

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 de 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.

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 simplebusqueda 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 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.

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).