

## ¿Cómo pueden las ONG impulsar el cumplimiento de sentencias y qué las detiene?

### Una conversación con líderes de ONG de América, África y Europa

¿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.

*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.

*¿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.

*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.

*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?*

**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...

*... 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.

*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.

**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.

*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.