión y la Corte organicen audiencias de cumplimiento."

Gaye Sowe

“En los tres sistemas, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel en el litigio para el cambio institucional. Litigamos y abogamos no solo con el fin de obtener resultados para la víctima, sino para cambiar el propio sistema supranacional. Nosotros, ayudamos a crear estos sistemas.”

Viviana Krsticevic

George: Además, desde una perspectiva europea, diría que hay dos barreras principales. La primera es la falta de conocimiento de cómo funciona el cumplimiento. Pero creo que el problema de la concientización está disminuyendo, en parte como resultado de que las personas involucradas en los litigios reconocen ampliamente la importancia del cumplimiento. La segunda cuestión es la financiación. Hemos encuestado a las organizaciones de nuestra red y la principal razón por la que argumentaron que no estaban trabajando más en materia de cumplimiento fue que no hay ningún mecanismo de financiación diseñado específicamente para este tema. En mi opinión, debe haber más apoyo para la defensa del cumplimiento porque los grupos de la sociedad civil están realmente dispuestos a trabajar en ello.

Viviana: Para mí, las cuestiones de la concientización y la financiación están interrelacionadas. Aprecio que cada vez hayan más instituciones académicas y ONG publicando [artículos](#) que hagan hincapié en que el cumplimiento lleva tiempo y es un proceso iterativo; que expliquen la cuestión de los bucles de retroalimentación, y cómo los cambios en el panorama a nivel nacional e internacional a lo largo del tiempo pueden ser una poderosa contribución a cambios más estructurales. Esta comprensión del proceso debe fomentarse entre los financiadores que, a menudo, se muestran impacientes porque no entienden totalmente que el cumplimiento de un caso requiere mucho tiempo y dinero. Si se aporta dinero para hacer algo, se puede contribuir al desarrollo de la ley, pero para cambiar los patrones y la dinámica de poder arraigados a nivel nacional, es necesario un compromiso sostenido a lo largo del tiempo. A veces, se trata de un rasgo que falta en la narrativa sobre el cumplimiento y el impacto.

La fatiga también es un gran problema, al haber muchos casos que se prolongan durante años.

George: Estoy de acuerdo con eso. Y el hecho de que la gente pueda fatigarse, otorga más importancia a que las ONG trabajen en casos que no hayan iniciado ellas mismas, y que tomen la batuta cuando los que presentaron el caso se cansen. Lo vemos ahora en la República Checa, donde las [ONG trabajan](#) en un [caso](#) de discriminación étnica en escuelas, que no fue presentado por ellas originalmente.. Algunas sentencias se refieren a cuestiones endémicas y difíciles en esencia que simplemente no se resolverán en cinco o diez años. Por eso resulta problemática la idea de que las ONG solo trabajen en sus propios casos.

AKS: Si pudieran hablar directamente con ONG que desean participar por primera vez en la promoción de cumplimiento, ¿qué consejo les darían?

George: Yo diría que deberían pensar en el cumplimiento tanto a nivel nacional como internacional. Quienes se ocupan de temas de cumplimiento suelen ser abogados que tienden a centrarse en el mecanismo de monitoreo internacional y en las formas de influir en la evaluación del órgano de supervisión. Lógicamente, se trata de una parte fundamental del proceso, pero la labor a nivel nacional también es clave. Es aquí donde me gustaría ver más avance. El cumplimiento debe realizarse, en última instancia, a nivel nacional, así que mi consejo sería que formen alianzas, elaboren buenas estrategias para influenciar a los que están en el poder, y fomenten sus relaciones con los medios de comunicación para generar una buena cobertura.

Viviana: Primero, que el cumplimiento sea prioridad en su lista. Que piensen en el cumplimiento mientras elaboran estrategias, y elijan los temas que desean tratar e identifiquen a sus aliados. En segundo lugar, que tengan en cuenta que, a medida que la situación se desarrolla, puede surgir la necesidad de adaptar la estrategia. Además, se debe ser consciente de los cambios en el panorama internacional y local. Esto puede ser un punto de inflexión en la comprensión de las posibilidades y limitaciones que presenta un caso y en la búsqueda de puntos de influencia. Por último, mi consejo es que sean pacientes, optimistas y partes de una comunidad. Eso las sostendrá cuando estén perdiendo la esperanza y les permitirá recorrer el largo camino.

Gaye: Estoy de acuerdo con Viviana en que el cumplimiento se debe tener en cuenta desde el principio del caso. Las ONG que participan en litigios estratégicos a nivel regional deben entender que el cumplimiento ayuda a infundir confianza en el sistema de derechos humanos. Al hablar con personas que han sufrido una violación de sus derechos, la primera pregunta que hacen es: “Si paso años en litigio, ¿qué obtendré al final del día?” Si no tienen pruebas para convencerlos de que después de que obtenga una decisión habrá un cumplimiento, será extremadamente difícil conseguir que esa persona acepte. Por lo tanto, es importante tener un plan desde el momento inicial. Esto también significa que deben tener expectativas realistas en cuanto a lo que pueden lograr. Creo que quienes litigamos estamos empezando a darnos cuenta de que obtener las decisiones más progresistas será en vano si éstas no tienen un impacto significativo en la vida diaria de las personas. Por supuesto que queremos que se cumplan las sentencias de alguna manera, pero, en función del contexto, algunas soluciones no son realistas o viables. Si son demasiado ambiciosas, parecerá que han fracasado antes de empezar. Así que, planifiquen con antelación y sean realistas.

12 Un nuevo tribunal para los casos de derechos humanos: el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Kersty McCourt y Márta Pardavi

Introducción

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo, ha sido tradicionalmente el lugar preferido por las organizaciones de la sociedad civil a la hora de solicitar reparaciones por violaciones de derechos humanos. La Unión Europea (UE), en cambio, siempre se centró más en el mercado interno y la regulación de los cuatro elementos de libre circulación en la UE: capitales, mercancías, trabajo y servicios. Incluso después de que se adoptara la Carta de los Derechos Fundamentales (Carta) en 2007, y de que se convirtiera en un pilar esencial de la normativa legal de la UE, fueron limitados presentaron los casos de violaciones de derechos que se presentaron ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), el poder judicial de la UE (con sede en Luxemburgo). Sin embargo, aunque actualmente no se utiliza mucho, la ley de la UE tiene el potencial de ser una herramienta poderosa para proteger y defender los derechos. Abarca una legislación detallada en ámbitos como la no discriminación, los datos personales y la migración, y la Carta hace referencia a una amplia gama de derechos que superan, en algunos casos, a los derechos protegidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Al señalar nuevas vías posibles para la protección de derechos, en el año 2020 se presentaron ante el TJUE varios casos importantes relativos explícitamente a la protección de derechos fundamentales. Estos casos han sentado precedentes: por primera vez, el Tribunal proporcionó una orientación detallada sobre el derecho a la libertad de asociación, la libertad académica y la independencia judicial. Además, abren la puerta a un enfoque más proactivo del litigio sobre derechos. Sin embargo, para que los derechos se restablezcan en la práctica, es necesario que se cumplan las sentencias del TJUE. El TJUE tiene una ventaja significativa sobre otros tribunales regionales en este sentido: puede imponer multas cuantiosas que pueden alcanzar cifras de cientos de miles de euros por día. Sin embargo, se necesita tiempo para llegar a esta etapa y es posible que el TJUE se vea amenazado por algunas de las mismas cuestiones relativas al cumplimiento que otros tribunales internacionales y regionales.

Esta publicación pretende desentrañar una nueva área de protección de derechos. Examina los sistemas oficiales establecidos para garantizar el cumplimiento de las sentencias del TJUE y plantea una serie de cuestiones para ayudar a promover el cumplimiento efectivo. Al centrar la atención en estos nuevos casos relativos a derechos, aunque todavía son limitados en número, pretendemos abrir un debate, aprender de las experiencias de otros tribunales y fomentar buenas prácticas. Nuestra contribución se centrará, principalmente, en el caso de la *Comisión Europea contra Hungría (C-78/18)* sobre la transparencia de las asociaciones, así como en el caso de la *Comisión Europea contra Hungría (C-66/18)* sobre la enseñanza superior.

“Esta publicación pretende desentrañar una nueva área de protección de derechos. Examina los sistemas oficiales establecidos para garantizar el cumplimiento de las sentencias del TJUE y plantea una serie de cuestiones para ayudar a promover el cumplimiento efectivo.”

El deterioro de los derechos en Hungría

En el año 2010, tras una victoria electoral que dio lugar a una gran mayoría constitucional en el parlamento húngaro, el gobierno de Viktor Orbán comenzó a socavar de manera sistemática los controles y contrapesos al debilitar, u ocupar, a las instituciones que tienen control sobre el poder ejecutivo. Esta erosión constante de la democracia constitucional de Hungría comenzó con los órganos destinados a ejercer como contrapeso del poder ejecutivo, y continuó con restricciones a medios de comunicación independientes, su compra o cierre, y la adaptación del sistema electoral para que beneficie a la coalición del partido gobernante. Posteriormente, llegó a la sociedad civil, al mundo académico y a las instituciones culturales y, aunque en cierto modo el poder judicial húngaro se resistió a este desmantelamiento, los cambios recientes tendrán un impacto significativo en la independencia de los tribunales nacionales. En diez años, se construyó un “estado antiliberal” en el centro de Europa, lo que llevó al Instituto V-Dem a concluir que “Hungría ya no es una democracia, y se erige como el primer Estado miembro no democrático de la UE”.

Las organizaciones independientes de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de los derechos humanos, la rendición de cuentas y la protección de refugiados se convirtieron en el objetivo de extensas campañas de desprestigio y de vigorosos ataques del gobierno y de sus medios de comunicación aliados. Después de años de presentar a las ONG como agentes políticos ilegítimos al servicio de intereses extranjeros, en junio de 2017, el Parlamento de Hungría aprobó una ley sobre la transparencia de organizaciones financiadas con capitales extranjeros (“ley de las ONG”).

La ley de las ONG es igual a la ley rusa de agentes extranjeros (una ley de 2012 que exige a las organizaciones sin fines de lucro que reciben apoyo extranjero que

se declaren como “agentes extranjeros”) y en su preámbulo establece que la financiación extranjera puede “poner en peligro los intereses políticos y económicos del país, así como el funcionamiento de las instituciones legales sin influencias indebidas”. Así, exige que toda fundación o asociación que reciba financiación extranjera (incluida la financiación de personas físicas, organizaciones de beneficencia y la Comisión Europea) por más de EUR 25.000 al año se registre como “organización con financiación extranjera”. El incumplimiento se sanciona, en un principio, con una multa, pero finalmente resulta en la disolución de la ONG a través de un procedimiento de terminación simplificado.

Esta nueva legislación no cumplió el objetivo legítimo de salvaguardar la transparencia, ya que las leyes vigentes ya contenían disposiciones pertinentes. Por el contrario, pone en la lista negra a las ONG mediante el uso de etiquetas y connotaciones negativas, viola la privacidad de los benefactores y tiene un fuerte efecto paralizante sobre las ONG y su libertad de asociación y expresión. En señal de protesta, diez importantes ONG húngaras anunciaron públicamente su negativa a registrarse o etiquetarse como “organización con financiación extranjera”, tanto por motivos de principios, como para aprovechar la oportunidad de impugnar la legislación en un tribunal húngaro. Otras 23 ONG se dirigieron al Tribunal Constitucional de Hungría, mientras que un grupo de 14 ONG solicitó al Tribunal Europeo de Derechos Humanos que impugnara la ley. El TEDH consideró que la solicitud era inadmisibles, dado que, según su análisis, aún no se habían agotado los recursos internos en forma de denuncia constitucional. El Tribunal Constitucional decidió esperar la sentencia del TJUE después de que la UE también adoptara medidas contra Hungría, pero, hasta la fecha, sus procedimientos siguen suspendidos.

“En diez años, se construyó un ‘estado antiliberal’ en el centro de Europa, lo que llevó al Instituto V-Dem a concluir que ‘Hungría ya no es una democracia, y se erige como el primer Estado miembro no democrático de la UE.’”

La respuesta de la UE

La UE disponía de una serie de instrumentos para hacer frente al deterioro de la situación en Hungría y otros Estados miembros. Una posibilidad era que tomara un enfoque más político que, en última instancia, conduciría a lo que se conoce como el procedimiento del artículo 7 y la suspensión del derecho de voto de un Estado miembro. La Comisión optó por no adoptar este abordaje, pero otra vía que puede seguirse en simultáneo es el litigio, que hace referencia a pasajes específicos de la legislación. El proceso de litigio comienza con lo que se conoce como “procedimientos de infracción” iniciados por la UE contra un Estado miembro y continúa con un período de diálogo entre las partes. Si no se alcanza una resolución satisfactoria durante esta fase previa al litigio, la Comisión puede

entonces remitir el caso al TJUE. Como “guardiana de los tratados”, la Comisión está al mando. Lamentablemente, las víctimas u otras partes afectadas no tienen acceso directo al TJUE.

La Comisión envió una carta de notificación formal (el primer paso en el proceso de infracción) al gobierno de Hungría el 13 de julio de 2017 con un plazo de dos meses para contestar. En el comunicado de prensa, la Comisión concluyó que la ley húngara no cumplía con la legislación de la UE ya que interfería con el derecho a la libertad de asociación, introducía restricciones injustificadas a la libre circulación de capitales y planteaba dudas en relación con la protección de los datos personales. El gobierno no respondió a las preocupaciones de la Comisión, lo que dio lugar a la emisión de un “dictamen motivado” de la UE en octubre y, posteriormente, a una derivación al TJUE el 7 de diciembre de 2017. El Tribunal se tardó hasta el 18 de junio de 2020 para dictar una sentencia.

El Tribunal declaró ilegal la legislación húngara, y afirmó por primera vez que el derecho a la libertad de asociación está protegido por la legislación de la UE y “constituye una de las bases esenciales de una sociedad democrática y pluralista”. La sentencia estableció los elementos sustantivos de la libertad de asociación, como el derecho a acceder a la financiación, y, al hacerlo, proporcionó una orientación judicial que será crucial para el futuro desarrollo de la legislación de la UE y para la defensa de la sociedad civil.

Con una trayectoria y un cronograma similares, se presentó otro caso contra Hungría relacionado con la ley sobre instituciones de enseñanza superior, en particular la Universidad Centroeuropea (CEU, por sus siglas en inglés). La CEU es una universidad privada, acreditada tanto en los Estados Unidos como en Hungría, que se ha convertido en la escuela de posgrado más prestigiosa del país, con estudiantes y docentes de todo el mundo. La universidad fue fundada por el inversor financiero nacido en Budapest, George Soros, a quien Orbán ha vilipendiado como una persona nefasta que busca entrometerse en los asuntos de Hungría. Soros pretendía que la universidad “se convirtiera en un prototipo de sociedad abierta” que pudiera contrarrestar el tipo de democracia antiliberal que busca Orbán. Sin embargo, en abril de 2017, el Parlamento de Hungría aprobó una ley que establecía condiciones que amenazaban con ilegalizar la presencia permanente de la CEU en el país. A pesar de las protestas multitudinarias en las calles de Budapest y de una campaña internacional para salvar a la CEU, el gobierno de Hungría no se mostraba dispuesto a resolver los términos en que podrían continuar las operaciones de la universidad en Hungría.

En una sentencia del 6 de octubre de 2020, el TJUE determinó una vez más que Hungría violaba la legislación de la UE, en particular las disposiciones de la Carta relativas a la libertad académica y la libertad empresarial. Esta sentencia también será una importante fuente de inspiración para futuros litigios, ya que afirma la interconexión entre las libertades del mercado de la UE y los derechos fundamentales, y proporciona orientación sobre esferas del derecho que el TJUE no había explorado anteriormente.

A pesar de la incidencia de la sociedad civil, el TJUE no adoptó un procedimiento acelerado ni impuso medidas provisionales al gobierno de Hungría. En los tres años y medio que transcurrieron entre la aprobación de las leyes dirigidas a las ONG y a la CEU y las sentencias del Tribunal, la sociedad civil siguió siendo atacada y muchas organizaciones se sintieron incapaces de continuar sus operaciones en Hungría. Open Society Foundations, por ejemplo, trasladó su oficina de Budapest a Berlín y la CEU trasladó su campus a Viena. La lentitud de los procedimientos judiciales significó que la violación de los derechos se convirtiera en una cuestión irreversible al momento del dictado de las sentencias. Se trata, sin dudas, de algo profundamente lamentable: el intrincado ecosistema de la sociedad civil independiente y el mundo académico que el gobierno de Hungría trató de destruir era precioso y debió haber sido protegido, al igual que el medioambiente natural. De hecho, en 2017, cuando el gobierno de Polonia intentó talar el bosque Białowieża protegido por la UNESCO, el TJUE ordenó tomar medidas provisionales que exigían a Polonia el cese de sus actividades, acompañadas del pago de una multa de al menos EUR 100.000 por día. En este caso, se debió haber adoptado un enfoque similar.

Cumplimiento de sentencias del TJUE

Una sentencia del TJUE es inmediatamente vinculante para los Estados miembros y se debe cumplir. Si, a pesar de la sentencia del Tribunal, un Estado miembro no realiza cambios y continúa violando la legislación de la UE, la Comisión puede volver a derivar al Estado miembro al Tribunal. Primero, la Comisión puede emitir un “dictamen razonado” sobre los puntos específicos de la sentencia que el Estado no ha cumplido y, después, solicitar al Tribunal que imponga multas. A continuación, el Tribunal decidirá acerca de la imposición de sanciones pecuniarias, que pueden variar de una suma global a un pago diario en función de la gravedad de las violaciones, del período durante el cual la legislación de la UE no se ha cumplido y de la capacidad de pago del país. Como en el caso de Polonia, las multas pueden oscilar en torno a los EUR 100 000 diarios.

Las ONG de Hungría y de otros países de Europa acogieron con beneplácito las sentencias del TJUE y pidieron al gobierno de Hungría que derogara la ley de las ONG. En respuesta, el Primer Ministro Orbán aludió a la influencia que Soros y las “redes internacionales” ejercen sobre los tribunales internacionales al comentar la sentencia. El Ministro de Justicia también subrayó que el gobierno seguiría insistiendo en la transparencia de la financiación de las ONG y encontraría los medios necesarios para alcanzar ese objetivo.

Sorprendentemente, a pesar de la decisión de destacadas organizaciones de derechos humanos de no registrarse como “organizaciones con financiación extranjera”, la fiscalía húngara no ha abierto, hasta la fecha, ninguna investigación. Sin embargo, varias ONG han informado que se les ha rechazado la posibilidad de recibir financiación de la UE por no haber cumplido con la ley de las ONG. En septiembre de 2020, por ejemplo, la Tempus Public Foundation, establecida por el gobierno de Hungría para distribuir fondos internacionales, incluidos los fondos Erasmus+, rechazó varias solicitudes de subvención de ONG porque no cumplían el requisito de autoidentificarse como organización financiada con fondos extranjeros. Mientras tanto, la Comisión Europea ha enviado dos cartas al gobierno de Hungría, la última el 29 de octubre de 2020, instándolo a informarle sobre las medidas adoptadas. Después de más de seis meses, en febrero 2021, la Comisión Europea envió una carta formal al gobierno húngaro, lo cual abre el diálogo formal que pudiera llevar a que el caso sea nuevamente derivado al TJUE.

“Los próximos meses serán decisivos para determinar si el gobierno de Hungría tomará las medidas adecuadas para cumplir estas sentencias y, si no lo hace, cuáles serían los próximos pasos de la Comisión y el TJUE.”

Cuestiones que deben considerarse para un cumplimiento efectivo

Las multas que el TJUE puede imponer le otorgan más fuerza que muchos otros tribunales regionales que dependen de una autoridad sancionadora más limitada, de la buena voluntad y de la presión diplomática para garantizar el cumplimiento de las sentencias. Sin embargo, esto no es garantía de éxito: a pesar de la amenaza con sanciones económicas, el gobierno de Hungría sigue siendo muy reacio a acatar las sentencias del Tribunal. Los plazos prolongados son un desafío adicional. Como se ha señalado, sin un procedimiento acelerado o medidas provisionales, se tardó más de tres años en llegar a una sentencia y, seis meses después de la sentencia, el caso todavía no ha sido devuelto al TJUE para la imposición de sanciones. Mientras tanto, la Comisión ha pedido al gobierno húngaro que “comparta el proyecto de modificaciones de la ley existente y proporcione un cronograma claro de cuándo se adoptarán las modificaciones legales necesarias”.

Todo esto plantea cuatro cuestiones clave tanto para estos dos casos como para otros casos futuros relativos a derechos. La primera se refiere a lo que constituye el cumplimiento de una sentencia. En el contexto del caso húngaro, debería ser relativamente sencillo, ya que se ha determinado que una ley viola la legislación de la UE. Mientras la legislación persista, la violación continuará vigente. No obstante, pueden surgir dudas si la legislación solo se deroga parcialmente o se adapta de alguna manera. ¿Son suficientes esas modificaciones para garantizar el cumplimiento? ¿Parece que se cumplen pero, en la práctica, persistirán las violaciones? En otros casos, una solución legislativa puede ser insuficiente y será necesario analizar más detenidamente cómo funciona el cumplimiento en la práctica y sobre el terreno.

Esto conduce a la segunda y tercera cuestión sobre cómo deben ser las sentencias prescriptivas y el tema de la documentación. La experiencia y las investigaciones de otros tribunales demuestran que, cuanto más precisa es la dirección que se da a una sentencia, más posibilidades hay de un cumplimiento efectivo (consulte, por ejemplo, [Murray y Sandoval](#)). Los jueces del TJUE no especificaron que la ley de las ONG debía derogarse, a pesar de que esta es la conclusión obvia y la única solución para reparar las violaciones.

Las cuestiones relativas al cumplimiento de las sentencias en la práctica plantean entonces el dilema de la documentación y el monitoreo. ¿Quién evalúa si el cumplimiento es eficaz y cómo puede, eventualmente, cuantificarse esta eficacia? La Comisión está bien situada para comparar las enmiendas legislativas, pero tiene una capacidad muy limitada para llevar a cabo el monitoreo en la práctica. Si, por ejemplo, la Comisión necesita información sobre cómo las escuelas están poniendo en práctica la legislación o cómo se está garantizando la independencia de la selección judicial, a menudo depende de organizaciones de la sociedad civil para proporcionar información, y recopilar datos para presentarlos a la Comisión. En algunos casos (por ejemplo, sobre la calidad del aire), la Comisión desempeña una función de monitoreo más activa, pero en la actualidad, para los casos de derechos humanos, no existe un sistema para contratar este tipo de monitoreo o proporcionar orientación sobre el tipo de información que se requiere. ¿Existen casos en que se necesita un cierto nivel de información estadística y, en caso de que así sea, cuál es la envergadura de las muestras necesarias? Del mismo modo, ¿qué forma debe adoptar el testimonio de los testigos y cómo debe tratar la Comisión la información confidencial?

La última cuestión se refiere al papel de los diferentes actores. En el ámbito de los derechos humanos, la Comisión se basa generalmente en la sociedad civil para proporcionar información sobre violaciones de los derechos humanos en la

práctica. Más allá del procedimiento de denuncia estándar, abierto a cualquier ciudadano para que informe de una presunta violación de la legislación de la UE, la sociedad civil no desempeña ningún otro papel formal en el proceso de infracción y todos los documentos son confidenciales. Por lo tanto, es difícil para quienes no pertenecen a la Comisión acceder a la información, comprender la fase en que se encuentran los procedimientos y saber cómo proporcionar la información más pertinente y específica. A partir de la experiencia de otros tribunales regionales, la Comisión podría celebrar una reunión informativa oficial con organizaciones de la sociedad civil y la institución nacional de derechos humanos pertinente para comprender el alcance del cumplimiento y de los problemas correspondientes. Dichas reuniones informativas deberían permitir a la Comisión solicitar información adicional y específica para ayudar a informar y complementar la información proporcionada por el gobierno.

Los próximos meses serán decisivos para determinar si el gobierno de Hungría tomará las medidas adecuadas para cumplir estas sentencias y, si no lo hace, cuáles serían los próximos pasos de la Comisión y el TJUE. En términos más generales, también brindarán lecciones fundamentales para futuros argumentos de derechos presentados ante el Tribunal y para la manera de configurar las acciones de todos los actores implicados, así como de los afectados, con el fin de garantizar un cumplimiento efectivo y oportuno.

Márta Pardavi es copresidenta del Hungarian Helsinki Committee, una organización líder en derechos humanos con sede en Budapest. Actualmente es Becaria de Líderes de Políticas en la Escuela de Gobernanza Transnacional del Instituto Universitario Europeo de Florencia.

Kersty McCourt es una abogada y profesional de los derechos humanos especializada en temas del estado de derecho, el acceso a la justicia y el espacio cívico; también es profesora visitante en el Campus Global de Derechos Humanos y en la Universidad de Roehampton.

13 Más que la suma de nuestras partes: reflexiones sobre el cumplimiento colectivo de decisiones sobre derechos económicos, sociales y culturales

Susie Talbot

El proceso de cumplimiento de decisiones sobre derechos económicos, sociales y culturales (DESC) es multifacético. Además de procurar la indemnización de los demandantes individuales, los litigios y las estrategias de cumplimiento suelen tener por objeto garantizar que en el futuro no se repitan el mismo tipo de violaciones en contra de comunidades en situaciones similares como resultado de la existencia de sistemas, estructuras, prácticas o dinámicas de poder subyacentes. También puede ser una oportunidad importante, dada la atención puesta por los Estados y otras entidades en esos momentos, para, de manera más amplia, volver a examinar, evolucionar e incluso reimaginar nuestros sistemas económicos, sociales y políticos.

En este contexto, trabajar colectivamente en el campo de los derechos humanos puede permitirnos lograr mucho más de lo que sería posible lograr de forma individual. En esta publicación, se esbozan algunos de los temas clave que surgen de las experiencias colaborativas con ONG, movimientos sociales, abogados, instituciones académicas y aliados en relación con el cumplimiento de decisiones sobre DESC, a partir de las conclusiones particulares que se derivan del caso *MBD vs España*, resuelto por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas en 2017. Entre ellas, se pueden mencionar la visión compartida y la planificación temprana, la utilización de procedimientos oficiales de seguimiento, la lucha contra los argumentos por limitación de recursos y la importancia de contextualizar los casos dentro de realidades socioeconómicas y ecológicas más amplias. Cada una de estas debe considerarse como una invitación a seguir explorando, adaptándolas a las condiciones de los casos específicos y dirigidas por las comunidades más afectadas por problemas relativos a los derechos humanos.

Una visión compartida y una planificación temprana del cumplimiento

En un principio puede parecer un poco contradictorio empezar a pensar seriamente en la etapa de cumplimiento de un caso antes de que un tribunal o un órgano cuasi-judicial dicte realmente su decisión final. Sin embargo, un

cumplimiento efectivo suele beneficiarse de una visión clara desde el comienzo del litigio sobre lo que exactamente se espera lograr, más allá de alcanzar la afirmación formal de que se ha producido una violación de los derechos humanos.

Llegar a un acuerdo sobre esta visión colectiva puede ser un desafío. Las violaciones de los derechos humanos, en ciertas circunstancias, pueden vincularse a una acción estatal discreta e identificable, como una ley discriminatoria o un desalojo forzoso, en cuyo caso podría ser relativamente sencillo para los demandantes señalar una medida de reparación apropiada para corregir la violación alegada. Sin embargo, el proceso es más complejo cuando las violaciones se producen como resultado de la falta de medidas positivas por parte del Estado para adoptar programas, promulgar leyes y asignar los recursos necesarios para implementar progresivamente los derechos y garantizar, por ejemplo, una alimentación adecuada, una vivienda o el acceso a atención sanitaria o a la educación. Al momento de esbozar una propuesta para la hoja de ruta con relación a las medidas positivas que se espera que adopte un Estado, el concepto de “razonabilidad” es un instrumento útil, el cual, utilizado por el CDESC, entre otros, como un estándar de evaluación en las controversias, también puede ayudar a los demandantes a elaborar convincentes sugerencias sobre posibles cursos de acción para los Estados durante la etapa de cumplimiento. El excelente [artículo](#) de Bruce Porter sobre los motivos para incluir el concepto de razonabilidad en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PF-PIDESC) resulta informativo en este sentido, al igual que la [Declaración de 2007 del CDESC](#) que se derivan [sobre el máximo de los recursos de que disponga](#), que incluye una lista no exhaustiva de los factores que el Comité tiene en cuenta al realizar esta evaluación.

“Un cumplimiento efectivo suele beneficiarse de una visión clara desde el comienzo del litigio sobre lo que exactamente se espera lograr, más allá de alcanzar la afirmación formal de que se ha producido una violación de los derechos humanos.”

Una visión compartida puede traducirse entonces en solicitudes de reparación específicas, lo cual facilita al Estado demandado, a los responsables de la toma de decisiones y al público en general la comprensión de los cambios exactos que buscan los demandantes. La [jurisprudencia](#) de todo el mundo relativa a los DESC ofrece ejemplos útiles sobre diversas reparaciones posibles más allá de la simple búsqueda de una declaración de violación o de una compensación financiera, como por ejemplo, medidas provisionales urgentes, investigaciones, disculpas, restitución, restauración ecológica y cambios en la legislación, las políticas o las prácticas, y órdenes para mantener la supervisión de los tribunales. La claridad temprana del camino a seguir también da tiempo a los demandantes y a sus aliados para tomar medidas preventivas, por ejemplo, la elaboración de una estrategia de supervisión adecuada o la identificación y el establecimiento de

relaciones con funcionarios y departamentos gubernamentales que probablemente participen en el cumplimiento.

El proceso de desarrollo de esta visión a largo plazo y de la estrategia correctiva complementaria es de por sí una oportunidad para movilizar al público y fomentar los esfuerzos de cumplimiento participativo. En los últimos años, los litigantes estratégicos en el ámbito de los derechos humanos y del cambio climático han creado sitios web accesibles para explicar los casos y fortalecer el apoyo (consulte ejemplos [aquí](#)), y también han recurrido a sugerencias colaborativas o “crowdsourced” para elaborar medidas de reparación. Por ejemplo, al llevar al gobierno a los tribunales para establecer la obligación legal de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, los demandantes en el caso *Fundación Urgenda contra el Estado de los Países Bajos* reunieron contribuciones de 800 organizaciones neerlandesas para compilar un exhaustivo “[Plan de soluciones climáticas](#)”, el cual ofrece una serie de medidas apoyadas públicamente para ayudar al gobierno a cumplir con la orden del tribunal.

Utilización y fortalecimiento de los procedimientos oficiales de seguimiento

Los procedimientos oficiales de seguimiento relacionados con los órganos de tratados de las Naciones Unidas y los mecanismos regionales de derechos humanos ofrecen una excelente oportunidad para compartir información pertinente, en particular, cuando ésta complementa o difiere de lo que el Estado está comunicando. Estos procesos también alientan la acción colectiva al atraer a aliados para que aprendan del caso, fomentan la solidaridad y contribuyen al proceso de cumplimiento al proporcionar conocimientos especializados o material comparativo.

Por ejemplo, en 2017, el CDESC adoptó sus [Métodos de trabajo sobre el seguimiento de dictámenes del Comité en el marco del PF-PIDESC](#), en el cual se esbozan el calendario para el intercambio de información, el enfoque del Comité sobre la publicación de material y las reglas sobre la participación de la sociedad civil. En 2018, una coalición de ONG e instituciones académicas de diferentes países trabajaron de manera conjunta para apoyar el cumplimiento efectivo de *MBD vs. España*. Este caso hacía referencia al desalojo por orden judicial de una vivienda en alquiler que habitaba una familia en España, a la cual se dejó sin vivienda a pesar de su falta de ingresos, su vulnerabilidad y sus reiteradas solicitudes de apoyo ([aquí](#) se puede encontrar más información sobre el caso, incluido un esbozo de la actividad de cumplimiento colectivo, documentos pertinentes y reflexiones sobre la utilización del procedimiento de seguimiento, como ilustración de cómo funciona el proceso en la práctica). En su [propuesta](#)

“Los procedimientos oficiales de seguimiento relacionados con los órganos de tratados de las Naciones Unidas y los mecanismos regionales de derechos humanos ofrecen una excelente oportunidad para compartir información pertinente, en particular, cuando ésta complementa o difiere de lo que el Estado está comunicando.”

[colectiva para el cumplimiento](#), la coalición ofreció ejemplos internacionales y comparativos de leyes, políticas y prácticas de diversas jurisdicciones, con el objetivo de sugerir maneras en España pudiera cumplir con los dictámenes del CDESC, por ejemplo, formas de colaborar de manera significativa con los inquilinos que corren riesgo de ser desalojados, prácticas de seguridad de la tenencia después del vencimiento de los contratos de arriendo y orientación sobre la compilación de datos desglosados, así como información fáctica pertinente, incluyendo una síntesis de la situación actual y el gasto público en viviendas sociales en España y su comparación con otros Estados europeos.

La acción en casos concretos también se puede beneficiar de un diálogo complementario y de largo plazo entre la sociedad civil y los responsables de toma de decisiones sobre procedimientos oficiales de seguimiento en general, ya que estos varían en función de los mecanismos de reclamación de los derechos humanos en cuanto a su disponibilidad y eficacia. Dicho diálogo puede profundizar la comprensión de los problemas actuales y los tipos de enfoques correctivos y de toma de decisiones que apoyan el cumplimiento efectivo en la práctica. Por ejemplo, en este [Documento de debate sobre propuestas clave](#) de la sociedad civil, se aboga, entre otras cuestiones, por órdenes precisas y prácticas, orientación para los Estados sobre los planes de cumplimiento, un enfoque participativo para el seguimiento, una mayor claridad sobre las evaluaciones del cumplimiento, y recursos adecuados y una mayor visibilidad de los mecanismos de seguimiento. Este documento se elaboró a partir de la práctica interjurisdiccional y del análisis compartido, incluidas las conversaciones con diversos órganos de tratados de las Naciones Unidas.

Contrarrestar argumentos de limitación de recursos por parte de los Estados

No es raro que los Estados afirmen que carecen de los recursos necesarios para cumplir con órdenes otorgadas. Los demandantes deben poder determinar si esto es cierto o si el gobierno simplemente no está dispuesto a dirigir los recursos de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos o no puede hacerlo, en particular porque los estudios indican que la capacidad de gestionar la orden por parte del gobierno en términos de recursos es uno de los factores clave que un tribunal considerará al emitir una orden con alguna implicación presupuestaria.

Los demandantes y los abogados pueden recurrir a la amplia orientación disponible sobre conceptos clave como la “realización progresiva” y el “máximo de los recursos de que disponga”, tal como se interpreta y explica a través de la jurisprudencia, las observaciones finales y los comentarios generales de los

órganos de tratados de las Naciones Unidas, los informes de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas y los materiales académicos, entre otras fuentes. También hay bastantes ONG de derechos humanos con experiencia en la investigación sobre cómo los gobiernos generan y asignan recursos a lo largo del tiempo y cómo determinan sus políticas macroeconómicas, así como las formas en que esto ocurre (por ejemplo, quién participa en la toma de decisiones y cómo se intercambia la información). Consulte, por ejemplo, las organizaciones miembros de los grupos de trabajo de [política económica](#) y [monitoreo](#) de la red mundial de derechos humanos Red-DESC. La incorporación de estos conocimientos existentes o la búsqueda de apoyo de estas organizaciones en relación con casos específicos, por ejemplo, relacionados con el análisis presupuestario de los derechos humanos, la presupuestación participativa, la justicia fiscal, el análisis de políticas macroeconómicas y otras prácticas, puede ayudar a fortalecer los argumentos para contrarrestar dificultades previstas o reales en materia de recursos.

Por ejemplo, durante el cumplimiento del caso *MBD vs. España*, algunos de los grupos que participaron en la propuesta colectiva aportaron recomendaciones sobre cómo lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos pertinentes dentro del máximo de los recursos de que se disponga, incluidas la información sobre los cambios en el presupuesto de vivienda de España a lo largo del tiempo y en comparación con otros gastos del sector público, las posibles alternativas de políticas para aumentar el margen fiscal de España para la vivienda y otros planes sociales de manera equitativa, y sugerencias sobre posibles vías para modificar las modalidades de generación y asignación de recursos del gobierno a través de su sistema tributario. La entrega de este material permitió al CDESC formular preguntas más específicas en su evaluación de los planes de cumplimiento propuestos por el Estado.

Un tema de escasa mención explícita en materia de cumplimiento de derechos humanos en la actualidad es el de la política monetaria (es decir, el control de la oferta monetaria y el uso de instrumentos como las tasas de interés), a pesar de su importancia para la cuestión de las limitaciones de recursos, así como para las ideas emergentes o revitalizadas como el ingreso básico universal, las garantías nacionales de empleo y la financiación de nuevos acuerdos ecológicos y otras iniciativas de justicia social y ambiental basadas en los derechos humanos. Si bien las decisiones en materia de gastos son fundamentalmente políticas, las ideas erróneas en cuestiones monetarias se utilizan a menudo para seguir favoreciendo los intereses de las empresas y la riqueza privada. Tomarse el tiempo necesario para revisar nuestra comprensión de [cómo funciona el dinero en la realidad](#)

(incluido el reconocimiento de que, además de cobrar impuestos y pedir préstamos para acceder a los ingresos, muchos gobiernos crean su propio dinero nuevo para que fluya en el sistema financiero), cuáles de nuestras suposiciones comunes son en realidad mitos y cuáles son las preguntas importantes que los promotores de derechos y los órganos creados en virtud de tratados deben plantear a los gobiernos en este contexto, puede estimular una reivindicación de la toma de decisiones participativa sobre la creación y el uso del dinero de acuerdo con los principios de los derechos humanos y en beneficio de los más marginados y vulnerables de la sociedad, así como reforzar el análisis económico complementario y los objetivos de justicia fiscal.

“No es raro que los Estados afirmen que carecen de los recursos necesarios para cumplir con órdenes otorgadas. Los demandantes deben poder determinar si esto es cierto o si el gobierno simplemente no está dispuesto a dirigir los recursos.”

Contextualización de casos dentro de realidades socioeconómicas y ecológicas más amplias

La comprensión del modo en que los casos concretos se conectan con el movimiento general de los DESC fomenta un ciclo continuo de conocimientos técnicos compartidos, experiencias vividas, análisis intersectoriales, solidaridad y medidas de colaboración, ya que quienes luchan por los derechos humanos reiteran y aplican continuamente los principios internacionales en la materia. Este proceso también nos otorga una mayor noción de la totalidad de las narrativas y prácticas mundiales de larga data, como el capitalismo, el patriarcado, el colonialismo, la extracción de recursos y el servicio de la deuda, y las formas en que estas se manifiestan en contextos concretos y repercuten en los derechos humanos. A su vez, esto facilita la reunión de alternativas existentes y emergentes, así como la acción conjunta para crear nuevas narrativas y prácticas mundiales.

Por ejemplo, la participación colectiva en la cumplimiento del caso del CDESC contra España se intensificó como resultado de una [exploración interjurisdiccional a más largo plazo sobre el cumplimiento de los DESC](#) en general. Del mismo modo, el cumplimiento estratégico de las decisiones sobre los DESC puede fortalecerse al considerar cuestiones aparentemente distintas en diferentes localidades, como el vínculo con prácticas económicas neoliberales más amplias de la minería en Zimbabue o la privatización de la atención sanitaria en Brasil, mediante una [investigación colaborativa](#) destinada, tanto a comprender cómo el actual sistema económico dominante repercute en el disfrute de los derechos humanos (a través de prácticas generalizadas de extracción, desregulación, privatización de servicios públicos, violencia, y más), como a fomentar prácticas económicas alternativas alineadas con los derechos humanos.

Una reflexión final sobre un desafío que aunque está ganando importancia, aún no se ha abordado en gran medida en la práctica. ¿Cómo podemos enmarcar mejor nuestras estrategias en materia de cumplimiento y reparación dentro de contextos ecológicos y de los límites del mundo natural? La naturaleza antropocéntrica propia de los derechos humanos puede dar lugar a estrategias de cumplimiento que aborden las violaciones de los derechos humanos inmediatas e incluso estructurales, pero éstas pueden no servir a los humanos o al resto de los seres vivos a largo plazo. Como ejemplos cabe citar el cumplimiento en relación con la construcción de viviendas sociales sin tener en cuenta los materiales de construcción sustentables, o en relación con el suministro de alimentos sin dar prioridad a prácticas regenerativas. A medida que experimentemos cada vez más los crecientes efectos de las crisis climática y ecológica, con repercusiones desproporcionadas en las comunidades más marginadas y vulnerables, esta es una cuestión a la que tendremos que hacer frente de manera más explícita y, de hecho, colectiva, como profesionales de los derechos humanos.

Susie Talbot es la fundadora y directora de [Anima Mundi Law Initiative](#) y anteriormente fue directora jurídica de la Red-DESC (Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

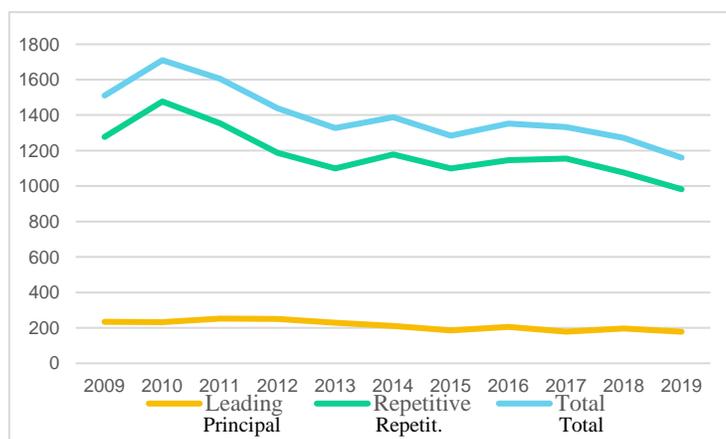
14 Anexo

14.1 Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

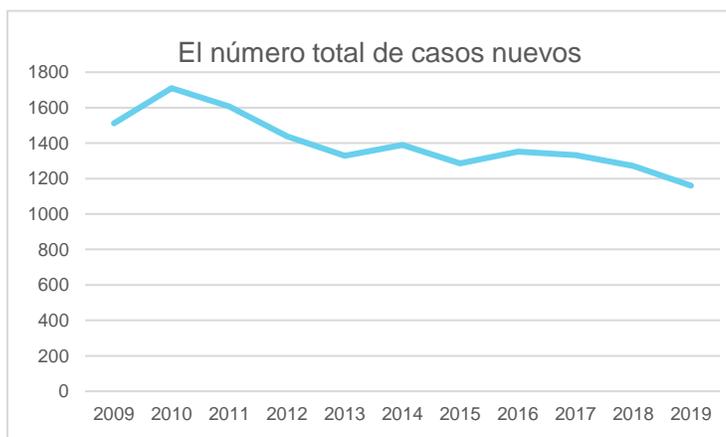
14.1.1 Número de casos nuevos y pendientes

Como resumen general, el número total de casos nuevos y pendientes presentados ante el TEDH ha disminuido de 2009 a 2019 (véanse los cuadros 1 y 2), mientras que el número de asuntos cerrados ha aumentado.

Cuadro 1: Nuevos casos

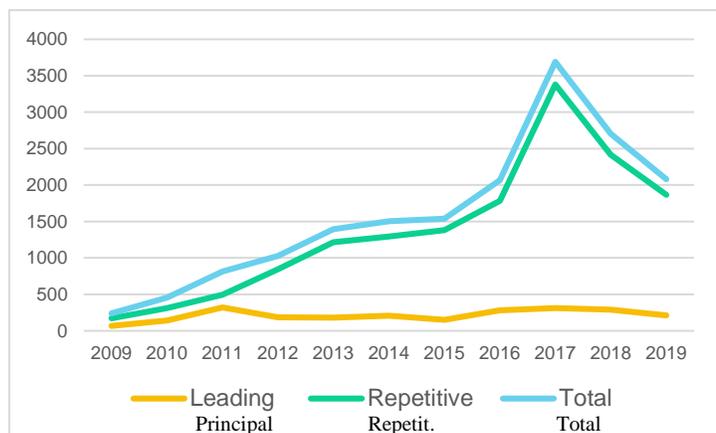


Año	Principal	Repetitivo	Total
2009	234	1277	1511
2010	233	1477	1710
2011	252	1354	1606
2012	251	1187	1438
2013	228	1100	1328
2014	211	1178	1389
2015	186	1099	1285
2016	206	1146	1352
2017	179	1154	1333
2018	196	1076	1272
2019	178	982	1160

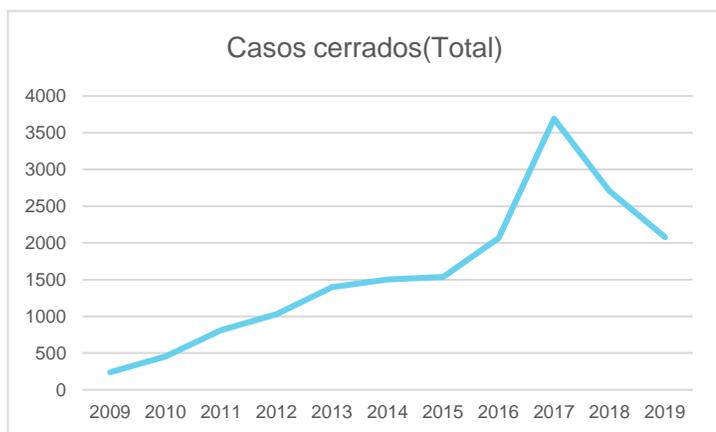


Fuente: Estadísticas del Consejo de Europa, [https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#/%2234782408%22:\[\]](https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#/%2234782408%22:[])

Cuadro 2: Casos cerrados



Año	Principal	Repetitivo	Total
2009	68	172	240
2010	142	313	455
2011	321	494	815
2012	185	844	1029
2013	182	1215	1397
2014	208	1294	1502
2015	153	1384	1537
2016	282	1784	2066
2017	311	3380	3691
2018	289	2416	2705
2019	214	1866	2080

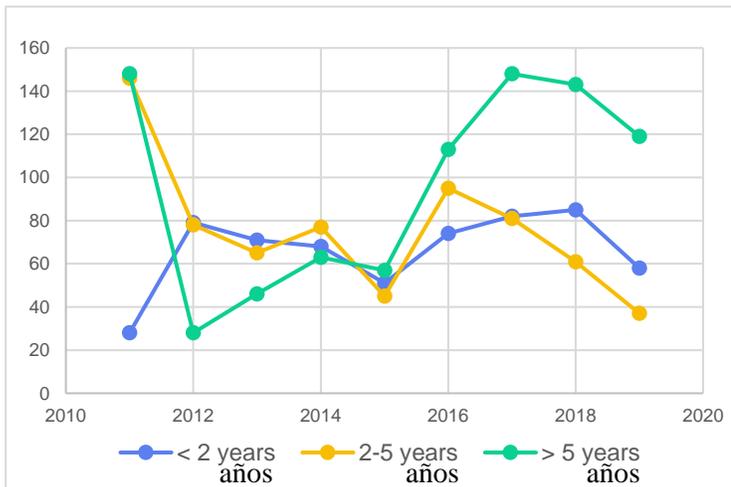


Fuente: Estadísticas del Consejo de

Europa, [https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#%2234782408%22:\[\]](https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#%2234782408%22:[])

Los datos proporcionados por el Departamento para la Ejecución de Sentencias también sugieren que los casos están siendo ejecutados de manera más rápida, basándose en cuánto tiempo permanecen bajo el examen del Comité. Por ejemplo, hay un aumento de ~107 por ciento de los casos "principales" cerrados en menos de 2 años (en comparación con los números de 2011). También hay una disminución en el número de los casos principales cerrados en 2-5 años y más de 5 años (una disminución de ~ 75 por ciento y 19.5 por ciento respectivamente, de nuevo en comparación con las cifras de 2011).

Cuadro 3: Casos principales cerrados



Año	< 2 años	2-5 años	> 5 años
2011	28	146	148
2012	79	78	28
2013	71	65	46
2014	68	77	63
2015	51	45	57
2016	74	95	113
2017	82	81	148
2018	85	61	143
2019	58	37	119

Fuente: Consejo de Europa, Departamento de Ejecución de Sentencias Estadísticas,
[https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#{%2234782408%22:\[\]}\]](https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#{%2234782408%22:[]}])

14.1.2 Cumplimiento y monitoreo

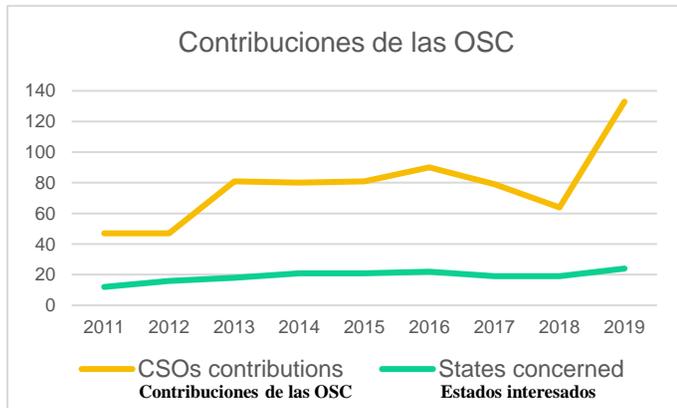
Los datos sugieren un aumento general en el número de planes de acción e informes presentados por los Estados (véase el Cuadro 4). En 2019, el número de cartas de recordatorio enviadas por el Departamento para la Ejecución de Sentencias había aumentado en ~69 por ciento (en comparación con 2011), y el total de casos examinados por la Comisión de Ministros aumentó en ~88.5 por ciento (de 52 casos en 2011 a 98 casos en 2019). Paralelamente, las intervenciones/contribuciones de las OSC también han aumentado significativamente en más países a lo largo de los años (véase el cuadro 5).

Cuadro 4: Planes de acciones, informes de acción y cartas de recordatorio

Año	Planes de acciones recibidos	Informes de acción recibidos	Cartas de recordatorio
2011	114	236	32
2012	158	262	62
2013	229	349	82
2014	266	481	60
2015	236	350	56
2016	252	504	69
2017	249	570	75
2018	187	462	53
2019	172	438	54

Fuente: Consejo de Europa, Departamento de Ejecución de Las Estadísticas de Sentencias, [https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#{%2234782408%22:\[\]}\]](https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#{%2234782408%22:[]}])

Cuadro 5: Contribuciones de la sociedad civil y estados interesados



Año	Contribuciones de las OSC	Estados interesados
2011	47	12
2012	47	16
2013	81	18
2014	80	21
2015	81	21
2016	90	22
2017	79	19
2018	64	19
2019	133	24

Consejo de Europa, Departamento de Ejecución de Sentencias Estadísticas,
[https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#{}%2234782408%22:\[\]{}\]](https://www.coe.int/en/web/execution/statistics#{}%2234782408%22:[]{})

Por último, el Cuadro 6 muestra un aumento de la transferencia de los principales casos de supervisión mejorada a la supervisión estándar, lo que indica las medidas positivas adoptadas para lograr el cumplimiento. Los estados con mayor número de casos transferidos fueron Alemania, Rusia, Polonia y Grecia.

Cuadro 6: Número de casos principales transferidos de revisión mejorada a estándar



Año	Número
2011	4
2012	9
2013	7
2014	19
2015	2
2016	4
2017	5
2018	0
2019	32

Fuente: Consejo de Europa, Comité de Ministros, Informe Anual de 2019

<https://rm.coe.int/annual-report-2019/16809ec315>

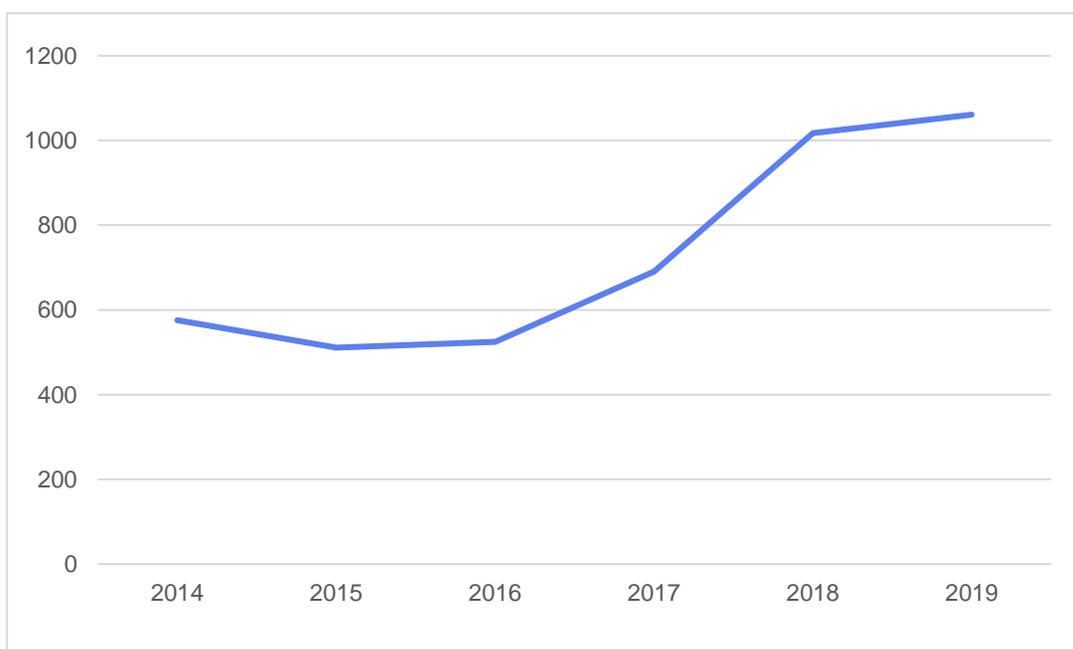
14.2 Inter-American System: Inter-American Court of Human Rights (IACtHR)

14.2.1 Número de casos y tramitación de casos

En general, el número de casos en la etapa de mérito ha aumentado en los últimos cinco años (véase el cuadro 7). En 2019, el número de casos había aumentado ~ 84 por ciento desde entonces. 2014 (de 576 a 1061). Argentina, Colombia, México y Perú han experimentado el mayor aumento de casos en su contra

Cuadro 7: Número de casos en la etapa de méritos

Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Número de casos	576	511	525	691	1017	1061

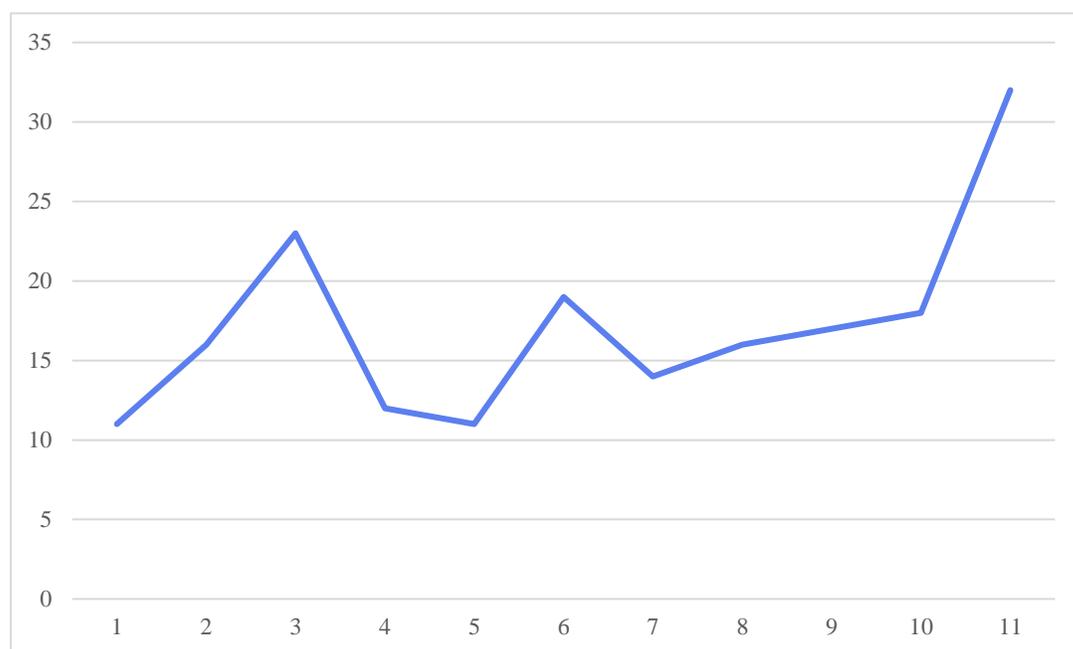


Fuente: OEA, Estadísticas de la CIDH, <http://www.oas.org/en/iachr/multimedia/statistics/statistics.html>

Tras la emisión del informe de fondo, y en caso de ausencia de acción del Estado, la Comisión Interamericana envía el caso a la CorteIDH. Los casos enviados a la Corte han ido aumentando constantemente, con un aumento general del 191 por ciento con respecto a entre 2009 y 2019 (véase el cuadro 8).

Cuadro 8: Número de casos enviados a la Corte

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Número	11	16	23	12	11	19	14	16	17	18	32



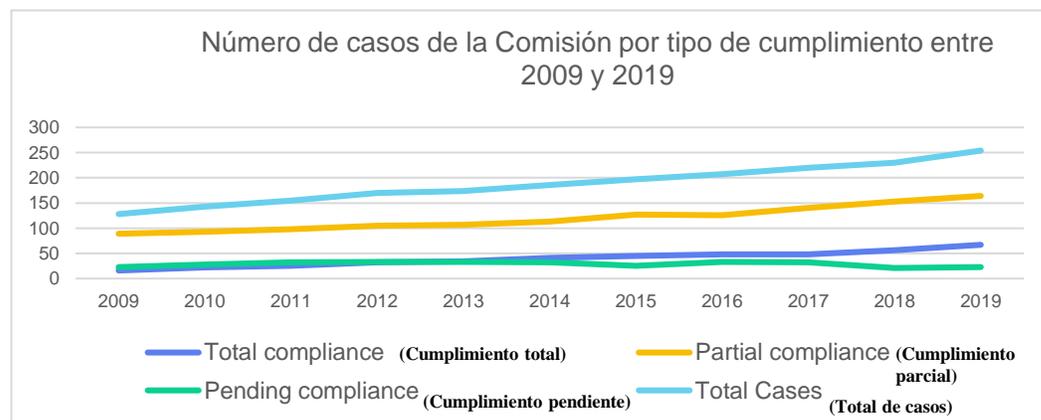
Fuente: OEA, Estadísticas de la CIDH, <http://www.oas.org/en/iachr/multimedia/statistics/statistics.html>

14.2.2 Cumplimiento y monitoreo

El estado de cumplimiento de las decisiones del Corte IDH parece ser superior al de la Comisión (véanse los cuadros 9 y 10), tal vez reflejando el carácter vinculante de las decisiones judiciales; sin embargo, a nivel de la Comisión, el número de casos con cumplimiento total y parcial (cuando el Estado ha proporcionado cierta información sobre sus esfuerzos de cumplimiento) también ha crecido desde 2009 (véase el cuadro 9). "Cumplimiento pendiente" indica que el Estado se niega a cumplir o no ha proporcionado ninguna información sobre sus esfuerzos de implementación, si es que hay alguno.

Cuadro 9: Número de casos de la Comisión por tipo de cumplimiento entre 2009 y 2019 (mérito y acuerdos amistosos)

Tipo de cumplimiento/ Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cumplimiento total	16	22	25	32	34	41	45	48	48	56	67
Cumplimiento parcial	89	93	98	105	107	113	127	126	140	153	164
Cumplimiento pendiente	23	28	32	33	33	32	25	33	32	21	23
Total de casos	128	143	155	170	174	186	197	207	220	230	254



Fuente: OEA, Informes Anuales de la CIDH, <http://www.oas.org/en/iachr/reports/annual.asp>

Cuadro 10: Número de casos de fase de seguimiento de la Corte IDH a partir del año 2000 (excluidos los casos del artículo 65)

Se debe notar que "Cumplimiento pendiente" es cuando el Estado proporciona alguna información sobre la implementación de decisiones. Tan pronto como la Corte aprueba las acciones de cumplimiento del Estado, declara el caso como "Cumplimiento cumplido". En caso de que no se reciba ninguna acción o ninguna información del Estado, el estado de cumplimiento se deja en blanco hasta que el Estado proporcione más información.

	Declarado cumplido	Cumplimiento pendiente	Aún no hay estado de cumplimiento
Argentina	10	6	5
Barbados	1	0	0
Bolivia	4	0	0
Brasil	6	2	0
Chile	7	1	0
Colombia	18	2	1
Ecuador	10	2	0
El Salvador	6	0	0
Guatemala	20	11	1
Haití	0	1	0
Honduras	8	2	1
México	7	2	0
Nicaragua	1	2	0
Panamá	3	1	0
Paraguay	6	0	1
Perú	25	10	7
Representante dominicano.	1	3	0

Suriname	2	1	0
Uruguay	1	1	0
Venezuela	0	4	4
Total de casos	136	51	20

Fuente: OEA, Estadísticas del
OICDH, https://www.corteidh.or.cr/casos_en_supervision_por_pais.cfm?lang=en

14.3 Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

14.3.1 Número de casos y tramitación de casos

En general, se produce un aumento significativo del número de solicitudes recibidas por la Corte Africana, así como de las órdenes y las sentencias que ha emitido. También parece que las aplicaciones están siendo procesadas más rápidamente (consulte el cuadro 11).

Cuadro 11: Estadísticas a nivel de la Corte

Año	Aplicación recibida	Órdenes emitidas	Sentencias / Resoluciones
2020	48	34	26
2019	66	33	28
2018	33	4	17
2017	37	4	8
2016	59	23	8
2015	33	2	3
2014	3	1	6
2013	7	5	6
2012	7	0	4
2011	14	2	9
2008	1	0	0
Total	308	108	115

Fuente: Corte Africana, Estadísticas, <https://www.african-court.org/cpmt/statistic>