

## Cumplimiento de decisiones en materia de derechos humanos: reflexiones, éxitos y nuevos rumbos

### 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. ¿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.

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, Colombia, 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*.