



Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales

Estrategias
para jueces,
funcionarios
y activistas

César Rodríguez Garavito

Celeste Kauffman

DOCUMENTOS 17

DOCUMENTOS 17

Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales

Estrategias
para los jueces,
funcionarios
y activistas

*César Rodríguez Garavito
Celeste Kauffman*

CÉSAR RODRÍGUEZ GARAVITO

es miembro fundador de Dejusticia y Director del Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes.

CELESTE KAUFFMAN

es investigadora de Dejusticia.

Documentos Dejusticia 17

GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES

Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas

ISBN: 978-958-58309-7-4 versión impresa

© Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia
Carrera 24 N° 34-61, Bogotá, D.C.
Teléfono: (57 1) 608 3605
Correo electrónico: info@dejusticia.org
<http://www.dejusticia.org>

Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>

Revisión de textos: Emma Ariza
Preprensa: Marta Rojas
Cubierta: Alejandro Ospina
Impreso por Ediciones Antropos

Bogotá, abril de 2014

Contenido

Introducción	7
¿Qué determina que las decisiones sobre DESC se implementen o no en los niveles nacional e internacional?	13
Factores que influyen el cumplimiento en los casos nacionales de DESC	13
Los mecanismos de derecho internacional existentes	17
Estudios de caso de mecanismos de implementación exitosos	27
El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: ocuparse de los casos gemelos y mejorar los mecanismos nacionales de implementación	28
El Sistema Interamericano: el fomento de la negociación entre Estado y peticionario.....	31
El cumplimiento del derecho a la alimentación en India	32
El alivio de un desastre humanitario: los derechos de las personas internamente desplazadas en Colombia.....	36
La reforma carcelaria en Estados Unidos	40
El desalojo forzado en Sudáfrica: el caso <i>Olivia Road</i>	42
Estrategias para mejorar la implementación de las decisiones sobre DESC	43

Estrategias para los tribunales nacionales.....	44
Estrategias para los tribunales internacionales.....	55
Estrategias para las ONG	62
Estrategias para las instituciones administrativas estatales de derechos humanos.....	64
Conclusión.....	66
Referencias.....	67

Introducción

Generaciones anteriores de defensores de derechos humanos, jueces, hacedores de políticas públicas y funcionarios de organizaciones internacionales trabajaron arduamente por conseguir el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y garantizar que fueran exigibles ante los tribunales nacionales e internacionales. Esa lucha ha sido exitosa en gran medida. La inclusión de estos derechos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1966 fue solo el comienzo de los esfuerzos para verlos realizados. Hoy es habitual que los tribunales nacionales de todo el mundo, como los de Colombia, India, Sudáfrica y Kenia, tomen decisiones sobre DESC, y varios países han incluido de manera explícita los DESC y su exigibilidad judicial en sus constituciones. Los tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, consideran ahora peticiones sobre DESC. En mayo de 2013, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entró en vigor, lo que significa que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), el órgano del tratado encargado de vigilar el cumplimiento de ese Pacto, atiende ahora demandas de particulares relativas a violaciones de DESC.

No obstante, el esfuerzo por hacer realidad los DESC sigue en curso. El reto al que se enfrentan hoy los jueces, funcionarios y abogados de derechos humanos es garantizar que las decisiones judiciales favorables a los DESC se cumplan en la práctica. Tener sobre el papel el derecho al agua, la vivienda o los servicios de salud no significa mucho, si en la realidad la gente no tiene acceso al agua potable, una vivienda adecuada o servicios de salud de calidad y asequibles.

La creciente bibliografía académica sobre DESC ha tendido a reproducir este vacío. Aunque los estudios existentes acerca de la teoría y las doctrinas jurídicas sobre DESC han permitido avances considerables en la aclaración conceptual y la fuerza práctica de la justiciabilidad de estos derechos, la atención casi exclusiva que se le ha prestado a la fase de elaboración de las sentencias ha creado un punto ciego para el análisis y la práctica: la fase de cumplimiento de las sentencias. Por esa razón, son escasos los estudios sobre el destino de las decisiones activistas después de que estas se hayan aprobado.¹ Más allá de las salas de los tribunales, ¿qué es lo que pasa con las órdenes que se dan en esa sentencia? ¿Hasta qué punto los funcionarios adoptan las conductas exigidas por los tribunales con el fin de proteger un determinado DESC? ¿Qué mecanismos institucionales pueden usar los jueces, los activistas y otros actores involucrados en estos casos para hacer que las decisiones se cumplan?

Aunque no existen datos sistemáticos sobre el nivel de cumplimiento de las decisiones, la evidencia anecdótica sugiere que el incumplimiento de las decisiones judiciales sobre DESC es un problema importante que no solo limita el goce efectivo de los derechos humanos, sino que también amenaza la legitimidad y la fortaleza de los sistemas judiciales, cuando toman decisiones que luego son desconocidas.

Los datos sobre estas decisiones en el nivel internacional son igualmente preocupantes. Si bien es difícil encontrar información específica sobre el cumplimiento de los casos de DESC presentados ante los órganos internacionales, estudiar las medidas de reparación ordenadas en estos casos proporciona una ventana en esta área del derecho. Si se miran los distintos tipos de medidas de reparación ordenadas por los tribunales, se puede determinar cuáles son más relevantes para las decisiones sobre DESC (por ejemplo, programas de formación, fondos comunitarios, cambios legislativos o procesales).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), parte del sistema de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas, establece un procedimiento de queja para los particulares, en vigor desde 2013. Sin embargo, el órgano de tratado todavía no

¹ Para estudios donde se analiza el cumplimiento de sentencias sobre DESC, véase Rodríguez Garavito (2013), Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010), Arcidiácono, Espejo y Rodríguez Garavito (2010), Gauri y Brinks (2008a, 2008b), Uprimny y García (2004) y Yamin y Gloppen (2011).

ha dictado ninguna decisión basada en la demanda de un particular y solo puede considerar peticiones procedentes de diez Estados.² La Comisión de Derechos Humanos (CDH) –órgano de tratado responsable de hacer cumplir el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– ha desarrollado una extensa jurisprudencia y, por consiguiente, merece la pena examinar el nivel de cumplimiento de sus casos. Por lo general, el Relator Especial de las Naciones Unidas, a la hora de decidir si un Estado ha cumplido con una orden que afecta los derechos humanos, calificará las respuestas de los Estados a las recomendaciones de la CDH como “satisfactorias” o “insatisfactoria” (o lo que es equivalente, “no satisfactoria”).³ Hasta el año 2009, la Sección de Peticiones e Investigaciones de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) de las Naciones Unidas estaba vigilando el cumplimiento de 546 peticiones, de las cuales 67 (el 12%) se consideraron “satisfactorias”.

Las tasas de cumplimiento de las decisiones sobre DESC son por lo general más altas en los sistemas regionales que en el sistema universal de derechos humanos, pero eso varía entre los primeros. En el europeo, considerado como el sistema regional que tiene el mejor registro de cumplimiento, los Estados tienden a cumplir las órdenes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativas a indemnizaciones monetarias (en torno al 82% de cumplimiento), pero los niveles de cumplimiento de las órdenes más complejas (como los nuevos juicios o el cambio de leyes o procedimientos, que se requieren con más frecuencia en casos de DESC) son muy inferiores, entre el 31% y el 41% (Hillebrecht 2012: 286). El Sistema Interamericano de Derechos Humanos tiene tasas de cumplimiento mucho más bajas, en especial cuando se trata de órdenes y medidas de reparación relativas a DESC, como establecer fondos para el desarrollo comunitario o proporcionar servicios de salud a los peticionarios.⁴ El sistema africano

² Solo diez Estados han ratificado el Protocolo Facultativo del PIDESC (PF-PIDESC): Argentina, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Ecuador, El Salvador, Mongolia, Portugal, Eslovaquia, España y Uruguay.

³ Una respuesta calificada como satisfactoria no significa que todas las recomendaciones del CDH se hayan puesto en práctica apropiadamente; puede indicar que el Estado ha completado, de hecho, las recomendaciones del CDH o que no hay ninguna recomendación que se haya cumplido de forma completa (Open Society 2010: 119).

⁴ Un análisis efectuado por Baluarte en el año 2012 mostró que el pago de daños pecuniarios se cumplía en el 60% de los casos; el reconocimiento simbólico de responsabilidad, se cumplía con una frecuencia del 64%; los cambios legislativos y administrativos, en un 19%; los Estados

tiene de lejos los niveles más bajos de cumplimiento en todas las categorías relativas a las medidas de reparación.⁵ Si bien la Comisión Africana no recoge de manera sistemática datos sobre el cumplimiento de las medidas de reparación, el incumplimiento es una preocupación continua en sus informes anuales.⁶

cumplían con las órdenes de instaurar programas de formación para los funcionarios públicos en el 38% de las ocasiones; las órdenes relativas a servicios de salud física y mental nunca se cumplían; las órdenes de crear becas y beneficios educativos se cumplieron en el 8% de los casos; las órdenes de devolver los restos de víctimas se cumplían en menos del 10%; las órdenes de crear fondos para el desarrollo y proyectos de apoyo comunitario se cumplieron en el 11 por ciento de los casos (Baluarte 2012: 288-305). Un estudio realizado por González-Salberg en 2010 estudió las tasas de cumplimiento con respecto a decisiones de la Corte en las que se ordenaban diversas medidas de reparación. Sus resultados fueron parecidos a los de otros estudios: la indemnización pecuniaria y el pago de los costos y los gastos se cumplían total o parcialmente en el 92% y el 86% de los casos, respectivamente; darle publicidad a la sentencia se cumplía en el 60% de los casos; el reconocimiento público de la responsabilidad internacional se cumplía en el 70%; las órdenes de modificar la legislación se cumplían en el 46% de los casos, y las órdenes de llevar a cabo investigaciones y castigar a los violadores de derechos tenían las tasas de cumplimiento más bajas, con un 26%. El estudio señalaba que todos los Estados analizados habían tomado algunos pasos para cumplir con las órdenes de la Corte (González-Salberg 2010: 128-29).

- 5 En el año 2007, Viljoen y Louw realizaron un estudio especialmente minucioso sobre el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión, basándose en una revisión de las comunicaciones entre la Comisión y los Estados, y también en los Informes Anuales de Actividad de la Comisión entre 1994 y 2003. De un total de 46 casos sobre los cuales la Comisión ha aprobado una decisión de fondo, encontraron que los Estados habían cumplido de manera total con 6, es decir, el 14% de los casos. Hallaron que los Estados habían cumplido parcialmente con las recomendaciones en 14, o lo que es lo mismo, el 32% de los casos. Los investigadores comprobaron incumplimiento total en 13 casos (30%). Además, en 7 casos (15%), todos relativos a Ruanda y Nigeria, los investigadores determinaron que si bien los Estados habían cumplido con las recomendaciones de la Comisión, este cumplimiento era “situacional”, es decir, se había fundamentado en un cambio de gobierno y, por consiguiente, los cambios que llevaron a la implementación no podían considerarse resultado del intento de los Estados por cumplir con la recomendación de la Comisión (Viljoen y Louw 2007: 4). Por último, Viljoen y Louw señalaron que en 4 casos (9%) el nivel de cumplimiento con las recomendaciones de la Comisión no podía determinarse debido a la falta de información (p. 5).
- 6 Véase African Commission on Human and Peoples' Rights. 2013. 32nd and 33rd Annual Activity Report.

A partir de los decepcionantes niveles de cumplimiento en varios países y en los diversos sistemas internacionales de derechos humanos, el propósito de este documento es proporcionar un panorama de los mecanismos y las estrategias de cumplimiento con el objeto de mejorar la implementación de las decisiones sobre DESC en los niveles internacional y nacional. Esperamos que esta guía provea información útil sobre las estrategias de implementación, que puedan ser consideradas y adoptadas por los órganos internacionales y las instituciones nacionales de derechos humanos, así como por las organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a cuestiones de implementación.

Este documento está dividido en tres secciones. La primera analiza los diversos factores que influyen la implementación de las decisiones sobre DESC en los niveles nacionales e internacional y proporciona un panorama de los mecanismos de implementación existentes en el derecho internacional. La segunda sección describe estudios de casos sobre decisiones nacionales e internacionales cuyo cumplimiento ha sido exitoso. Incluye casos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, India, Colombia, Estados Unidos de América y Sudáfrica. La tercera sección explica las estrategias de implementación recomendadas a partir de los casos exitosos analizados en las secciones anteriores. Estas estrategias pueden ser útiles para distintos sujetos (tribunales internacionales, tribunales nacionales, sociedad civil e instituciones nacionales de los derechos humanos).

¿Qué determina que las decisiones sobre DESC se implementen o no en los niveles nacional e internacional?

Factores que influyen en el cumplimiento en los casos nacionales de DESC

Que las autoridades estatales implementen o no las decisiones de los tribunales sobre DESC depende de varios factores, como la disponibilidad de mecanismos de implementación en el sistema judicial donde se presenta el caso. Los mecanismos de implementación nacionales dependen, a su vez, de cómo esté estructurado el sistema jurídico de un Estado concreto y del contenido de sus leyes. Habría que considerar, entre otras cosas, el derecho constitucional y el derecho procesal, y también las distintas normas constitucionales y legales que regulan a los jueces. Puesto que existe una alta variación con respecto a cómo se configuran los sistemas legales y judiciales, los defensores de derechos humanos deben investigar cuáles son los procedimientos disponibles en la jurisdicción donde están trabajando, y analizar sus posibles fortalezas y debilidades para conseguir que una decisión se implemente de manera efectiva.

Cuando los tribunales, las instituciones de derechos humanos y los defensores de derechos humanos presentes en la sociedad civil determinan qué estrategias son las más apropiadas en un caso determinado de DESC, es útil considerar cómo son afectadas sus estrategias por los factores que se describen a continuación, sin que en ningún caso pretendan constituir una lista exhaustiva. Aunque estos factores suelen afectar las demandas judiciales y el cumplimiento obligatorio de las decisiones nacionales sobre DESC, algunos también afectan la implementación de las decisiones internacionales.

Legitimidad y fortaleza de los jueces. Este es un factor que afecta la implementación de los casos nacionales e internacionales (Dejusticia et ál. 2010: 14). La legitimidad y la fortaleza de un tribunal dependen, entre otros factores, del grado de independencia del tribunal con respecto a otras ramas del Gobierno, de su conocimiento y de la objetividad de sus decisiones. Además del respeto de que disfruten entre las autoridades estatales y la sociedad civil, un aspecto importante de la fortaleza judicial es que los tribunales tengan suficiente poder para hacer cumplir sus decisiones. Deben ser capaces de conservar su jurisdicción sobre el caso, vigilar su implementación, imponer sanciones o multas a los organismos y funcionarios del Estado que las incumplan, y, de ser necesario, declarar en desacato a los organismos y funcionarios del Estado.

La fortaleza y la legitimidad judiciales explican, en parte, la diferencia entre los niveles de implementación de tribunales, por ejemplo, en Sudáfrica y Costa Rica. Los primeros tienen menos legitimidad y menores niveles de cumplimiento que los segundos, que gozan de una mayor legitimidad (Dejusticia et ál. 2010: 14). Otro ejemplo sería el hecho de que los Estados han implementado más decisiones aprobadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que por la Comisión africana, probablemente debido en parte a las diferencias de legitimidad entre uno y otro órgano.

Capacidad institucional. La capacidad institucional tanto del tribunal que dicta la decisión como de los organismos estatales responsables de implementarla son factores importantes que hay que considerar en los casos de DESC. A la hora de determinar qué clase de medidas solicitar, es sustancial considerar si el tribunal tiene el tiempo, los recursos y el conocimiento para vigilar apropiadamente la implementación de sus órdenes (Dejusticia et ál. 2010: 10). Que una decisión se implemente o no depende de si los organismos estatales responsables tienen los recursos, la capacidad y la coordinación interinstitucional necesarios para su implementación. En el nivel internacional, un obstáculo para la implementación de las decisiones judiciales regionales es la falta de mecanismos de coordinación adecuados entre, por un lado, aquellos responsables de intervenir en procesos internacionales y sobre asuntos extranjeros, y, por el otro, las instituciones nacionales cuyas políticas o acciones llevaron a las violaciones y que tienen la capacidad de tomar las medidas para remediarlas. Eso se hace todavía más difícil cuando el Estado tiene un sistema federal dividido en gobiernos nacionales y provinciales (Open Society 2010). Como se

estudiará después en detalle, las instituciones nacionales y las ONG de derechos humanos pueden ayudar a superar la carencia de capacidad de supervisión al actuar como expertos en cuestiones para las que el tribunal no tiene los recursos o el tiempo que le permita tratarlas apropiadamente.

Costos de la implementación. La implementación de cada caso, con independencia del derecho en cuestión, implica un costo, financiero o político, para los organismos estatales a cargo. Las autoridades estatales, los tribunales e incluso los activistas y los abogados litigantes de derechos humanos creen que los costos financieros y políticos de la implementación de decisiones sobre DESC son mucho mayores que los de las decisiones sobre derechos políticos y civiles. Aunque esa es una percepción errónea, basada en una “contabilidad” sesgada de los verdaderos costos de la implementación, es cierto que los grandes casos estructurales y colectivos requieren con frecuencia amplios recursos financieros y la existencia de organismos públicos con capacidad institucional para garantizar su implementación. Además, los costos de implementación pueden incluir el precio político de apoyar decisiones que afectan a grupos muy estigmatizados por la sociedad. Esos costos reales, y también la percepción errónea de que los DESC conllevan costos más altos de implementación, son los factores que en última instancia afectan la implementación de las decisiones sobre DESC. Los activistas internacionales están de acuerdo con que la percepción de los elevados costos de implementación afecta el cumplimiento de las decisiones de los tribunales regionales de derechos humanos (Dejusticia et ál. 2010: 8).

En muchas oportunidades, los tribunales tienen el poder de fomentar la implementación imponiendo sanciones o multas a los organismos públicos administrativos en caso de incumplimiento (Dejusticia et ál. 2010: 8-9). Cuando los tribunales tienen una mayor legitimidad o cuando los activistas garantizan que la opinión pública esté a favor de la implementación, crecen los costos políticos asociados con el incumplimiento. Por consiguiente, los tribunales y los activistas deben considerar, por un lado, el costo de la implementación cuando deciden qué medidas judiciales ordenan o solicitan, y, por otro, cómo garantizar que, en conjunto, los costos percibidos favorezcan la implementación.

Tamaño del grupo demandante. Los académicos han desarrollado una hipótesis con respecto al tamaño del grupo demandante y su relación con el nivel de cumplimiento. Observan que los casos individuales a menudo tienen niveles de cumplimiento muy altos, mientras que los casos

medianos en los que hay un grupo identificable, relativamente pequeño, de demandantes que solicitan un cambio de las políticas públicas tienen niveles de cumplimiento algo inferiores. Los casos colectivos o estructurales, que involucran un mayor número de personas y afectan los recursos y los organismos y representantes del Estado, tendrían los menores niveles de cumplimiento. Los defensores internacionales de los derechos humanos, en especial los que trabajan en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, suelen estar de acuerdo con esas conclusiones (Dejusticia et ál. 2010: 9). Si bien esta generalización puede ser útil cuando se considera qué estrategias de implementación podrían ser útiles en un caso concreto, no siempre es aplicable. De hecho, varios de los estudios de casos exitosos que aquí se estudiarán se refieren a grandes casos colectivos, estructurales.

Los movimientos sociales en torno a los procesos judiciales. La teoría del cambio social plantea que la gente, mediante grupos organizados, puede estar en el centro de la transformación social. Según esta teoría, las organizaciones de los movimientos sociales deberían participar en todas las estrategias de litigio e implementación, en especial las organizaciones de personas cuyos derechos están viéndose afectados o las organizaciones que representan a estas personas. Su participación puede ayudar a mantener la presión pública sobre las autoridades estatales responsables de implementar las decisiones y garantizar una suficiente voluntad política para la etapa de implementación.

Sin embargo, si bien es importante que las personas afectadas se organicen y tengan un apoyo social amplio, no todo caso exitoso de DESC ha estado vinculado con esa clase de movilización social o apoyado por ella. De hecho, los activistas de los DESC han señalado que algunos contextos no permiten esa clase de movilización. Por ejemplo, en lugares como Egipto, los activistas de derechos humanos han adoptado otras estrategias para despertar el apoyo público a favor de las demandas judiciales sobre DESC, como el uso de campañas en los medios de comunicación (Dejusticia et ál. 2010: 6-7).

La determinación del nivel de participación social es un proceso muy dependiente del contexto, en el que se deberían considerar el derecho en cuestión (local frente a nacional), la clase de gobierno (democrático frente a autoritario) y aquellos cuyos derechos están siendo discutidos (titulares de derechos que despiertan simpatía frente a grupos muy estigmatizados), entre otros elementos (Dejusticia et ál. 2010: 6-7).

Los mecanismos de derecho internacional existentes

Aunque este documento se concentra en las estrategias de implementación de las decisiones sobre DESC, todos los casos exitosos de estrategias de implementación deberían basarse en una comprensión profunda de la capacidad, las fortalezas y las debilidades del sistema judicial relevante. Los activistas deberían comprender las “reglas del juego” tal y como son definidas por el sistema jurídico relevante. En el caso de las decisiones nacionales, como se mencionó antes, estas normas están definidas por las regulaciones constitucionales y legislativas sobre los poderes y los procedimientos de los jueces en cada Estado. En el nivel internacional, hay normas que provienen principalmente de los tratados que crean órganos de derechos humanos judiciales y cuasi judiciales, junto con normas procesales que regulan su funcionamiento interno. Y, como se verá, los órganos de derechos humanos han desarrollado muchos mecanismos de implementación y vigilancia por sí mismos, mediante interpretaciones creativas de sus poderes implícitos. Este ha sido un desarrollo importante en todos los sistemas aquí considerados: el sistema universal de derechos humanos o de las Naciones Unidas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

El sistema universal (el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas)

El sistema internacional o universal de derechos humanos está compuesto por varios tratados de derechos humanos bajo los auspicios de las Naciones Unidas y sus órganos de tratados relacionados, que están formados por expertos independientes responsables de supervisar y facilitar la implementación nacional de las obligaciones contenidas en los tratados de derechos humanos. Los principales mecanismos mediante los cuales estos órganos de tratados vigilan las violaciones de derechos humanos son la revisión de los informes periódicos que el Estado entrega y las quejas individuales, también conocidas como procedimientos de presentación de comunicaciones.¹

¹ El procedimiento de comunicaciones individuales es facultativo, y no todos los órganos de tratados tienen ese mecanismo. Para los que lo tienen, los Estados deben reconocer formalmente la jurisdicción del órgano de tratado para examinar esas comunicaciones, con independencia de

Conforme con el mecanismo de presentación de quejas individuales, una persona que considera que sus derechos convencionales han sido violados puede presentar una queja (conocida como comunicación) ante el órgano de tratado relevante. El órgano de tratado asume una función cuasi judicial y determina si los derechos del individuo han sido violados, recomendando medidas que el Estado debería adoptar para remediar la violación, de existir esta. El Comité de Derechos Humanos (CDH) es el órgano de tratado más antiguo con un procedimiento de quejas individuales, también llamado, como se ha dicho, presentación de comunicaciones. Desde 1977, ha estado vigilando el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por parte de los Estados, y, por tanto, será objeto de estudio en los siguientes párrafos.²

En 1990, el CDH comenzó a supervisar los niveles de cumplimiento de sus “dictámenes” (el nombre que se le da a sus conclusiones y recomendaciones) mediante la creación del Relator Especial para el Seguimiento de los Dictámenes, cargo que se reconoció formalmente en 1997.³ Este mecanismo de seguimiento implica la participación del CDH, la Sección de Peticiones e Investigaciones, y el Relator. Este procedimiento comienza con una decisión del CDH, que solicita información sobre las medidas que el Estado ha tomado para cumplir con su dictamen y recomendaciones. El Estado tiene por lo general seis meses para entregar una respuesta. Cuando el Estado no responde o no proporciona suficiente información, el Relator Especial para el Seguimiento de los Dictámenes presenta un informe al CDH, que a su vez recomienda acciones adicionales por parte del Estado (Open Society 2010: 124).

la ratificación del propio tratado. En la actualidad, hay seis órganos de tratado que tienen un mecanismo de comunicación individual: el Comité de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención contra la Tortura (CAT), la Convención contra la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Comisión sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades (CRPD).

- 2 El PIDESC tiene un procedimiento para comunicaciones individuales, que entró en vigor en 2013. Sin embargo, el órgano de tratado no ha dictado ninguna decisión con respecto a las comunicaciones individuales, lo que hace imposible determinar cómo planea garantizar la implementación de sus decisiones.
- 3 En los últimos años, la CAT, la CERD y la CEDAW han instituido procedimientos de seguimiento parecidos a los del CDH (Reglamentos de la CEDAW, la CERD y la CAT).

Si el Estado no responde a la solicitud de información hecha por el Comité o da una respuesta insatisfactoria, la Sección de Peticiones e Investigación le enviará un recordatorio. Si el Estado no responde adecuadamente a ese recordatorio, la Sección de Peticiones puede referir el caso al Relator Especial. Tal vez la estrategia más común a la que recurre el Relator Especial sea reunirse con los representantes del Estado en Ginebra o Nueva York para efectuar consultas sobre el seguimiento durante una de las tres reuniones anuales del CDH. Durante estas consultas, el Relator Especial le preguntará al Estado cuáles son las medidas de implementación que ha introducido para hacer efectivos los dictámenes del CDH y cuáles son los obstáculos que enfrenta en sus esfuerzos de implementación (Open Society 2010).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El sistema regional europeo de protección de derechos humanos está compuesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de Ministros (COM). Fue establecido en 1959 por el Consejo de Europa (COE) mediante el artículo 19 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que protege los derechos civiles y políticos en toda la región. El Tribunal tiene jurisdicción sobre los 47 Estados que componen el COE. Además de las solicitudes de consulta o interestatales, el Tribunal puede atender peticiones de particulares en las que se alegue la violación de los derechos del demandante contenidos en la Convención Europea.

El Tribunal tiene 47 jueces, divididos en cinco secciones. Cada sección forma una sala, compuesta por 7 jueces. La Gran Sala, integrada por 17 jueces, actúa como órgano de apelación y como tribunal de primera instancia en los casos que involucran cuestiones novedosas o importantes, o que supondrían apartarse de la jurisprudencia firme. Además de los jueces, el Registro del Tribunal cuenta con 250 abogados que ayudan al Tribunal (Caflich 2006: 10).

El Comité de Ministros está compuesto por los ministros de Asuntos Exteriores o los representantes diplomáticos permanentes de los Estados miembros del Consejo de Europa. El COM es el órgano de decisión del COE y es responsable de supervisar la ejecución de las sentencias sobre derechos humanos dictadas por el Tribunal. El COM lleva a cabo esta función mediante un “modelo participativo de rendición de cuentas”, que combina una política de información, el conocimiento experto técni-

co con respecto a la implementación, y la denuncia y el avergonzamiento públicos (Hillebrecht 2012: 281).

El Tribunal Europeo no ordena, por lo general, medidas prescriptivas. No promueve cambios de las políticas públicas, ni deroga la jurisprudencia nacional, ni siquiera determina las medidas apropiadas para remediar la situación del demandante. Debido a su fuerte posición a favor del principio de subsidiariedad, el Tribunal no cree que tenga jurisdicción para hacer esas recomendaciones al Estado. Eso explica por qué a menudo se limita a identificar las violaciones sin proponer soluciones específicas (Hillebrecht 2012: 281).

Una vez que el Tribunal acepta un caso y determina la existencia de una violación de la Convención, los Estados deben “razonar a partir de la violación” para determinar cuál es la medida de reparación apropiada para un caso específico y cuáles son las acciones necesarias para evitar violaciones futuras parecidas (Hawkins y Jacoby 2011: 52). Con el transcurso de los años, las decisiones de la Corte han destacado tres obligaciones principales de los Estados, presentes en la mayoría de las sentencias: 1) medidas de satisfacción justa, 2) medidas individuales y 3) medidas generales para prevenir violaciones parecidas (Hillebrecht 2012: 281).

En los últimos años, las dudas tradicionales del Tribunal a la hora de ordenar medidas específicas en sus sentencias han ido desapareciendo poco a poco por necesidades judiciales. Además de la avalancha de peticiones que recibe la Corte cada año, el COM conserva su jurisdicción sobre los casos hasta que el Estado haya adoptado las medidas de reparación y no repetición adecuadas. Eso ha llevado a una carga de casos insostenible para el Tribunal y el COM, agravada por los casos sobre violaciones similares procedentes del mismo Estado (casos gemelos), que suponen que el Estado no ha implementado de forma adecuada las medidas de reparación, en particular las medidas de no repetición, lo que lleva a violaciones idénticas.

Los estudiosos del Tribunal Europeo han señalado sus poderes relativamente sólidos en materia de cumplimiento, en comparación con otros sistemas regionales de derechos humanos. El Tribunal Europeo usa de forma efectiva la presión de pares y “la denuncia y el avergonzamiento públicos” llevados a cabo por el COM; el COE también supervisa el cumplimiento de las sentencias del Tribunal mediante los informes del relator de la Asamblea Parlamentaria, en los que se examina la implementación de las sentencias por parte de los Estados y de otros medios políticos (Hillebrecht 2012: 283).

Una vez que el Tribunal emite la sentencia final, la responsabilidad de su implementación se transfiere al COM. Como se ha descrito, este órgano intergubernamental está compuesto por representantes de cada uno de los Estados miembros del COE, por lo general los ministros de Asuntos Exteriores o sus delegados. El trabajo del COM es apoyado por una Secretaría que, a su vez, cuenta con un Comité de Asuntos Legales y Derechos Humanos, cuyos abogados y especialistas del Departamento de Ejecución de Sentencias trabajan con Estados y asesoran al COM con respecto a la implementación (Cali y Bruch 2011: 6, 12).

Después de recibir la decisión final, el COM incluye inmediatamente el caso en su agenda e invita entonces al Estado a informarle sobre las medidas adoptadas para ocuparse de las violaciones. Para cumplir con esta invitación, el Estado trabaja con la Secretaría de Ejecución de Sentencias de Derechos Humanos para desarrollar un plan de acción, que debe presentar al COM dentro de los seis meses siguientes a la sentencia final (Cali y Bruch 2011: 13). El Comité puede, “cuando sea apropiado, adoptar decisiones o resoluciones provisionales en las que exprese su preocupación, anime o haga sugerencias con respecto a la ejecución” (COE, COM, first annual report 2007, citado en Hawkins y Jacoby 2011: 52).

Después de que los Estados presenten su plan de acción, deben ofrecer informes periódicos al COM, con el fin de que este órgano conozca los progresos que se han hecho en la implementación de la sentencia de la Corte. El COM puede considerar también alegaciones de las ONG con respecto a la ejecución de las sentencias (Rules of COM for the Supervision of the Execution of Judgment and of the Terms of Friendly Settlements, Rule 9). Durante sus reuniones cuatrimestrales sobre derechos humanos, el COM puede aprobar resoluciones provisionales sobre los casos individuales, que dispongan medidas que los Estados deberían tomar o cronogramas para acciones adicionales (Cali y Bruch 2011: 15). Cuando el COM está convencido de que el Estado ha adoptado las medidas de reparación y no repetición adecuadas, aprobará una resolución final con la que se cerrará el caso (Hawkins y Jacoby 2011: 52-53). En general, cabe esperar que los Estados tarden entre dos y cinco años en completar el proceso.

Después de pasar varios años ponderando cómo mejorar su eficiencia y aumentar el cumplimiento de las decisiones de la Corte, el COM reformó el sistema mediante la aprobación del Protocolo 14 en el año 2004. Luego de muchos cambios, el nuevo protocolo le permite al COM iniciar un proceso de desacato contra los Estados que no cumplen las sentencias

del Tribunal. Según ese procedimiento, una mayoría de dos tercios del COM puede solicitarle al Tribunal que determine si el Estado ha cumplido con la implementación. Si no lo ha hecho, el Tribunal puede aprobar una resolución provisional en la que se declara que el Estado no ha cumplido con sus obligaciones y de nuevo referir el caso al COM para que este tome medidas adicionales (Caflish 2006: 10). Por desgracia, el COM todavía carece del poder para obligar al cumplimiento, y la implementación de las medidas necesarias depende de la voluntad del Estado. La sanción final por la no implementación sería la expulsión del Estado del Consejo de Europa, pero esta sanción nunca ha sido usada (Cali y Bruch 2011: 15).

El sistema interamericano

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que es el sistema regional de derechos humanos de las Américas, está compuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ambas forman parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), organismo político y económico que cubre la totalidad del continente americano. Además de una supervisión general y temática de la situación de derechos humanos en los 35 Estados miembros de la OEA, la Comisión está autorizada a recibir peticiones de particulares de todos los Estados miembros de la OEA con respecto a las violaciones de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y otros tratados regionales en la materia, mientras que la Corte está autorizada a atender esas quejas cuando proceden de los 21 Estados⁴ que han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión tiene la autoridad de revisar las quejas individuales presentadas contra cualquiera de los 35 Estados miembros de la OEA. El procedimiento para los casos individuales establecido por la Convención Americana y el Reglamento de la Comisión tiene dos etapas: una de admisibilidad y otra de estudio de fondo. Mientras la queja esté pendiente

de resolverse ante la Comisión, este organismo puede ayudar a las partes a alcanzar un acuerdo de solución amistosa, en caso de que así lo soliciten. Si las discusiones para llegar a un acuerdo de solución amistosa fracasan, la Comisión continuará con el proceso. Si la Comisión encuentra una violación durante la etapa de estudio de fondo del caso, preparará un informe preliminar en el que explicará las violaciones y enumerará recomendaciones que el Estado debería implementar para rectificarlas o compensarlas. El Estado tiene tres meses para cumplir con las recomendaciones de la Comisión. Si no cumpliera, la Comisión tiene dos opciones: 1) aprobar una decisión final, que será pública, o 2) llevar el caso ante la Corte, siempre y cuando el Estado haya aceptado su jurisdicción (Baluarte 2012: 270). Si se tiene en cuenta que las recomendaciones de la Comisión no son vinculantes, la posibilidad de referir los casos a la Corte es tal vez la herramienta más sólida con que cuenta para fomentar el cumplimiento de sus decisiones.

Más allá de su capacidad de referir los casos a la Corte, el poder de la Comisión de vigilar el cumplimiento de sus recomendaciones no se declara de forma expresa en la Convención. La Comisión lleva a cabo esta función basándose en una teoría del poder implícito, como una condición necesaria para desempeñar de manera adecuada sus deberes. La Comisión actuó apoyándose en este poder implícito de supervisión cuando adoptó en el año 2001 la reforma de su Reglamento. Además de referir más casos a la Corte, la reforma más relevante a su supervisión de la implementación está en el artículo 47, que dice: “Una vez publicado un informe sobre solución amistosa o sobre el fondo en los cuales haya formulado recomendaciones, la Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias, con el fin de verificar el cumplimiento con los acuerdos de solución amistosa y recomendaciones”. No obstante, no hay obligación de que los Estados cumplan con las medidas de seguimiento, y la Comisión rara vez ha hecho uso de esta norma.

La Comisión incluyó por primera vez datos sobre la implementación de sus recomendaciones en su informe anual del año 2001. Los datos relativos al cumplimiento del Estado son recogidos mediante una solicitud por carta enviada a las partes. Una de sus herramientas básicas –sin que sea muy efectiva– para inducir al cumplimiento de sus recomendaciones es identificar e intentar avergonzar públicamente a los Estados que las hayan incumplido.

⁴ Entre los Estados que han reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte están Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Recuperado de : <http://www.cidh.oas.org/basicos/english/Basic4.Amer.Conv.Ratif.htm>.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Convención Americana y la Carta de la OEA son vagas con respecto a cómo deberían hacerse cumplir las sentencias de la Corte. El único mecanismo de supervisión que incluyen la Convención y el Estatuto de la Corte es la entrega de informes anuales por parte de la Corte a la Asamblea General de la OEA. A pesar de la falta de claridad en los mecanismos y procedimientos establecidos para la implementación de las decisiones de la Corte, este órgano judicial ha usado su autoridad conforme a varios de los artículos de la CADH, su estatuto y su reglamento para desarrollar su propio informe dinámico para supervisar el cumplimiento (Shaver 2010: 664). La supervisión del cumplimiento de sus sentencias se ha convertido en una de las actividades más exigentes de la Corte, según aumenta el número de casos activos cada año, y esta vigila periódicamente los detalles de cada una de las medidas ordenadas (Antônio Cançado Trindade, en Ventura 2006: párr. 23). En el año 2012, estaba supervisando la implementación de sus órdenes en 138 casos (Corte Interamericana, Informe Anual 2012: 17).

Cuando la Corte Interamericana aprobó sus primeras órdenes de reparación en 1989, desarrolló un marco para supervisar el cumplimiento, donde declaró que supervisaría sus órdenes y cerraría el expediente solo cuando el Estado las hubiera cumplido. La Corte aprobó sus primeras órdenes de cumplimiento en dos casos contra Perú en el año 2001, *Barrio Altos c. Perú* (párr. 50) y *Durand y Uguarte c. Perú* (párr. 45). Los procedimientos se convirtieron pronto en la práctica estándar para todas las decisiones de la Corte. Para el año 2002, había incluido órdenes de cumplimiento para cada aspecto de sus órdenes de reparación. Estas órdenes ayudan a aclarar las expectativas de la Corte y proporcionan un fundamento para sus informes anuales a la Asamblea General (Baluarte 2012: 277).

En 2005, la Corte modificó sus procedimientos de supervisión de cumplimiento. En la actualidad, requiere que el Estado informe de los pasos adoptados para implementar una decisión solo después de que el plazo máximo determinado en la decisión se haya cumplido. Una vez que la Corte recibe esta información, remite el informe a la Comisión y a las víctimas o a sus representantes con el objeto de que puedan comentarlo (Krsticevic 2007). Después de considerar la información proveniente de las tres partes (el Estado, la Comisión y las víctimas o sus representantes), la Corte determina el nivel de cumplimiento del Estado. Si determina que

el Estado ha cumplido completamente su decisión, cerrará el caso. Si no, calificará el caso como “incumplimiento” e incluirá ese estado del caso en su informe anual a la OEA (p. 33).

Una vez que el caso reciba la calificación de incumplimiento en el informe anual de la Corte, esta no requerirá ya más información del Estado cada año, sino que dará por sentado que, a menos que el Estado proporcione información en contrario, no ha habido cambio en el estado de incumplimiento con respecto al caso. No obstante, la Corte sigue conservando el poder de solicitar información al Estado o de celebrar audiencias de supervisión de cumplimiento siempre que lo considere necesario. Si la Corte determina que un Estado no ha hecho progresos o que se niega a cumplir con su decisión, puede remitir el caso directamente a la OEA y solicitar que ese órgano emprenda acciones con respecto al incumplimiento del Estado, aunque ese mecanismo se utiliza en escasas ocasiones (Krsticevic 2007: 32).

Pobre supervisión de la Organización de Estados Americanos

Como ya se mencionó, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos es parte de la OEA, el principal foro político, jurídico y social en el hemisferio. La Asamblea General es el órgano supremo de la OEA y está constituida por todas las delegaciones de los Estados miembros. Tanto la Comisión como la Corte informan anualmente de sus actividades a la Asamblea General.

La Asamblea General de la OEA tiene dos funciones importantes en la implementación de las decisiones de la Corte y las recomendaciones de la Comisión. La primera es incluir entre sus actividades la discusión de los casos de Estados incumplidores de sus decisiones; la segunda, su poder de efectuar recomendaciones e imponer sanciones a los Estados incumplidores (ACHR art. 65). La Corte redacta su propio informe anual para ser aprobado por la Asamblea General; luego, lo envía al presidente del Consejo Permanente de la OEA y al Secretario General con el fin de que lo remitan a la Asamblea General, conforme con lo dispuesto en el artículo 91.f de la Carta de la OEA (Shaver 2010: 664).

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

La Organización para la Unidad Africana, organismo regional para promover la unidad, la solidaridad y la estabilidad en África se constituyó en 1963, cuando la Carta Africana fue firmada por 32 Estados. La Organiza-

ción se convirtió en la Unión Africana en 2001 y en la actualidad tiene 54 Estados miembros. El objeto principal de esta nueva organización regional es el desarrollo social y económico, y la unidad política. Mientras que su finalidad general nunca ha sido la protección y la promoción de los derechos humanos, en el marco de la Organización para la Unidad Africana, los Estados miembros adoptaron la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en 1981.

Los principales órganos de derechos humanos que forman el Sistema Africano son la Comisión Africana y la Corte de Derechos Humanos y de los Pueblos.⁵ Los artículos 30 a 45 de la Carta establecen la creación de una Comisión compuesta por 11 miembros cuya responsabilidad es promover, proteger e interpretar los derechos enumerados en la Carta. La Comisión es el primer órgano de derechos humanos continental con autoridad para atender quejas individuales con respecto a las violaciones de la Carta Africana. Además de declarar la existencia de violaciones, la Comisión puede aprobar recomendaciones no vinculantes con respecto a cómo el Estado debe reparar la violación y compensar a la víctima, y evitar violaciones futuras.

La Carta no contiene un mecanismo de seguimiento para garantizar el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión. Sus únicas normas relevantes para la implementación se encuentran en el artículo 58, que establece que si la Comisión conoce de situaciones de violaciones masivas de los derechos humanos, debe enviarse el caso a la Asamblea de la Unión Africana de Jefes de Estado y Gobierno (Viljoen y Louw 2007: 21).

A pesar de la falta de un procedimiento formalizado, la Comisión ha emprendido ciertos esfuerzos para promover la implementación de sus recomendaciones: enviará cartas a los Estados parte solicitándoles el cumplimiento; hará uso de las visitas promocionales para hacer seguimiento a

⁵ La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos fue establecida en 1998 por el Protocolo de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos. Sin embargo, el Protocolo entró en vigor el 25 de enero de 2004. La Corte tiene 11 jueces y, además de la autoridad de atender casos a solicitud de los Estados parte del Protocolo, recibe casos relativos a violaciones de los derechos individuales cuando le son referidos por la Comisión. El artículo 29 del Protocolo establece que el Consejo de Ministros de la Unión Africana es responsable de supervisar la ejecución de las sentencias de la Corte, y que esta última puede identificar casos de incumplimiento y comunicárselo a la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su informe anual de actividades. Hasta la fecha, la Corte no ha decidido de fondo ningún caso.

la falta de implementación del Estado, incluido el deber de informar sobre las medidas que se han tomado para dar efecto a sus recomendaciones en el siguiente informe periódico, y aprovechar el examen de los informes del Estado para interrogar a sus representantes con respecto a las medidas adoptadas en casos específicos. Si bien esas iniciativas son elogiadas, se han llevado a cabo de forma ad hoc, caso por caso, y su uso sigue siendo la excepción (Viljoen y Louw 2007: 17).

En 2010, la Comisión reformó su reglamento para proporcionar un fundamento jurídico a sus esfuerzos de seguimiento sobre casos individuales. El artículo 115 dispone que, a los seis meses de la decisión, el Estado debe informarle de las medidas adoptadas para implementar la decisión. La Comisión puede solicitarle información adicional o enviar recordatorios en caso de que el Estado no responda. Además, a cada caso se le asigna un comisionado para que le haga seguimiento al cumplimiento e informe del estado del caso durante las sesiones públicas de la Comisión. Por último, este organismo puede reportar casos de incumplimiento al Subcomité del Comité de Representantes Permanentes y al Consejo Ejecutivo sobre la Implementación de las Decisiones de la Unión Africana.

Estudios de caso de mecanismos de implementación exitosos

En la siguiente sección se estudiarán varias historias exitosas de implementación de decisiones sobre DESC en los niveles internacional y nacional. Analizaremos los factores institucionales que influenciaron la decisión del Estado de cumplir con las decisiones sobre DESC y también las medidas que tomaron los tribunales para fomentar el cumplimiento. En los casos estudiados se verá que las estrategias recomendadas en este documento se desarrollaron en diferentes contextos.

Los casos escogidos reflejan las estrategias que hemos encontrado más exitosas y que se examinarán en detalle a continuación. En la esfera nacional, estas estrategias son: i) la conservación de una jurisdicción de seguimiento por parte del tribunal; ii) el uso de indicadores de derechos humanos para medir el cumplimiento; iii) el uso de comités de expertos; iv) la reforma estructural, en especial la llevada a cabo mediante la administración judicial, y v) los intercambios sustantivos. En la esfera internacional, las estrategias incluyen: a) la definición y coordinación de la responsabilidad entre participantes internacionales y nacionales, ii) el uso de sentencias piloto, iii) el fomento de los acuerdos de solución amistosa y

iv) reuniones sobre cumplimiento entre tribunales, autoridades estatales y peticionarios.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos:

ocuparse de los casos gemelos y mejorar

los mecanismos nacionales de implementación

Aunque muchos Estados sí implementan las decisiones del Tribunal Europeo, el número creciente de “casos gemelos” (violaciones reiteradas de derechos debido a la inacción de un Estado a la hora de implementar adecuadamente medidas de no repetición u ocuparse de las cuestiones subyacentes de política pública) provenientes de ciertos Estados ha saturado la lista de casos del Tribunal y ha reducido los niveles de cumplimiento. Hace poco, el COE y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han intentado ocuparse de los bajos niveles de implementación de las decisiones del Tribunal y de los casos gemelos. El sistema ha decidido hacer dos cambios importantes: 1) concentrarse en la coordinación y la comunicación entre, por un lado, los agentes que representan al Estado en un nivel internacional y, por el otro, las autoridades nacionales con el poder de aprobar los cambios necesarios para implementar las decisiones de la Corte, y 2) conceder a la Corte, mediante las sentencias piloto, un papel más activo a la hora de ordenar medidas judiciales y vigilar la implementación en casos de violaciones extendidas.

Atención principal a los mecanismos nacionales de implementación

En el año 2008, el Comité de Ministros del COE aprobó una recomendación que le solicitaba a cada Estado establecer tanto un “coordinador nacional de sentencias” como mecanismos para garantizar la comunicación y la transmisión de la información relevante entre ese coordinador y el COM, con la esperanza de que esta institucionalización de la implementación ayudara a desarrollar mecanismos estables para mejorar el cumplimiento futuro y evitar violaciones futuras (Open Society 2013: 27, 31).

Los Estados miembros del COE han respondido con rapidez a las solicitudes de ese órgano para mejorar la implementación nacional de las sentencias del Tribunal. Desde comienzos de la década de 2000, varios Estados han dado pasos en esa dirección. Por ejemplo, en el año 2005, Italia creó un sistema de pago centralizado para las sentencias de la Corte, dependiente de la autoridad del Ministerio de Asuntos Económicos, para simplificar y hacer más expedito el pago de reparaciones financieras

(Open Society 2013: 42). Más tarde, a finales de 2006, Italia aprobó la Ley Azzolini, que transfiere la implementación de las sentencias del Ministerio de Asuntos Exteriores a la Oficina del Primer Ministro, y especifica los poderes y deberes del Primer Ministro con respecto a las sentencias de los tribunales europeos (pp. 27, 39). El principal fin de la ley ha sido vincular las funciones de las diferentes ramas del Gobierno italiano, mejorar la comunicación y aumentar la información compartida entre el Primer Ministro y el Parlamento (p. 39). Además, en 2011, Rusia adoptó un decreto presidencial que estableció un marco para supervisar las decisiones de la Corte, pensado para garantizar la implementación de las sentencias que exigen reformas legislativas y para permitir al Ministerio de Asuntos Exteriores discutir las estrategias de implementación sugeridas por la sociedad civil y por las autoridades estatales, hacer recomendaciones al presidente ruso, establecer plazos anuales y publicar sus actividades de supervisión (p. 39).

Estas leyes intentan ocuparse de los obstáculos específicos para la implementación que surgen en un país concreto y, por consiguiente, toman diferentes enfoques. Una estrategia consiste en aumentar la autoridad de los responsables de implementar las decisiones del Tribunal; otra, en incrementar la coordinación entre los funcionarios y organismos estatales relevantes. Sin embargo, otra opción que ha sido usada es crear comités ad hoc interministeriales para ocuparse de un caso específico o de un grupo de casos.

Sentencias piloto: Broniowski vs. Poland

A medida que el Tribunal Europeo se fue preocupando más por los casos gemelos –o casos en los que el mismo problema proviene del mismo Estado, saturando la lista de casos del Tribunal–, comenzó a experimentar con formas de aligerar parte de su carga. Desde 2004, el Tribunal ha dictado “sentencias piloto”, que son parecidas a las decisiones de la Corte Interamericana en el sentido de que establecen medidas específicas que los Estados deben cumplir sujetos a cronogramas (Buyse 2009: 22). Con las sentencias piloto, el Tribunal retiene su jurisdicción y supervisa la implementación de sus decisiones por parte del Estado. Hasta la fecha, esas sentencias se han usado solo en casos de violaciones sistemáticas de derechos humanos a gran escala.

El primer caso de sentencia piloto decidido fue *Broniowski vs. Poland*, a menudo referido como el caso Bug River. Este se refería a una política

polaca problemática con respecto a la compensación adecuada de unas 80.000 personas desplazadas después de la Segunda Guerra Mundial. En el momento de la sentencia del Tribunal, había 167 demandas pendientes sobre el mismo problema. En un cambio decisivo con respecto a su postura usual de mostrar deferencia hacia la discrecionalidad de los Estados, el Tribunal ordenó a Polonia que hiciera cambios legislativos para prevenir problemas similares. Como resultado de la sentencia, en el año 2005, el Gobierno de Polonia y los demandantes en el caso Broniowski llegaron a un acuerdo de solución amistosa. Los jueces polacos declararon inconstitucional los aspectos de la ley existente referidos a la compensación, y el órgano legislativo propuso y adoptó más tarde una nueva ley que regulaba el tema a finales de 2005.⁶

Teniendo en cuenta que las sentencias piloto fueron diseñadas específicamente para ocuparse de casos de violaciones de derechos humanos sistemáticas o generalizadas, no sorprende que el procedimiento se haya usado para ocuparse de los casos que implican cuestiones de DESC. En el año 2006, la Gran Sala decidió el caso *Hutten-Czapska vs. Poland*, en el que se discutía una política de control de rentas diseñada para proteger de aumentos extremos de renta a los arrendatarios. Sin embargo, las restricciones, que afectaban a unos 100.000 propietarios arrendadores, eran tan estrictas que estaban generando pérdidas, puesto que los propietarios no podían aumentar la renta en absoluto. En una decisión destacable, el Tribunal ordenó a Polonia que terminara con esas violaciones sistémicas y estableciera y garantizara un equilibrio justo entre “los intereses de los arrendadores y el interés general de la comunidad”, con lo que, en esencia, le ordenaba a Polonia reformar una política económica y social. En 2008, la Gran Sala cesó su supervisión del caso, después de que el demandante y Polonia llegaron a un acuerdo de solución amistosa, y este país hubiera mostrado un “compromiso activo” para reformar el sistema de control de rentas. La supervisión específica se delegó al Comité de Ministros.⁷

6 ECtHR, *Broniowski vs. Poland*, 19 de diciembre de 2002. Admisibilidad. Appl. No. 31443196. Fondo, 22 de junio de 2004 (citada en Buyse 2009: 3-4).

7 ECtHR, *Hutten-Czapska vs. Poland*, Gran Sala, 19 de junio de 2006. Appl. No. 35014/97, párr. 236 (en Buyse 2009: 7).

El Sistema Interamericano: el fomento de la negociación entre Estado y peticionario

Los procesos de supervisión de la Corte Interamericana funcionan a menudo como una plataforma para la negociación entre el Estado y el peticionario, en los que la Corte actúa como mediador. Esos procesos han tenido éxito en la implementación de varias decisiones en el Sistema Interamericano. Por ejemplo, en la *Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, la Corte ordenó: “El Estado debe implementar, en un plazo razonable, programas de educación en derechos humanos y derecho internacional humanitario permanentes dentro de las Fuerzas Armadas colombianas, en todos los niveles jerárquicos, en los términos de los párrafos 316 y 317 de esta Sentencia”.⁸ La consecuencia fue que, en 2008, el Gobierno creó un acuerdo de cooperación con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que estuvo de acuerdo en supervisar la implementación del programa de formación. En colaboración, Colombia y el Instituto desarrollaron un programa permanente de formación en derechos humanos para las Fuerzas Armadas colombianas y un departamento de derechos humanos en el Ejército, y ambas medidas formaron parte de una Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (Baluarte 2012: 287).

El caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua* fue el primero en que un tribunal regional reconoció el derecho comunitario de los pueblos indígenas a su tierra ancestral. En general, las órdenes por las que se otorga un título colectivo a tierras indígenas han sido difíciles de implementar en el Sistema Interamericano. Sin embargo, como resultado de la sentencia de la Corte, el Gobierno nicaragüense y representantes de la comunidad awas tingni formaron dos comisiones, encargadas de implementar ciertos aspectos de la sentencia. Una de las comisiones conjuntas supervisó que la inversión de 50.000 dólares beneficiara a la comunidad en su conjunto, mientras que la otra fue responsable de delimitar, demarcar y titular el territorio de la comunidad awas tingni (Alvarado, 2007, citado en Open Society 2010: 71).

La primera comisión usó los fondos para construir una residencia para estudiantes awas tingni. Pero la segunda comisión fue incapaz de completar la tarea asignada debido a que los gobiernos intentaron de mala

8 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Masacre de Mapiripán c. Colombia*, 2005. Puntos resolutivos, párr. 13.

fe persuadir a la comunidad para que aceptara un acuerdo menos favorable. Se hizo un segundo intento en 2003, cuando el órgano legislativo nicaragüense aprobó un ley de demarcación de tierras, y Nicaragua por fin le concedió títulos sobre la tierra a la comunidad awas tingni en 2008 (Open Society 2010: 75-76).

La Corte también aprueba órdenes de cumplimiento en su supervisión de los casos para establecer plazos máximos u ordenar otras medidas para garantizar el cumplimiento. En un caso contra Guatemala, la Corte facilitó la comunicación entre los peticionarios y el Estado. En Guatemala, la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos, que era el organismo que representaba a ese Estado ante la Corte, informó a ese órgano judicial que no podía implementar algunos aspectos de la decisión de la Corte porque las instituciones estatales involucradas se negaron a atender las solicitudes de la Comisión Presidencial. En respuesta, la Corte usó una orden de cumplimiento en la que requería que el Gobierno de Guatemala nombrara agentes como interlocutores para la implementación de las órdenes.⁹ Como los activistas han señalado, los esfuerzos de la Corte por desarrollar procedimientos más específicos de comunicación pueden ayudar a superar los atascos burocráticos que crean obstáculos para la implementación (Open Society 2010: 84).

El cumplimiento del derecho a la alimentación en India

En 2001, a raíz de una crisis causada por una grave sequía y hambruna, la organización india People's Union for Civil Liberties (PUCL) presentó una demanda constitucional –basada en el derecho a la vida reconocido por la Constitución de la India– contra el Gobierno central, la Food Corporation of India y varios gobiernos de los estados indios. La demanda denunciaba que esas entidades no habían satisfecho un mínimo de necesidades alimentarias de los ciudadanos y fue presentada en nombre de los residentes pobres del Estado que no habían recibido la ayuda alimentaria requerida como ordenaba la ley. En esa época, el 73% de los pueblos en el estado de Rajasthan estaban afectados por la sequía y el 50% de los niños de ese estado estaban malnutridos. Al mismo tiempo, la Food Corporation of India (FCI) tenía en sus depósitos más de 60 millones de toneladas

de granos, más de 40 millones de la cantidad requerida por las reservas de emergencia. Debido a que los granos permanecían al aire libre, se estaban pudriendo literalmente, mientras que los pueblos vecinos pasaban hambre (Human Rights Law Network, *PUCL vs. Union of India & others*).

En noviembre de 2001, el Tribunal Supremo de la India decidió que el sistema de distribución público (SDP) constituía un derecho jurídico de los pobres de la India constitucionalmente protegido y dio algunas primeras sugerencias sobre cómo el Gobierno debería implementar los programas de distribución y, más tarde, de otras clases (Birchfield 2010: 699).¹⁰ Las órdenes provisionales posteriores aprobadas por la Corte en el caso PUCL han definido de manera gradual los contenidos del derecho a la alimentación en la India. Aunque las primeras órdenes del Tribunal estuvieron relacionadas sobre todo con el programa SDP, especificaron en detalle las políticas generales e incluso el funcionamiento cotidiano del programa, y las principales obligaciones de los gobiernos local, estatal y central (Graham 2011: 10). A medida que el caso avanzaba, el Tribunal comenzó a incluir otros programas concernientes al derecho a la alimentación: programas específicos de distribución pública, el programa de comidas de mediodía, el programa nacional de pensiones de ancianidad, el programa integrado de desarrollo infantil, el programa nacional de beneficios de maternidad y el programa nacional de beneficios familiares (p. 10).

Hoy, el SDP de la India es el programa más grande e integral diseñado para garantizar la seguridad alimentaria. Desde el surgimiento del caso, las partes han presentado más de 400 memorandos (Human Rights Law Network, *PUCL vs. Union of India & others*). Hasta el año 2011, el Tribunal había aprobado 50 órdenes provisionales, en las que trató cuestiones como la seguridad alimentaria, los derechos de los niños, el desempleo, el derecho a la salud y el derecho a un alojamiento (Graham 2011: 10).

⁹ Caso *Molina Theissen c. Guatemala*, supervisión de cumplimiento con la sentencia, 2009. Puntos resolutivos, párrs. 3-5.

¹⁰ El caso *People's Union for Civil Liberties vs. Union of India & Others (PUCL)* es importante por varias razones. En PUCL, el Tribunal Supremo se ocupó directamente de la cuestión de la seguridad alimentaria y explícitamente estableció un derecho constitucional a la alimentación en India. En general, el Tribunal Supremo declaró que los planes gubernamentales específicos de alimentación constituían prestaciones legales reclamables conforme a un derecho constitucional a la alimentación, y establecía en detalle los niveles de asignación mínimos de granos alimenticios y nutrientes suplementarios para los pobres de la India. El Tribunal también explicó cómo debían llevarse a cabo los planes públicos para implementar ese derecho (Human Rights Law Network, *PUCL vs. Union of India & others*).

Como otros académicos y comentaristas han señalado, el éxito del caso PUCL se debió en gran medida a una clima jurídico y político especialmente maduro y único, pero también a tres factores que se reforzaron entre sí: 1) la decisión del Tribunal de conservar su jurisdicción sobre el caso y asumir un papel activo en la supervisión de la implementación por parte del Estado, 2) el papel de los comisionados del PUCL y 3) el papel de la Right to Food Campaign como supervisor en nombre del Tribunal, y como defensor y activista en el nivel local, entre las bases sociales (Graham 2011, Birchfield 2010: 726).

En 2002, menos de un año después de aprobar su primera orden en el caso, el Tribunal usó una orden provisional para crear la posición de comisionados ante el Tribunal Supremo, con lo que respondía a la solicitud de los peticionarios de crear un órgano de supervisión para la implementación de las decisiones (Birchfield 2010: 726). El Tribunal nombró dos comisionados para ocuparse de las quejas y los problemas relativos a los programas de alimentos, así como de tareas de supervisión y de información con el fin de conseguir la implementación efectiva de las órdenes del Tribunal. Después, nombró asistentes de los comisionados, y los propios comisionados nombraron consejeros en cada estado para facilitar la comunicación y la respuesta a las quejas provenientes del nivel local a la Oficina de la Comisión. Estos consejeros estatales actúan como enlaces entre los comisionados, los gobiernos estatales y la sociedad civil. Son responsables de mantener al día regularmente a la Comisión con respecto al estado de los programas de alimentos en la nación, transmitir las solicitudes de intervención efectuadas por el Estado y mejorar la implementación de esos programas (pp. 726-727).

Además de su papel de coordinación entre los diferentes niveles del Gobierno indio, la Comisión también recoge y analiza datos del Gobierno con respecto a los programas supervisados por el Tribunal. Los comisionados usan esos datos para trabajar con diferentes niveles de la administración pública para solucionar los problemas de implementación deficiente. Mantienen relaciones cercanas tanto con el Tribunal como con la Right to Food Campaign (la principal organización de la sociedad civil que ha trabajado para expandir y hacer cumplir el caso) y las autoridades administrativas de todos los niveles de Gobierno (Graham 2011: capítulo 4). Por consiguiente, un elemento importante del trabajo de los comisionados ha sido fomentar las relaciones entre los funcionarios del Gobierno y usarlas para resolver problemas en la implementación y promover el

cumplimiento. Si bien los comisionados pueden presentar cuestiones de incumplimiento al Tribunal, a menudo las resuelven por sí mismos para preservar la fortaleza de sus relaciones con los agentes del Gobierno y estimular la comunicación abierta entre ellos. Además, los comisionados trabajan directamente con el Gobierno para negociar cambios en las leyes, políticas y programas con el fin de mejorar la implementación (Birchfield 2010: 727-730).

Los comisionados contribuyen también a las actividades de supervisión del Tribunal, al recoger y compilar datos relativos a la implementación de programas de alimentos y de prestaciones legalmente reconocidas. La Comisión publica un informe nacional completo basado en los datos, que luego entrega al Tribunal y a la Right to Food Campaign, que a su vez lo circula entre los miembros de la sociedad civil. El mandato de los comisionados incluye recibir asistencia de personas y organizaciones fiables para facilitar sus deberes de supervisión e información. Por consiguiente, la mayoría de sus datos provienen de los informes del Gobierno, de las entrevistas con los principales funcionarios de los departamentos gubernamentales relevantes, de cualquier nivel de gobierno, de la información provista por la Right to Food Campaign y de otras organizaciones de la sociedad civil (Graham 2011: capítulo 4). Para cada programa cubierto, el informe de la Comisión proporciona una visión general del programa y datos relativos a cobertura, calidad, finanzas y obstáculos o retos de la implementación. El informe también contiene recomendaciones específicas sobre cómo mejorar cada uno de los programas cubiertos por las órdenes del Tribunal (Birchfield 2010: 729).

A pesar de la importancia que tienen los comisionados para el éxito del caso, cuentan con recursos financieros bastante limitados. Por consiguiente, deben darles prioridad a las grandes cuestiones de política pública, en lugar de a las que afectan la implementación en las localidades concretas (Birchfield 2010: 731). Debido a esas limitaciones, la fuerza de los comisionados depende del trabajo que hagan sus consejeros en las localidades y del apoyo que tengan de la sociedad civil, principalmente de la organización Right to Food Campaign (Graham 2011: capítulo 4). La Comisión se apoya en los funcionarios de los gobiernos locales para establecer mecanismos funcionales con el fin de abordar las cuestiones de implementación locales (Birchfield 2010: 731). Por otro lado, los comisionados recurren a Right to Food Campaign con el fin de recoger datos para los informes que entregan al Tribunal Supremo y para que los comi-

sionados sean conscientes de las respuestas problemáticas del Gobierno y de los obstáculos y cuestiones que enfrenta la implementación en el nivel local (Graham 2011: capítulo 4).

El uso de comisionados por el Tribunal ha creado un círculo positivo de retroalimentación entre las responsabilidades diferenciadas de los tres principales intervinientes en el caso PUCL. Por consiguiente, el Tribunal identifica el derecho a la alimentación, explica lo que ese derecho significa en cuanto a la política y vigila la implementación de esas políticas. La organización Right to Food Campaign explica las decisiones del Tribunal a la sociedad civil y, por lo tanto, agita la conciencia pública y aumenta la presión sobre los funcionarios del Gobierno, y proporciona datos e información relativos a la implementación a los comisionados. A su vez, los comisionados proveen las herramientas y la información necesarias para que la Right to Food Campaign realice su tarea de concienciación pública, mientras hace uso de los datos de la organización para influenciar las órdenes del Tribunal Supremo y después fomenta el cumplimiento de esas órdenes mediante sus relaciones diplomáticas con los gobiernos estatales y centrales (Graham 2011).

***El alivio de un desastre humanitario:
los derechos de las personas internamente
desplazadas en Colombia***

El desplazamiento interno forzado en Colombia es uno de los más graves problemas de derechos humanos que enfrenta el país. Un conflicto interno que dura ya décadas unido a presiones económicas más recientes ha hecho que Colombia tenga el segundo número más alto de personas internamente desplazadas (PID) en el mundo, número que la mayoría de las estimaciones sitúa en torno a los 5 millones. Las PID están a menudo entre los individuos y los grupos más marginados desde el punto de vista social y económico. El desplazamiento, con frecuencia de áreas rurales a urbanas, solo exacerba esas dificultades, y las PID están entre los colombianos en peor situación en lo relativo a oportunidades económicas y educativas, empleo y acceso a los servicios de salud, entre otros. Además, afecta de manera desproporcionada a grupos sociales ya marginados, como las comunidades indígenas y los afrocolombianos. Por desgracia, durante años, la respuesta del Estado al problema de las PID fue la indiferencia y la ineptitud. Los programas estatales para ofrecerles asistencia y reducir el flujo de desplazamiento forzado han sido inexistentes o no han

contado con los fondos suficientes o han sido inadecuados (Rodríguez y Rodríguez 2010a: 16-19).

En la decisión T-025 de 2004, la Corte Constitucional colombiana acumuló 108 acciones constitucionales que denunciaban supuestas violaciones de los derechos de 1.150 familias desplazadas internamente, debido al fracaso de las autoridades estatales en ocuparse adecuadamente de sus peticiones con respecto a vivienda, acceso a proyectos productivos, servicios de salud, educación y ayuda humanitaria.¹¹ La Corte determinó que la situación de los peticionarios reflejaba problemas generalizados que padecían las PID y procedió a analizar el desplazamiento forzado y las políticas de Estado para ocuparse de la situación desde una perspectiva constitucional. Por consiguiente, concluyó que el desplazamiento forzado había causado una violación masiva de los derechos humanos de las PID y, además, la política pública adoptada por el Estado para ocuparse del problema era incoherente, insuficiente y no estaba basada adecuadamente en los estándares de derechos humanos. Basándose en estos criterios, este tribunal declaró un estado de cosas inconstitucional¹² y ordenó al Gobierno tomar medidas que resolvieran los problemas enfrentados por las PID.

Un punto transcendental de la decisión de la Corte fue mantener la jurisdicción para supervisar la ejecución de sus órdenes. Si bien ese procedimiento puede ser usual en otros tribunales, en el sistema colombiano, la Corte Constitucional se suele limitar a aprobar órdenes y delega las actividades de supervisión en los jueces de primera instancia. La Corte comenzó a supervisar la implementación de sus decisiones mediante dos vías principales. La primera fue convocando audiencias públicas, en las que requirió informes de instituciones estatales relevantes y de orga-

11 Para un análisis detallado de este caso y del papel de la Corte Constitucional en la protección de los derechos de las PID, véase Rodríguez y Rodríguez (2010b).

12 Un estado de cosas inconstitucional es un concepto desarrollado por la Corte Constitucional colombiana para ocuparse de situaciones excepcionales en las que la violación colectiva de derechos fundamentales de un grupo de personas es de tal grado, que la resolución individual, caso por caso, de las violaciones de derechos sería insuficiente para ocuparse del problema y causaría una acumulación grave de casos en la Corte. Por consiguiente, en ese tipo de casos, la Corte acumula varias acciones de constitucionalidad con respecto a la situación de la violación de los derechos, las escucha a la vez y formula entonces órdenes generales que las autoridades públicas deben seguir para ocuparse del grave problema de derechos humanos.

nizaciones de PID, de la sociedad civil e internacionales, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). A partir de esa información, convocó audiencias públicas para supervisar la situación de implementación. Además de las audiencias públicas, verificó el cumplimiento con los “autos”, que son órdenes de seguimiento que la Corte aprueba y en las que requiere información de los sujetos relevantes, responde al incumplimiento y se ocupa de la situación de derechos humanos de grupos específicos de PID. Entre 2004 y 2009, la Corte aprobó 84 autos relativos al caso (Uprimny y Sánchez 2010: 300, Rodríguez y Rodríguez 2010b).

En cada uno de estos procesos, la Corte ha recibido apoyo técnico de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, una iniciativa de las organizaciones de la sociedad civil que quiso contribuir al desarrollo de una nueva política hacia las PID. Esa comisión ha sido fundamental en el proceso de supervisión, mediante la presentación de informes relativos a la situación de las PID y la evaluación técnica de los diferentes elementos de la política.

La Corte comenzó a supervisar el cumplimiento de sus órdenes mediante la evaluación de los informes del Estado y categorizó los esfuerzos estatales en cuatro grupos: 1) incumplimiento, 2) cumplimiento, 3) cumplimiento medio y 4) cumplimiento alto. Pronto determinó que esta metodología era inadecuada y que una razón para ello provenía de los intentos del Gobierno por hacer fracasar el proceso de seguimiento, al inundar la Corte con información inútil que era imposible de procesar, aunque desde un punto de vista técnico estuviera cumpliendo con sus órdenes, que obligaban al Gobierno a informar sobre los progresos. En respuesta a ese obstáculo, la Corte inició un diálogo con el Gobierno sobre cómo conseguir información precisa, objetiva y relevante para continuar el proceso de seguimiento. Un grupo de tecnócratas de los organismos relevantes de gobierno respondió proponiendo la formulación de una serie de indicadores objetivos que permitirían una evaluación de las políticas públicas y los resultados obtenidos (Uprimny y Sánchez 2010: 2302-2303).

La Corte decidió hacer de la partición pública un elemento central de la metodología para desarrollar los indicadores, y comenzó un diálogo entre el Estado, la comisión de seguimiento y el ACNUR, todos los cuales propusieron varios indicadores. La Corte empezó su proceso de selección. Después de evaluar todas las sugerencias relevantes, adoptó más de

100 indicadores¹³ divididos en 20 grupos de principales falencias en la política estatal relativa a las PID, y que responden a problemas de derechos civiles y políticos, y económicos y sociales. Los indicadores se agruparon también según su estructura: de goce efectivo de los derechos, complementarios y sectoriales (Rodríguez Garavito 2010, Uprimny y Sánchez 2010: 305-306).

La Corte comenzó por los llamados indicadores de goce efectivo, diseñados para comparar las condiciones de vida de las PID con el contenido de los derechos fundamentales, con el fin de hacerlos aplicables en la vida diaria. Según fue pasando el tiempo, la Corte se dio cuenta de que los indicadores de goce efectivo eran insuficientes para medir muchos de los cambios y procesos necesarios para variar los índices de goce efectivo y para superar el estado de cosas inconstitucional en general. Por consiguiente, decidió incluir dos indicadores adicionales: los complementarios y los sectoriales. Los indicadores complementarios son instrumentos de medida que permiten apreciar el progreso general, el retroceso y el estancamiento de las acciones y políticas relevantes para cada indicador de goce efectivo. Los indicadores sectoriales son herramientas de medida que revelan información relativa a los resultados obtenidos por cada entidad en su esfera de competencia (Uprimny y Sánchez 2010: 309-310).

Una vez que la Corte hubo adoptado indicadores de goce efectivo, la comisión de seguimiento diseñó dos encuestas nacionales de verificación, que se aplicaron a 10.000 hogares en 50 ciudades, de los cuales algo más de la mitad eran PID, mientras que la otra mitad se usó como grupo de control. Esos fueron los primeros ejercicios realizados a nivel nacional para obtener información estadística relativa a las PID. Las encuestas también han sido herramientas importantes para medir el nivel de progreso en relación con los indicadores de goce efectivo (Uprimny y Sánchez 2010: 315).

El uso de indicadores ha hecho posible verificar que la intervención de la Corte ha tenido un efecto positivo en el cumplimiento de los derechos de las PID en Colombia y ha mejorado la política pública en esa área

13 La Corte Constitucional seleccionó indicadores que a) evaluaran el grado de avance para superar el estado de cosas inconstitucional, b) evaluaran el goce efectivo de los derechos contenidos en las políticas públicas y su aplicación a sujetos dignos de especial protección constitucional y c) fueran aplicables, fiables, significativos y permitieran una evaluación de criterios para todas las entidades estatales..

(véase Rodríguez y Rodríguez 2010b). Si bien no ha habido ganancias en cada una de las áreas de estudio, de hecho la Corte ha continuado siguiendo el caso hasta la fecha, ha habido verdaderos avances en el derecho a la salud y a la educación, entre otros (Rodríguez y Rodríguez 2010a: 267).

La reforma carcelaria en Estados Unidos

Algunas de las intervenciones judiciales más profundas en los Estados Unidos han tenido lugar en las reformas carcelarias. En este caso existían condiciones lamentables, con sobrepoblación carcelaria, pobres condiciones sanitarias y falta de cuidados médicos, que surgían de tres problemas interrelacionados: 1) un aumento de la población carcelaria sin un crecimiento correlativo de la financiación para garantizar un estándar mínimo de las condiciones carcelarias, 2) una población vulnerable (prisioneros) que dependían del Estado para satisfacer sus necesidades y 3) el reconocimiento por parte de los administradores de las prisiones de que eran incapaces de cumplir con sus obligaciones hacia los peticionarios (Weingart 2010: 3).

Por ejemplo, un caso fue el de una prisión en Washington, D.C., con una tasa de suicidios inaceptablemente alta, tuberculosis extendida y prisioneros enfermos de sida que recibían un tratamiento médico penoso (Kovaleski 2000). En 1971, defensores de los derechos humanos presentaron dos acciones de grupo en nombre de los prisioneros. Durante el proceso judicial, el tribunal dio órdenes cada vez más específicas en un esfuerzo por inducir el cumplimiento e incluso nombró un delegado judicial extraordinario (*special master*)¹⁴ para supervisar dicho cumplimiento en 1993 (Weingart 2010: 3). Sin embargo, ninguna de esas medidas fue efectiva y, en 1995, después de más de 20 años de que comenzara el proceso, el tribunal decretó la administración judicial de la prisión (*receivership*),¹⁵

¹⁴ Un delegado judicial extraordinario (*special master*) es un experto, nombrado por el juez, que se asegura de que las órdenes del tribunal se cumplan.

¹⁵ La administración judicial (*receivership*) es el método más invasivo de supervisión judicial. En esta, el tribunal nombra un administrador judicial (*receiver*) que desplaza totalmente la dirección del organismo público ejecutivo con el fin de obligarlo a cumplir con sus obligaciones constitucionales respecto a los demandantes del caso. El tribunal se inserta en la gestión de la institución administrativa del Gobierno y desplaza del todo a los demandados: el administrador judicial toma las decisiones grandes y pequeñas, gasta los fondos de la organización, y controla la contratación y el despido del personal. Por esa razón, es una medida de último recurso.

tras encontrar que los demandados no habían cumplido prácticamente con ninguna de las órdenes que el tribunal había aprobado en el caso. El mismo año, el delegado judicial extraordinario desarrolló un plan de acción correctiva muy detallado, pensado para mejorar las condiciones carcelarias a un nivel constitucionalmente aceptable y basado en las órdenes cada vez más específicas que el tribunal había aprobado durante 20 años (p. 4). Después del nombramiento, se le encargó al administrador judicial la ejecución del plan de acción correctiva (p. 6). La administración judicial duró 5 años (Kovaleski 2000).

El tribunal concedió a la administración judicial poderes amplios para ejecutar el plan de acción correctiva, incluidos los relacionados con la prestación de servicios médicos y de salud en la prisión de Washington D.C. También estructuró la administración judicial de tal forma que el administrador quedara liberado del proceso de contratación con Washington D.C. (Weingart 2010: 7). Además, el delegado judicial extraordinario (*special master*) retuvo su capacidad de establecer límites a la autoridad del administrador judicial y de supervisar los progresos e informar de estos al tribunal.

La administración judicial de Washington D.C. por lo general se considera exitosa (Weingart 2010: 13). El administrador judicial (*receiver*) que el tribunal escogió había actuado como experto para el delegado judicial extraordinario (*special master*) antes de su nombramiento y había ayudado en el desarrollo del plan de acción correctiva; por consiguiente, conocía incluso las minucias del caso antes de comenzar su trabajo. Además, debido a su posición como conocedor del caso, pudo trabajar en cooperación con los socios públicos y privados, puesto que las partes relevantes ya le conocían. La relación del administrador judicial con las partes estaba caracterizada por la confianza mutua, teniendo en cuenta que había trabajado como director médico de una cárcel y, por consiguiente, sabía lo que era sentirse como un demandado, pero también había actuado como experto de los demandantes en muchos otros casos y, por lo tanto, comprendía ese lado del problema. En consecuencia, el administrador judicial desarrolló buenas relaciones tanto con los demandantes como con la gestión de la prisión, lo que garantizó un proceso de implementación con mínimo conflicto (p. 10).

Salvo por el cierre de la organización, es el mecanismo más invasivo que puede utilizar un tribunal para hacer cumplir sus decisiones.

Cinco años después del nombramiento del administrador judicial, el abogado del demandante, el delegado judicial extraordinario y el administrador judicial consideraron que la administración judicial había cumplido con sus fines, posición que fue compartida por los congresistas que investigaban las condiciones carcelarias (Weingart 2010: 13). Por consiguiente, los servicios médicos de Washington D.C. se devolvieron al control de la municipalidad en el año 2000 (Kovaleski 2000).

El desalojo forzado en Sudáfrica: el caso Olivia Road

El caso *Olivia Road*¹⁶ de 2008 involucró a unos 400 residentes de dos edificios decrepitos de Johannesburgo que se resistían al desalojo forzado, planeado como parte de un programa de renovación de la ciudad. En el tribunal de primera instancia, los demandantes argumentaron que no podían ser desalojados sin que se les proporcionara un alojamiento alternativo. El Tribunal Superior (*High Court*), que era el de primera instancia en este caso, determinó que el programa de la ciudad no cumplía con los estándares constitucionales relativos al derecho a la vivienda y ordenó a la ciudad desarrollar un programa completo y coordinado para cumplir con el derecho a la vivienda de aquellos con una necesidad desesperada de alojamiento (Mbazira 2008). En apelación, el Tribunal Supremo de Apelaciones (*Supreme Court of Appeal*) determinó que los edificios en cuestión no eran aptos para la ocupación humana y autorizó el desalojo de sus residentes, si bien ordenó a la ciudad que ayudara a aquellos que necesitaran vivienda a encontrar un alojamiento temporal (Pillay 2012: 741).

Los demandantes apelaron a la Corte Constitucional, que le ordenó a las partes “tener entre sí intercambios sustantivos [...] y hacer un esfuerzo por resolver las diferencias y las dificultades aireadas en esta solicitud a la luz de los valores de la Constitución, los deberes constitucionales y legales del municipio, y los derechos y deberes de los ciudadanos afectados.”¹⁷ La Corte determinó el objeto y las finalidades del intercambio sustantivo (Pillay 2012: 741), les ordenó presentar memorandos con respecto a los resultados de la participación y, por último, tomó medidas provisionales

que suspendían el desalojo de los residentes de los edificios (Mbazira 2008).

Al final del proceso de intercambio, los demandantes y la ciudad habían llegado a un acuerdo por el que la ciudad haría habitables los edificios en cuestión (Mbazira 2008) y, sujeto a la aprobación de la Corte, proporcionaría un alojamiento alternativo para los residentes de los edificios. Ese alojamiento sería temporal, mientras la ciudad trabajaba con los residentes para encontrar uno permanente (Pillay 2012: 741). Menos de un año después de que la Corte aprobara el acuerdo, el consultorio jurídico que representaba gratuitamente a los demandantes indicó que la orden resultante había sido cumplida satisfactoriamente. La orden provisional fue cumplida y, antes de que los residentes fueran reubicados, la ciudad les proporcionó agua, retretes portátiles, recogida de residuos y extinguidores de incendios. Más tarde, los residentes de los edificios fueron reubicados de manera voluntaria en viviendas mejores, con acceso al agua, la electricidad, el alcantarillado e instalaciones compartidas de cocina y baño (Mbazira 2008).

Estrategias para mejorar la implementación de las decisiones sobre DESC

En esta sección se estudiará en detalle algunas de las estrategias y mecanismos que los tribunales y los activistas usaron en los casos descritos y en otros que han servido para implementar con éxito decisiones judiciales en casos de DESC. Basándonos en el éxito de estas estrategias en la esfera nacional, proponemos sugerencias sobre cómo podrían adaptarse y aplicarse en la esfera internacional. Estas estrategias podrían ser útiles para diferentes sujetos encargados de implementar decisiones sobre DESC, como tribunales nacionales, órganos internacionales judiciales y cuasi judiciales encargados de derechos humanos, sociedad civil e instituciones nacionales de derechos humanos.

Revisemos, una vez más, las sugerencias enumeradas en la sección anterior. En el nivel nacional, las principales estrategias que consideramos fueron: i) la retención de la jurisdicción por parte de los tribunales para efectuar seguimiento a sus órdenes; ii) el uso de derechos humanos para medir el grado de implementación; iii) el uso de comités de expertos; iv) las reformas estructurales, en particular las administraciones judiciales de las instituciones, y v) los intercambios sustantivos. En el nivel internacional, estudiamos: i) la definición y coordinación de las responsabilidades

¹⁶ *Occupiers of 51 Olivia Road and Others vs. City of Johannesburg and Others CCT 24/07.*

¹⁷ Orden provisional de la Corte Constitucional, 20 de agosto de 2007, en *Occupiers of 51 Olivia Road Berea Township and 197 Main Street Johannesburg vs. City of Johannesburg, CCT 24/07*, párr. 1 (citado en Ray 2009: 3).

entre los participantes internacionales y nacionales, ii) el uso de sentencias piloto, iii) el fomento de los acuerdos de solución amistosa y iv) las reuniones sobre cumplimiento entre tribunales, autoridades estatales y peticionarios, además de sugerencias sobre cómo incorporar estrategias nacionales exitosas al nivel internacional.

Estrategias para los tribunales nacionales

Retención de la jurisdicción para supervisar el cumplimiento

La medida más importante que puede tomar un tribunal nacional para aumentar la probabilidad de que su decisión se implemente es retener su jurisdicción sobre el caso durante el proceso de implementación, lo que se conoce como “jurisdicción de seguimiento” o también “jurisdicción de supervisión”. Todas las estrategias descritas a continuación dependen de que el tribunal que toma la decisión tenga el poder de revisar la acción del Estado con respecto al cumplimiento. Como es sabido, la mayoría de los tribunales no tienen la capacidad o los recursos técnicos, humanos, económicos y de tiempo necesarios para supervisar con cuidado todos los casos de DESC que se les presentan. Por consiguiente, en varias de las estrategias detalladas a continuación, los tribunales delegan la supervisión de los aspectos que más tiempo y más conocimiento especializado requieren en expertos, comités o incluso grupos de la sociedad civil. Si el tribunal lo autoriza, estos grupos pueden llevar a cabo actividades de supervisión, como obtener información de las autoridades estatales y de los grupos afectados por los procesos judiciales, analizar cantidades enormes de información, supervisar las encuestas, y proporcionar información técnica y experta cuando el tribunal no tiene el tiempo o los recursos para encontrarla por sí mismo. En cada caso, el tribunal retiene el poder de tomar la decisión final basándose en la información y la asesoría prestadas por esos comités o expertos. De esta forma, el tribunal puede presionar y dialogar continuamente con las autoridades estatales relevantes para garantizar que su decisión se implemente, en lugar de esperar a que los peticionarios interpongan una demanda de desacato por el incumplimiento.

Indicadores

Durante las últimas décadas, el uso de indicadores apropiados, tanto cualitativos como cuantitativos, para promover y vigilar la implementación de los derechos humanos ha crecido de forma sustancial. Los científicos

sociales y cada vez más los juristas consideran los indicadores como herramientas útiles para estructurar y promover reclamaciones relativas al cumplimiento de las obligaciones contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos por parte de los Estados, en especial con respecto a los DESC. Los indicadores ayudan también a los Estados a evaluar sus progresos, y proporcionan información precisa y relevante para los encargados de adoptar decisiones en la esfera nacional y las políticas públicas¹⁸ (OACNUDH 2012). Los tribunales también han comenzado a usar los indicadores como fuente de información importante en la que basar sus decisiones y medidas de reparación, y como un método fiable para medir el cumplimiento de las decisiones judiciales por parte del Estado.

La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACNUDH o, por su sigla en inglés, OHCHR) ha definido los indicadores de derechos humanos como “una información específica sobre el estado de un acontecimiento, actividad o un resultado que puede relacionarse con las normas y estándares de derechos humanos; que aborda y refleja las preocupaciones y los principios relacionados con los derechos humanos, y que puede utilizarse para valorar y vigilar la promoción y la protección de los derechos humanos” (OHCHR, Background Material 2007: 24). En el caso de los procesos judiciales de derechos humanos, estas mediciones intentan recoger hasta qué punto las partes han cumplido con las órdenes y con los estándares de derechos humanos definidos por el tribunal.

Indicadores cuantitativos y cualitativos

Los indicadores están divididos por lo general en dos categorías: cuantitativos y cualitativos. Los indicadores cuantitativos, como en las ciencias sociales, son de naturaleza numérica o estadística (números, porcentajes o índices), mientras que los indicadores cualitativos cubren un amplio rango de información no numérica que ayuda a iluminar el nivel de goce de ciertos derechos (OACNUDH 2012). Por ejemplo, en el caso colombiano relativo al derecho a la educación de las personas internamente desplazadas, la Corte Constitucional colombiana valoró el porcentaje de niños en edad escolar que atendían a clases. Ejemplos de indicadores cualitativos serían la información procedente de narraciones sobre una situación

¹⁸ Para un análisis en profundidad del uso de indicadores para medir el cumplimiento de los Estados con las obligaciones contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y en PIDESC en particular, véase Rosga y Satterthwaite (2009) y OACNUDH (2012).

relevante para un derecho humano específico, listas de comprobación, cuestionarios y otras formas de obtención de datos que pueden darle una mayor profundidad a la información proporcionada por los análisis cuantitativos (OHCHR, Background Material 2007: 24-25). Los indicadores y métodos de análisis cuantitativos y cualitativos proporcionan información complementaria, teniendo en cuenta que cada clase de indicadores compensa los sesgos y las lagunas inherentes al otro (OACNUDH 2012).

Valores de referencia (benchmarks)

Además del análisis cuantitativo y cualitativo, otro indicador usado para medir el cumplimiento de los Estados con las obligaciones de derechos humanos son los valores de referencia (*benchmarks*). Según la OACDH, los valores de referencia son indicadores “constreñidos por consideraciones normativas o empíricas para tener un valor predeterminado” (OHCHR, Background Material 2007: 26). Esas consideraciones normativas pueden basarse en estándares internacionales o nacionales, aspiraciones políticas o sociales del Estado o, en el caso de los procesos judiciales, los estándares establecidos por la Corte (OACNUDH 2012). Por ejemplo, la Corte Constitucional colombiana determinó que un indicador relevante era el número de personas internamente desplazadas con acceso a los servicios de salud. Usar un valor de referencia para ese indicador significa decidir que este tenga un cierto nivel, por ejemplo, aumentar la cobertura al 80% o mejorar sus niveles actuales en 20 puntos porcentuales (OHCHR, Background Material 2007: 26). Como muestra el caso colombiano relativo a las PID, los valores de referencia pueden convertirse en fines y expectativas tangibles para las autoridades estatales encargadas de implementar las decisiones judiciales sobre los DESC.

Identificación de los indicadores y recogida de datos

En la práctica, con el fin de usar los indicadores para medir la implementación de las decisiones de derechos humanos, cada derecho violado debe traducirse en un número limitado de características atribuibles que permitan la identificación de los indicadores apropiados. Por ejemplo, cuando la Corte Constitucional colombiana reconoció el derecho a la vivienda de las PID, usó indicadores como el “espacio adecuado”, los “materiales apropiados”, la “seguridad en la ubicación de la vivienda” y el “acceso a la vivienda subsidiada”, con el propósito de traducir el derecho en características y elementos tangibles que pudieran medirse. Al identificar las principales características o atributos de un derecho, el vínculo entre los

indicadores y los correspondientes estándares de derechos humanos se hace más explícito (OHCHR, Background Material 2007: 26).

Una vez que los atributos se identifican, el siguiente paso para el uso de indicadores relativos que ayuden a la implementación de los derechos humanos es que las autoridades estatales identifiquen un conjunto de indicadores estructurales, de proceso y de resultado que permitirán la medición de esos atributos (p. 26). Un ejemplo de un indicador de proceso para medir el derecho a la educación usado por la Corte Constitucional colombiana es la proporción de niños matriculados en las escuelas. Los indicadores de proceso ayudan a definir una relación de causa-efecto entre la política o el programa estatal y cualquier cambio en el cumplimiento del derecho en cuestión. Además, los indicadores de proceso pueden calibrar los cambios mejor que los indicadores de resultado (p. 29).

Los indicadores de resultado reflejan los logros que miden el cumplimiento de los derechos humanos. Consolidan la repercusión a largo plazo de muchas causas y procesos subyacentes, lo que significa que pueden cambiar lentamente y son menos adecuados para recoger los cambios que los indicadores de proceso. En el caso colombiano relativo a las PID, los indicadores “de goce efectivo” usados por la Corte fueron parecidos a los indicadores de resultado (p. 29).

Nombramiento de expertos y comisiones de expertos

En muchas ocasiones, los peticionarios en los casos de DESC tienen bajos ingresos y están representados por ONG sobrecargadas de trabajo. Tanto los peticionarios como los tribunales carecen muchas veces de acceso a información crucial con respecto al caso. El tribunal ayuda a superar ese obstáculo nombrando a terceros, como periodistas, abogados, profesionales de la salud mental, burócratas y otras personas que cuentan con acceso a la información. Además, los tribunales nombran comités de expertos con el fin de que los ayuden a comprender mejor los problemas en torno a la implementación, si se tiene en cuenta que esos casos suelen involucrar complejas cuestiones de economía, ciencia, política pública y otros temas que el tribunal podría no comprender lo suficiente. El tribunal también puede nombrar comités de expertos para que ayuden a determinar cómo estructurar sus órdenes, y para que faciliten y vigilen la implementación por parte del Estado.

En las demandas judiciales dirigidas a conseguir cambios estructurales, como los casos de reforma carcelaria ya descritos, estos comités gozan

de autoridad y poderes independientes en lo relativo a la implementación del caso. El tribunal les concede la autoridad de solicitar información o documentos a las partes, que tienen la obligación de cumplir esas solicitudes, y los comités pueden tomar algunas decisiones con relación al caso sin autorización específica del tribunal. Como se vio en el caso de la reforma carcelaria, los tribunales deben considerar con el mayor cuidado qué decisiones y poderes desean delegar en esos expertos y cómo planean supervisar su trabajo. Para tener éxito, los tribunales tienen que conseguir un equilibrio: deberían usar el conocimiento de los expertos de manera que el órgano judicial no se involucre en los pequeños detalles, pero también siempre necesitan cuestionar las decisiones de los expertos y tener cuidado de no delegarles demasiado control, puesto que ellos son (los tribunales) los responsables últimos de los resultados del proceso judicial (Weingart 2010).

Incluso cuando el tribunal toma decisiones, estas pueden estar muy influenciadas por la información y las opiniones de los comités de expertos (Sood 2006: 24, Rodríguez y Rodríguez 2010). Tanto en el caso indio relativo al derecho a la alimentación como en el colombiano sobre desplazamiento forzado, a la hora de dictar sus órdenes, los tribunales se apoyaron considerablemente en la información proporcionada por las comisiones de expertos involucradas en los casos. Dicha información garantizó que las órdenes fueran relevantes, apropiadas y oportunas para ocuparse de los retos del cumplimiento.

Otra forma usual de involucrar a expertos en los casos es mediante el uso de coadyuvantes (*amici curiae*). Este es común en las diferentes tradiciones jurídicas para aclarar con más precisión aspectos concretos de un argumento u ocuparse de ciertos ángulos de un caso que los peticionarios mismos no incluyeron en sus presentaciones al tribunal. En el contexto indio, los tribunales a menudo nombran un abogado experto para que participe como coadyuvante con el fin de obtener un punto de vista neutral, objetivo, con respecto a los asuntos relevantes. El coadyuvante ayuda al tribunal a ocuparse del asunto desde el punto de vista jurídico, depurando los hechos relevantes a partir de las alegaciones del demandante y afinando el objeto de la discusión (Muralidhar 2002: 3).

El coadyuvante tiene una función parecida a la de los comités de expertos, en el sentido de que el tribunal les pide a menudo obtener información fáctica relevante con respecto al caso o realizar inspecciones relacionadas con el cumplimiento de las órdenes judiciales. Los datos que los

coadyuvantes proporcionan se usan entonces como fuentes importantes de información cuando el tribunal toma decisiones relativas a las violaciones de derechos, los remedios efectivos para esas violaciones y el nivel de implementación de las medidas por parte del Estado (Sood 2006: 24). Por último, el coadyuvante garantiza también la continuidad en los casos mediante su presencia en las audiencias y el proceso de implementación, con independencia de que el peticionario original pierda interés o no pueda continuar el caso por la razón que sea (Muralidhar 2002: 3).

Intercambios sustantivos

La Corte Constitucional sudafricana ha conseguido la atención internacional por sus sentencias sobre casos de DESC, en especial aquellos relativos al derecho a la vivienda¹⁹ y a los servicios de salud.²⁰ Ese tribunal ha desarrollado herramientas que usa para ocuparse de esos casos, entre las cuales está la de los “intercambios sustantivos”, que le permite a la Corte Constitucional sudafricana juzgar la acción del Estado a partir de una evaluación caso por caso, individualizada.

La idea de que el Estado tiene el deber de consultar con las partes afectadas por sus políticas estaba ya presente en las primeras sentencias de la Corte Constitucional relativas al derecho a la vivienda, como *Grootboom* y *Modderklip Boerdery* (Pillay 2012: 740). Esta idea llevó a la creación del “intercambio sustantivo” en el caso *Olivia Road*, sobre desalojo forzado, que ya hemos explicado. La premisa esencial de los intercambios sustantivos es que cuando los entes estatales intentan llevar a cabo una política que requiera el desalojo forzado de individuos o comunidades, la Corte exige que quien efectúe el desalojo negocie con los individuos y las comunidades con el fin de conseguir un acuerdo (Ray 2009). La Corte también puede proporcionar una lista de asuntos específicos que deben tratarse durante ese intercambio y solicitar la participación de las organizaciones de la sociedad civil para apoyar a los individuos o a las comunidades más vulnerables. Además, ordena que las partes le informen en una cierta fecha, con minutas completas, del proceso de intercambio y de los términos del acuerdo alcanzado. De forma parecida al auto conciliatorio, el acuerdo no es vinculante hasta que la Corte apruebe sus términos. Las partes pue-

¹⁹ Véase *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*, 2001 (1) SA 46 (CC).

²⁰ Véase *Minister of Health vs. Treatment Action Campaign (TAC)*, (2002) 5 SA 721 (CC).

den volver a la Corte para establecer el cumplimiento o el incumplimiento del auto, o en el caso de que no consigan llegar a un acuerdo.

Si bien el intercambio es por fuerza un proceso fluido, y sus objetivos y asuntos abiertos a discusión dependen del conflicto específico, la Corte ha desarrollado ciertos estándares para su realización con el fin de que ese intercambio sea un proceso productivo que permita a los afectados por la amenaza de desalojo ser participantes activos en el desarrollo de políticas y planes. En primer lugar, la participación puede no ser caso por caso; un organismo del Gobierno que pretende realizar un proyecto que puede provocar un desalojo debe incorporar, desde el principio, intercambios con los individuos afectados.²¹ Además, la entidad estatal responsable debe garantizar que los organismos administrativos y burocráticos relevantes tengan las capacidades y habilidades necesarias para efectuar esa negociación.²² La Corte también ha establecido un estándar crucial para garantizar que los individuos y las comunidades influyan la realidad política; el Estado debe ocuparse del grave desequilibrio de poder entre los sujetos estatales y las comunidades afectadas inherente a esos procesos, en particular mediante la inclusión de organizaciones de la sociedad civil.²³ Por último, la autoridad estatal involucrada en el intercambio debe mantener una minuta pública del proceso, lo que luego le permitirá a los tribunales revisar el proceso y determinar si se produjo un intercambio sustantivo.²⁴ Con el fin de que las órdenes de tener intercambios sustantivos tengan mecanismos de presión, la Corte ha establecido que “la ausencia de un intercambio o la respuesta irrazonable de una municipalidad en el proceso de intercambio será normalmente un factor determinante contra el otorgamiento de una orden de desalojo”.²⁵ Eso significa en la práctica que no tener intercambios sustantivos con las comunidades afectadas puede ser fundamento para que un tribunal niegue una petición de desalojo.

Ese proceso es efectivo para descartar varias críticas comunes a las demandas judiciales sobre DESC. En primer lugar, un intercambio sustantivo evita los reproches de que se está “legislando” por vía judicial y alterando la separación democrática de poderes. Los intercambios sustan-

tivos promueven el diálogo institucional y los acuerdos de solución amistosa, lo que puede ayudar a hacer realidad los DESC, al mismo tiempo que se minimiza la participación del tribunal (Pillay 2012). En el mismo sentido, es más probable que las autoridades públicas acepten y ejecuten remedios cuando han estado involucradas en el proceso de interpretación de los derechos y en la determinación de la mejor forma de cumplir con sus obligaciones constitucionales. Un enfoque como ese puede ser más efectivo que las relaciones, muchas veces antagónicas, que se desarrollan entre el tribunal y las autoridades estatales en otras aproximaciones al cumplimiento, como las demandas judiciales estructurales. En estas relaciones menos amistosas, el Gobierno espera una instrucción específica del tribunal antes de tomar acciones para corregir la violación de un derecho. El Gobierno puede decidir tomar una acción que cumpla con la letra de la orden del tribunal, pero no con el espíritu, con el fin de continuar con su programa político cuando este no encaja con lo dispuesto por el tribunal (Mbazira 2008). Lo que es más importante, el intercambio sustantivo garantiza que los afectados por las decisiones sean participantes activos a la hora de encontrar soluciones (Pillay 2012).

No todos los análisis relativos a la doctrina de los intercambios sustantivos de la Corte Constitucional sudafricana han sido positivos. Se ha criticado el intercambio sustantivo por ser un modelo de derecho administrativo débil, que no se ocupa del contenido sustantivo de los DESC ni concede medidas individuales en reclamaciones específicas. Esta clase de intercambios evita la interpretación y el cumplimiento sustantivos, al trasladar esa responsabilidad al proceso de intercambio; sin una supervisión judicial sustantiva y suficiente, el intercambio corre la amenaza de convertirse en un mero obstáculo procedimental que las autoridades estatales deben superar con el fin de llevar a cabo los desalojos forzados (Van de Berg 2012). Además, los casos recientes han establecido la razonabilidad de los avisos de desalojo, a pesar de las deficiencias manifiestas del proceso de intercambios, cuando este no ha sido más que un proceso de difusión de la información. Si el intercambio sustantivo se convierte en solo otro factor más en la valoración de la razonabilidad de la acción gubernamental, en lugar de una precondition necesaria para esa acción, es improbable que el Gobierno lo tome en serio y lo desarrolle de buena fe (Pillay 2012: 751).

Como señaló la propia Corte, el intercambio funciona mejor cuando forma parte del proceso de desarrollo de la política pública desde el

21 *Occupiers of Olivia Road vs. City of Johannesburg*, 2008 (5) BCLR 475 (CC), párr. 16 (citado en Ray 2009: 5).

22 *Ibíd.*, párrafo 19 (citado en Ray 2009: 6).

23 *Ibíd.*, párr. 15 (citado en Ray, 2009: 6).

24 *Ibíd.*, párr. 21 (citado en Ray, 2009: 9).

25 *Idem.*

principio, y es probable que no tenga efectos en las decisiones de política pública una vez que se hayan tomado las decisiones sustantivas y la autoridad relevante se haya comprometido con la política en cuestión. Si el organismo estatal ha comprometido e invertido considerables recursos para implementar una política que entra en conflicto con los fines de los intercambios sustantivos, es menos probable que esos intercambios tengan éxito. En el caso *Olivia Road*, los primeros requerimientos judiciales del Tribunal Superior significaban que el plan de desalojo se ralentizó y cuando la Corte Constitucional decidió sobre el asunto, las negociaciones ya estaban en desarrollo para cambiar el plan y no se habían gastado recursos adicionales en el plan original (Ray 2009).

Los tribunales deben gestionar de forma activa el proceso de intercambio. Con el fin de ir más allá de las cuestiones sustantivas que es improbable que se resuelvan mediante negociación, el tribunal puede solucionarlas para permitir que las negociaciones avancen, alterar las posiciones de negociación de las partes y darles a estas últimas control sobre los detalles de la política, al mismo tiempo que garantizan que las cuestiones sustantivas respeten los estándares de los derechos. Como parte de gestionar de forma activa el proceso de intercambio, los tribunales deben estar dispuestos a aprobar órdenes provisionales que detengan las actividades denunciadas con el fin de garantizar que el proyecto no se convierta en un hecho consumado durante los procesos de intercambio y judiciales.

Además, el intercambio sustantivo es inherentemente una actividad política y, por consiguiente, requiere suficientes incentivos para que las autoridades estatales se tomen el proceso en serio y este sea exitoso. La naturaleza incierta del proceso de intercambio puede llevar a la resistencia de las autoridades gubernamentales y eso, a su vez, a que fracase todo el proceso o se convierta en un acto de mera notificación o difusión de información si no existen limitaciones políticas adicionales. Por consiguiente, los tribunales deben estar dispuestos a imponer sanciones a las partes cuando estas no concluyen intercambios sustantivos (Ray 2009).

Reformas estructurales

Un requerimiento judicial es una orden judicial para que el destinatario se abstenga de cometer una o varias acciones específicas o para que las realice. El juez obliga a cumplirlo, gracias al poder que tiene de sancionar por desacato a la persona que no atienda el requerimiento. Los requerimientos judiciales estructurales son una variación de esa idea, puesto que se usan

para “modificar condiciones sociales generales reformando las relaciones estructurales internas de los organismos de gobierno o las instituciones públicas” (Grossenbacher 1992). El objetivo de un requerimiento judicial estructural es una situación social y la dinámica burocrática que produce esa situación indeseable.

El fin de las demandas judiciales dirigidas a conseguir cambios estructurales y de los requerimientos judiciales estructurales es tomar acciones positivas, a futuro, para prevenir violaciones de derechos. En general, estas medidas afirmativas implican la reestructuración de las instituciones públicas y cambios en la asignación social de los recursos, por lo que tienen repercusión sobre poblaciones, comunidades o países completos. Los tribunales en Estados Unidos fueron los pioneros en el uso de los requerimientos judiciales estructurales, comenzando con los casos contra la segregación de los años cincuenta y sesenta, y, luego, aplicó la metodología desarrollada en esos casos a otras demandas judiciales contra instituciones públicas, como los servicios de salud mental o la reforma carcelaria (Grossenbacher 1992).

Los requerimientos judiciales estructurales han sido muy controvertidos en Estados Unidos (Gilles 2004: 146). Las críticas se han concentrado en cómo esos casos tienden a diluir la separación de poderes entre el judicial y el legislativo, el costo de esas intervenciones y el apoyo en las opiniones de expertos para tomar decisiones, lo que debilitaría todavía más el componente judicial de la supervisión y, en consecuencia, la legitimidad de la intervención (Tushnet 2011: 118, Rodríguez y Rodríguez 2010b). Tal vez por esas razones, junto a otras críticas más recientes (Ferraz 2011), los requerimientos judiciales estructurales han sido infrecuentes en el derecho constitucional comparado, aunque hay algunos ejemplos en Sudáfrica, Colombia, India y Argentina.

Desde el punto de vista práctico, los requerimientos judiciales estructurales exigen que el tribunal asuma un papel activo en la vigilancia y el cumplimiento de su decisión, y combina aspectos de los poderes administrativo, ejecutivo y judicial (Gilles 2004: 144). Tienden a ser de largo plazo, a requerir un uso intensivo de recursos e implican a menudo órdenes judiciales cuya ejecución es económicamente costosa. Por ejemplo, si un tribunal ordena que una prisión reduzca su población en un tercio para prevenir la superpoblación carcelaria y, por consiguiente, proteger los derechos constitucionales de los prisioneros, eso puede requerirle al Estado construir una nueva prisión. Además, vigilar el cumplimiento de

las órdenes de los tribunales requiere recursos intensivos, humanos y de tiempo (Chemerinsky 2008: 313). Como vimos en los casos de las PID en Colombia o en el caso de la prisión de Washington, D.C., las partes de un caso deben regresar al tribunal periódicamente para informar sobre el cumplimiento, lo que implica recursos económicos y humanos de ambas partes, además de los que requiere del tribunal. Con el fin de que el tribunal evalúe esos informes y determine el estado de cumplimiento, debe invertir bien el tiempo y los recursos para convertirse en un experto en la cuestión que se está decidiendo, o nombrar un delegado judicial extraordinario (*special master*), como se vio en el caso de la prisión de Washington, D.C. Hay una tercera opción, que sería nombrar a voluntarios capaces que ayuden a supervisar el cumplimiento, como ocurre con la Comisión de Seguimiento en el caso colombiano de las PID. Por último, debido a que los casos que demandan requerimientos judiciales estructurales solo llegan a los tribunales después de que los poderes legislativo y judicial no han actuado durante un periodo de tiempo, no debería sorprendernos que una implementación adecuada de estos requerimientos pueda demorarse décadas (p. 312).

Dar efectos a un requerimiento judicial estructural implica varias etapas. Primero, el tribunal debe dictar una orden en la que se identifica la violación de derechos y las reformas relevantes que son requeridas para solucionar esa violación. En la segunda etapa, el organismo u organismos estatales responsables de remediar la violación presentan un plan de acción que detalla los pasos que se tomarán para conseguir las reformas requeridas. Tras la aprobación del plan por el tribunal, el Estado debe implementarlo, y el tribunal asumirá una función de supervisión y les requerirá a las autoridades estatales que informen periódicamente de su progreso (Hirsch 2007: 21). Durante esas audiencias, en las que se presentan los informes sobre el progreso de la implementación, los peticionarios y otras partes interesadas también pueden manifestar sus opiniones con respecto al progreso de la implementación efectuada por el Estado (p. 22). El tribunal puede ordenar ajustes o nuevas órdenes en caso de que el Estado enfrente problemas durante la implementación del plan (p.21). Estas etapas finales de información se repiten hasta que el tribunal determina que la decisión se ha cumplido adecuadamente o hasta que el incumplimiento inste a adoptar medidas más agresivas. Podemos ver en acción estos aspectos de las demandas judiciales con fines estructurales y de las reformas estructurales en las diversas audiencias de seguimiento celebradas y en las

órdenes adicionales dictadas por los tribunales en casos relativos a las condiciones de los servicios de salud en las prisiones de Estados Unidos, las PID en Colombia o el derecho a la alimentación en la India.

Estrategias para los tribunales internacionales

La implementación de las decisiones sobre DESC en el nivel internacional plantea retos adicionales a los que tienen que enfrentar los procesos judiciales nacionales. Por lo general, en comparación con los tribunales e intervinientes locales, los tribunales o los órganos de derechos humanos que toman decisiones en el nivel internacional no tienen el mismo grado de conocimiento sobre el contexto jurídico, social, económico y político del lugar donde ocurren los hechos del caso. Eso puede hacer que el proceso de adopción e implementación de las decisiones sea más difícil, puesto que los tribunales internacionales carecen muchas veces de información adicional más allá de la que los peticionarios y el Estado proporcionan. Además, como ya se explicó, las autoridades estatales que acuden ante los órganos internacionales pueden no tener la autoridad para realizar los cambios necesarios en las políticas públicas o las instituciones nacionales para implementar la decisión. En consecuencia, los tribunales internacionales de DD. HH., como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han desarrollado sus propias estrategias para combatir el incumplimiento. En la siguiente sección estudiaremos las estrategias que usan esos órganos judiciales: i) la definición y coordinación de responsabilidades entre participantes nacionales e internacionales, ii) el uso de sentencias piloto y iii) las reuniones sobre cumplimiento entre los tribunales, las autoridades estatales y los peticionarios, además de sugerencias sobre cómo usar en el nivel internacional las estrategias nacionales exitosas.

Definir las responsabilidades relativas a la implementación de las decisiones internacionales

Como se mencionó, el hecho de que los Estados separen a menudo su política exterior de su política nacional complica el cumplimiento de las órdenes de los tribunales internacionales. Los agentes del Estado que comparecen o trabajan en los órganos internacionales representan con frecuencia al Ministerio de Asuntos Exteriores, que por lo general es parte de la rama ejecutiva del poder. Estos agentes tienen poco contacto o comunicación con los organismos administrativos nacionales responsables de la política pública nacional, cuyos funcionarios suelen ser los respon-

sables de las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos. Por consiguiente, cuando un órgano internacional de derechos humanos aprueba órdenes o recomendaciones dirigidas a cambiar la política nacional, los agentes del Estado que representan al Ministerio de Asuntos Exteriores ante esos órganos tienen poca o ninguna capacidad de efectuar esos cambios. Es crucial que los Estados tengan mecanismos de conexión entre los funcionarios que los representan ante los tribunales internacionales y los funcionarios nacionales que tienen la autoridad de realizar los cambios necesarios en las políticas nacionales para implementar las decisiones internacionales. Estos mecanismos pueden adoptar diversas formas y variar en su ámbito y permanencia.

A continuación se describen casos que ilustran esa variación: legislación permanente para la implementación (Perú), políticas oficiales y oficinas para mejorar la coordinación entre las ramas del poder relevantes (Reino Unido) y comités ministeriales ad hoc (Polonia y Rumania).

Modelos completos de implementación: Perú

Es probable que el derecho peruano proporcione el modelo más completo de legislación nacional para implementar las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos en las Américas (Corasaniti 2009). En el año 2000, el presidente peruano aprobó un decreto supremo “Por el cual se establecen procedimientos a fin de propiciar el seguimiento de recomendaciones de órganos internacionales en materia de derechos humanos” (Decreto Supremo 014-2000-JUS) (Open Society 2010: 85). Este decreto regula los procedimientos para el seguimiento de las recomendaciones y decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos. Requiere que el Ministerio de Asuntos Exteriores comunique todas esas recomendaciones a la Secretaría del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH), junto con sus observaciones, y encarga al Ministerio de Justicia del seguimiento de todas esas decisiones. Tras la recepción de las recomendaciones y las observaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores, la Secretaría debe comunicarlas al pleno del CNDH. El presidente del CNDH es responsable de determinar qué acciones les corresponden a los diferentes departamentos administrativos del Gobierno. Sin embargo, el decreto proporciona al CNDH una autoridad bastante limitada: implementar las soluciones generales, hacer recomendaciones a las ramas legislativas y judiciales, y requerir a esas ramas que le informen sobre cualquier acción que decidan tomar (p. 85).

En abril de 2001, el presidente peruano aprobó otro decreto ejecutivo, que establecía un reglamento para el CNDH. Ese reglamento crea la Comisión Especial de Seguimiento y Atención de Procedimientos Internacionales (CESAPI), responsable de recibir y responder todas las comunicaciones de los órganos internacionales de derechos humanos establecidos bajo los auspicios de la ONU, la OEA u otra organización multilateral en la que Perú participe (Decreto Supremo n.º 015-2001-JUS). La Comisión está compuesta por el presidente del CNDH, un representante del Ministerio de Asuntos Exteriores, un experto en derecho internacional nombrado por el Ministerio de Justicia y un comité técnico. Es responsable de supervisar la implementación de las decisiones y recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos, lo que requiere actividades que lleven al cumplimiento; de coordinar las relaciones con las ONG y de recomendar medidas de cumplimiento al CNDH (Open Society 2010: 86).

Si bien estos decretos presidenciales fueron muy importantes para mejorar la relación de Perú con el Sistema Interamericano, merece la pena señalar que estos dependen de la continuidad de la política gubernamental para seguir teniendo efectividad. Así, en el año 2002, el Congreso peruano aprobó la Ley 27.775, que regula el proceso para la ejecución de las sentencias dictadas por los tribunales internacionales. Según esta ley, el Ministerio de Asuntos Exteriores debe enviar primero la decisión de los tribunales internacionales a la Corte Suprema peruana, que a continuación la enviará al tribunal nacional apropiado para hacerla cumplir. La ley también contempla un procedimiento para la resolución de conflictos entre el derecho nacional y las decisiones de los tribunales internacionales (Open Society 2010: 86).

Esta clase de legislación es importante puesto que proporciona un marco de orientación utilizable por los activistas cuando la Corte Interamericana ha tomado ya una decisión. Si bien no hay ningún caso peruano que se haya cumplido de manera completa, parece que la legislación ha mejorado el historial de cumplimiento del país. Si bien de 1996 a 1999 no entregó ni un solo informe de cumplimiento con respecto a las sentencias de la Corte, para el año 2000 había casi cumplido con una decisión y realizado esfuerzos por cumplir con las órdenes de la Corte en otros seis casos (Open Society 2013: 45).

Aumento de la coordinación entre las autoridades estatales: el Reino Unido

A comienzos del siglo XXI, el Reino Unido comenzó a desarrollar de manera formal su relación con Estrasburgo mediante esfuerzos coordinados de las tres ramas del Gobierno para mejorar la implementación de las decisiones del Tribunal y el cumplimiento de las normas de la Convención. El enfoque nacional del Reino Unido con respecto a la ejecución de las sentencias se concentra ahora en la mejora de las comunicaciones y la coordinación entre los sujetos relevantes. El Ministerio de Justicia ha asumido una función de dirección con respecto a la ejecución de las sentencias, “como coordinador laxo de la implementación de las sentencias adversas”. Eso significa que el Ministerio es responsable de coordinar la información entre los departamentos relevantes sobre casos particulares y transmitirla a la Oficina de Exteriores y de la Commonwealth, y a los delegados del Estado en el Consejo de Europa. Como parte de ese enfoque coordinado, el Reino Unido ha desarrollado un formulario de implementación que proporciona a los principales departamentos asesoría para la ejecución del plan de acción, además de garantizar que el COM y la Oficina de Exteriores y de la Commonwealth cuenten con la información necesaria. El formulario también contiene información sobre cómo comunicarse con el Ministerio de Justicia y otros ministerios relevantes (Open Society 2013: 44), y requiere la identificación de un departamento encargado, un ministro encargado, un abogado encargado del departamento líder y un funcionario encargado de la política (p. 44, apéndice 158). Polonia y Holanda tienen formularios parecidos, llamados el algoritmo y la carta azul, respectivamente (p. 44).

Comités interministeriales ad hoc: Polonia y Rumania

Los comités interministeriales ad hoc son útiles para reunir a funcionarios clave procedentes de distintos organismos estatales, cuya participación conjunta es necesaria para conseguir una solución efectiva a las violaciones de los DESC en un determinado caso. Estos comités pueden ayudar a resolver un único caso o pueden convertirse en un foro más permanente para ayudar a resolver varios casos. En el año 2010, Rumania estableció un grupo de trabajo para desarrollar una respuesta de política pública a un grupo de casi 700 peticiones recibidas por el Tribunal Europeo con respecto a la propiedad nacionalizada durante el periodo comunista (Open Society 2013: 50). Fue un comité encargado de actuar para resolver un

caso específico. Otros comités han tenido una mayor vocación de permanencia y han trabajado para resolver casos durante un periodo más largo. Por ejemplo, en 2006, Polonia estableció un grupo de trabajo interministerial constituido por expertos de 14 ministerios, entre los cuales estaban los de Economía, Finanzas, Asuntos relacionados con la Construcción, Política Laboral y Social, Hacienda Pública, Justicia, Interior y Administración, Asuntos Exteriores, Transporte y Salud. En 2007, el grupo de trabajo entregó un plan de acción para mejorar la implementación de las sentencias del Tribunal y prevenir nuevas violaciones. El plan de acción se concentró en las normas que ocasionaron muchos casos repetidos, entre ellas las relativas a la duración de los procedimientos nacionales, y se ocupó de los problemas de implementación de las sentencias piloto contra Polonia (Open Society 2013: 46-47).

Sentencias piloto

Desde el año 2004, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha usado sentencias piloto, como en *Broniowski vs. Polonia*, para ocuparse de las violaciones reiteradas. En muchas ocasiones, estos casos involucran problemas sistémicos en un Estado que viola los DESC de un gran grupo de personas. El expresidente del Tribunal Luzis Wildhaber identificó ocho características de una sentencia piloto, entre las que estarían: 1) la determinación por la Gran Sala del Tribunal de una violación que afecta de manera demostrable los derechos de un grupo de individuos; 2) la conclusión de que el problema mencionado ha producido muchas peticiones o podría producirlas sobre el mismo asunto presentado ante el Tribunal Europeo; 3) el Tribunal decide aconsejar al Estado con respecto a las medidas generales para ayudar a resolver el problema; 4) la indicación de que esas medidas generales se aplican retroactivamente a otros casos parecidos; 5) el rechazo del Tribunal de todos los otros casos pendientes con respecto al mismo asunto; 6) el uso de los párrafos resolutivos de la sentencia para “reforzar la obligación de tomar medidas legales y administrativas”; 7) la suspensión de las órdenes relativas a la satisfacción individual o justa hasta que el Estado tome medidas para abordar la cuestión subyacente; 8) la información al Consejo de Europa con respecto al progreso en el caso (Buyse 2009: 2). Aunque no todas las sentencias piloto contienen esas características, como mínimo implican órdenes específicas para solucionar un problema sistemático que ha causado o causará violaciones de derechos generalizadas.

Las sentencias piloto también son originales, en el sentido de que el Estado contra el que se dicta una sentencia tiene que entregar después informes al Tribunal con respecto a las medidas tomadas para cumplir con la sentencia. Solo después de que la Corte está satisfecha porque se han tomado medidas adecuadas, transferirá la supervisión de la sentencia al Comité de Ministros.²⁶ Desde el caso Bug River, decidido en el año 2005, el Tribunal ha usado sentencias piloto cada vez con mayor frecuencia. En el año 2012, dictó ocho sentencias piloto (European Court of Human Rights, Annual Report 2012: 139-140).

El fomento de los acuerdos de solución amistosa

Como se estudió en las secciones anteriores, la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene el poder de facilitar acuerdos de solución amistosa entre los Estados y los peticionarios en los casos individuales. En estos, la Comisión actúa como un mediador entre dos partes y las ayuda a alcanzar un acuerdo aceptable para ambas con respecto a las medidas de reparación y no repetición. Una vez que se ha llegado al acuerdo, ambas partes lo firman y es obligatorio para ellas. Si el Estado incumple el acuerdo de solución amistosa, la Comisión puede remitir el caso a la Corte. Los acuerdos de solución amistosa ofrecen algunas de las ventajas de los intercambios sustantivos, ya explicados en páginas anteriores. La presencia de la Comisión y de los representantes del peticionario ayuda a corregir los desequilibrios de poder. Además, como ocurre con los intercambios sustantivos, el Estado participa para determinar las medidas de reparación aceptables y tiene libertad a la hora de decidir qué medidas adoptará. La esperanza es que, dada su participación, el Estado cumpla con mayor probabilidad esa clase de acuerdo que una orden judicial que puede ser más difícil de implementar desde el punto de vista político o institucional.

El préstamo de estrategias de los tribunales nacionales

Como los tribunales nacionales, los internacionales pueden conservar su jurisdicción sobre los casos con el fin de vigilar el cumplimiento de sus decisiones por parte del Estado y ayudar a su implementación. Tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han adoptado esta estrategia, aunque de diferente forma.

²⁶ ECtHR, *Wolkenberg and others*, 4 de diciembre de 2007 (Appl. 50003/99), párr. 76 (en Buyse 2009: 5).

Supervisión de dos vías. Como se mencionó, en el Sistema Europeo de Derechos Humanos, el COM es responsable de supervisar la implementación de la sentencia del Tribunal, una vez que el Estado demandado ha desarrollado un plan de acción. Desde 2011, el COM ha usado un sistema de dos vías para gestionar los casos: la supervisión ordinaria y la supervisión reforzada. A menos que el caso plantee preocupaciones especiales, se asigna de forma automática a la vía ordinaria, en la que la Secretaría asume la responsabilidad del proceso de implementación, trabajando con el Estado para garantizarla. En la vía ordinaria, el COM no cumple un papel activo durante la implementación y se limita a tomar decisiones formales, como dar por recibidos los informes, etc. (Cali y Bruch 2011: 13).

Los casos que requieren medidas individuales urgentes, sentencias piloto, que revelan problemas estructurales importantes o complejos, identificados por el Tribunal o el COM, o que pertenecen a la categoría de casos interestatales son asignados a la vía reforzada. Conforme con este sistema de vigilancia, el COM asume un papel activo. Durante su cuarta reunión anual de derechos humanos, el COM señala el progreso que ha hecho el Estado, insta al Estado a tomar las acciones necesarias y establece cronogramas. La secretaria también asume un papel más activo y proporciona asistencia técnica al Estado en el desarrollo del plan de acción, determina las acciones necesarias y adelanta programas bilaterales o multilaterales. Además, cuando los casos en los que la vía reforzada sufre retrasos u obstáculos en la implementación, un Estado miembro o la Secretaría pueden proponer un debate oral en el que el Estado explique al COM los problemas relativos a la implementación (Cali y Bruch 2011: 14).

Un Estado miembro o la Secretaría pueden proponer que un caso procesado por la vía ordinaria pase a la vía reforzada en cualquier momento durante el proceso de implementación. Además, un caso puede pasar a la vía reforzada cuando el Estado no proporcione planes o informes de acción, cuando haya desacuerdo entre el Estado y la Secretaría con respecto a las medidas de implementación, o cuando se presenten serios retrasos en esta. Por otro lado, si un caso en la vía reforzada demuestra un progreso considerable en la implementación, podría pasar a la vía ordinaria (Cali y Bruch 2011: 14).

Órdenes de cumplimiento. A diferencia del Tribunal Europeo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos conserva su jurisdicción de supervisión en todos los casos en los que dicta una decisión. La Corte no recurre a la Comisión o a otros órganos de la OEA para vigilar la implementa-

ción de sus decisiones, lo que hace que la supervisión del cumplimiento se convierta en una de las tareas que más tiempo y recursos le consume. Como se analizó en la sección 1, una de las formas en que la Corte fomenta el cumplimiento es mediante órdenes de cumplimiento. Ya analizamos brevemente la utilidad de estas para establecer plazos máximos de cumplimiento. Sin embargo, estas órdenes no solo sirven para establecer plazos, sino que la Corte las ha usado también para ordenar otras acciones que considera necesarias para conseguir el cumplimiento de una decisión. Por ejemplo, en un caso contra Guatemala, el organismo administrativo que representa a ese país ante los órganos interamericanos de derechos humanos informó a la Corte que fue incapaz de implementar ciertos aspectos de una decisión debido a que las entidades estatales necesarias para implementarlas se negaron a responder sus solicitudes. En respuesta, la Corte aprobó una orden de cumplimiento en la que le ordenaba a Guatemala nombrar funcionarios estatales como interlocutores encargados de implementar las órdenes en cuestión.²⁷

El trabajo con las autoridades estatales mediante intercambios sustantivos. En los últimos años, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha comenzado a celebrar audiencias de cumplimiento para proporcionar a las partes la oportunidad de presentar sus pruebas y argumentos de manera oral (Corte Interamericana, Informe Anual 2009: 6). La Corte empezó a celebrar audiencias públicas en el año 2009 y desde entonces se han convertido en una práctica habitual (p. 65). Más o menos en la misma época, la Corte comenzó a celebrar audiencias que se ocuparon de casos múltiples procedentes de un mismo país con órdenes de reparación parecidas, innovación que fue consagrada en su Reglamento como parte de las reformas que se introdujeron en ese órgano judicial en el año 2010. En cada clase de audiencia, la Corte busca lograr acuerdos entre las partes, sugiere alternativas para la resolución del problema, promueve el cumplimiento y llama la atención sobre los incidentes de incumplimiento. Además, anima al Estado y a los peticionarios a que trabajen juntos para establecer cronogramas para la implementación (p. 25).

Estrategias para las ONG

Las ONG pueden usar y han usado con éxito muchas de las estrategias descritas. Los estudios de caso que hemos expuesto muestran ejemplos

en los que las ONG han usado estas estrategias para fomentar de manera efectiva la implementación estatal de las decisiones de los tribunales. El éxito de cualquier estrategia depende de los intereses, las fortalezas, la capacidad y los fines de las ONG. Lo mejor para ellas es coordinar su actividad con otros sujetos estatales y no estatales con el fin de combinar las estrategias y que tengan la máxima repercusión.

Movilización de la sociedad civil

Tal vez el lugar más obvio de participación de las ONG sea su intervención para garantizar la movilización de la sociedad civil con el fin de asegurar la implementación de las decisiones favorables sobre DESC. Como demostró el caso sobre el derecho a la alimentación, en el que intervino decisivamente la organización Right to Food Campaign, las movilizaciones efectivas garantizan que los titulares de los derechos los conozcan y los exijan. Las movilizaciones de la sociedad civil son cruciales para aumentar el apoyo público y proporcionar información vital a los encargados de tomar las decisiones desde el terreno. La movilización puede tomar muchas formas. Puede consistir en campañas del tipo “conoce tus derechos” para crear una mayor conciencia pública sobre los casos de DESC; en la participación en acciones de los medios de comunicación para garantizar que las cuestiones sociales involucradas en el caso se incluyan en el discurso público, y en la organización de protestas y marchas, o, como en el caso de Right to Food Campaign en la India, en una combinación de todas esas estrategias. La Right to Food Campaign preparó y publicó cartillas sobre las órdenes del Tribunal Supremo, elaboró planes de reclamación de derechos e hizo accesible al público la información del Gobierno en varios idiomas y en un lenguaje fácil de comprender y leer, que distribuyó por todo el país (Birchfield 2010: 723). También mantuvo una página web con información relativa a los acontecimientos, las órdenes del Tribunal Supremo y artículos e informes relativos al derecho a la alimentación (p. 723). Además creó alianzas con otras ONG que trabajaban sobre cuestiones parecidas y realizó activismo en todos los niveles del gobierno (p. 724).

Convertirse en expertos para los tribunales

Varias de las estrategias descritas en las páginas previas implican el uso de indicadores y de comisiones de expertos. Aunque son los tribunales los que deciden si usan o no esas estrategias, ellos carecen muchas veces del conocimiento experto y de los recursos para constituir una comisión

²⁷ Caso *Molina Theissen c. Guatemala*, supervisión de cumplimiento con la sentencia, 2009, puntos resolutivos, párrs. 3-5.

o usar indicadores por sí mismos. Dependen de terceros expertos para realizar ese trabajo. Por consiguiente, un papel importante que podrían desempeñar las ONG es convertirse en expertos para los tribunales o en órganos de decisión encargados de implementar las disposiciones de los tribunales.

En el caso colombiano relativo a las PID, la Comisión de Seguimiento estuvo compuesta por miembros de varias ONG del país expertas en cuestiones de PID en Colombia. Su conocimiento, compromiso y conocimiento experto sobre el tema llevaron en última instancia a que la Corte Constitucional se apoyara mucho en la información y las opiniones que proporcionaron (Uprimny y Sánchez 2010: 301-302). Las ONG involucradas en el caso del desplazamiento forzado nunca fueron partes oficiales en el caso, pero su presencia constante e información invaluable las hicieron indispensables durante el proceso de implementación. En el mismo sentido, las ONG con el conocimiento y la capacidad de usar indicadores para supervisar la implementación de los derechos humanos deberían considerar presentar esa información a los tribunales en los casos relevantes, con el fin de mostrar su utilidad para estos organismos judiciales.

Estrategias para las instituciones administrativas estatales de derechos humanos

Muchas de las estrategias disponibles para las ONG son también aplicables a las instituciones nacionales de derechos humanos pertenecientes a la administración estatal. Como las ONG, las instituciones nacionales pueden convertirse en expertos sobre temas relacionados con la implementación de los DESC, como indicadores de derechos humanos, análisis presupuestarios, análisis de política pública, etc. Las instituciones estatales de derechos humanos pueden contribuir con perspectivas únicas, porque como parte del Estado, conocen el proceso de implementación desde dentro. Como parte del poder público, pueden tener contactos con otras instituciones y organismos estatales y pueden usar esas relaciones para presionar a favor de la implementación.

Cuando un tribunal dicta una decisión en un caso DESC, esta puede ser lo suficientemente clara: cambiar cierto programa, garantizar el agua potable en cierta área, proporcionar servicios de salud a ciertos individuos o grupos. Sin embargo, la implementación efectiva de esa decisión puede involucrar a varios organismos y sujetos que no están presentes ante el tribunal y que tal vez no se comunican entre sí. Las instituciones nacionales

de derechos humanos que son parte de la administración estatal pueden ser capaces de evitar atascos institucionales o situaciones en las que nadie reclama responsabilidad porque todo el mundo es, en parte, responsable; para ello, pueden desarrollar hojas de ruta sobre la implementación que ayuden a los tribunales nacionales. Esas hojas de ruta deberían identificar a los principales organismos y sujetos necesarios para implementar la decisión y ayudar a coordinar esos organismos. La institución estatal de derechos humanos puede actuar también como enlace entre los organismos públicos relevantes y otras partes interesadas en el proceso, y mantener al tribunal informado sobre si esas partes están haciendo lo que se espera de ellas.

Las instituciones estatales de derechos humanos pueden tener un papel parecido en el nivel internacional. Como ya se identificó, un reto para implementar las decisiones de los órganos internacionales de derechos es la desconexión entre las autoridades estatales que representan al Estado en la esfera internacional y las autoridades nacionales que pueden implementar la decisión en el nivel nacional. Por consiguiente, un papel útil para las instituciones estatales de derechos humanos, si un Estado lo permite, es actuar como enlace con los órganos internacionales, aunque sea formalmente. Estas instituciones estatales de derechos humanos deberían mantenerse informadas sobre las nuevas decisiones y recomendaciones de los órganos internacionales y comunicar a los sujetos nacionales relevantes sus responsabilidades con respecto a la implementación de las decisiones. Pueden también proporcionar a los órganos internacionales hojas de ruta parecidas a las mencionadas en el párrafo anterior para garantizar que las recomendaciones o las órdenes identifiquen al organismo o la autoridad correctos. El caso de Guatemala ante la Corte Interamericana, es un buen ejemplo de esa clase de estrategia. Solo después de que la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos informara a la Corte Interamericana de que el Estado se negaba a responder a las solicitudes de la Comisión Presidencial, pudo ese órgano judicial dirigir sus órdenes al sujeto relevante. Si la Corte hubiera conocido qué entidad era responsable de cada aspecto de sus órdenes, podría haber incluido esa información en sus mandatos iniciales, antes de que el incumplimiento se convirtiera en un problema.

Conclusión

En este documento hemos estudiado el reto de implementar las decisiones sobre DESC en el nivel nacional e internacional. En primer lugar, examinamos varios factores que influyen en la implementación de decisiones sobre DESC y proporcionamos un panorama de los mecanismos existentes de implementación en el derecho internacional. Por consiguiente, usamos estudios de caso para ilustrar aspectos de varias decisiones implementadas exitosamente en los niveles nacional e internacional. Por último, basándonos en los estudios de caso exitosos, describimos varias estrategias de implementación que pudieran ser útiles para los tribunales nacionales e internacionales, la sociedad civil y las instituciones de derechos humanos.

Para muchos de los peticionarios en casos de DESC, los tribunales son su última esperanza. Ven su caso legal como la única forma de garantizar que se respeten sus derechos y se detengan las violaciones. Los procesos judiciales sobre DESC y las decisiones consiguientes han desarrollado una jurisprudencia favorable, pero, por desgracia, muchas de las victorias quedan solo sobre el papel y todavía están pendientes de transformarse en realidades para aquellos cuyos derechos han sido violados. Esperamos que los mecanismos y las estrategias descritos en este documento animen a los tribunales nacionales e internacionales, a la sociedad civil y a las instituciones de derechos humanos a seguir buscando nuevas formas de implementar las decisiones sobre DESC, de manera que puedan conseguirse cambios reales en la sociedad. El reto de implementar las decisiones judiciales sobre DESC requiere soluciones creativas e inteligentes, con el fin de que estos derechos se conviertan en una realidad y dejen de ser solo una aspiración.

Referencias

- Alvarado, Leonardo J. 2007. "Prospects and Challenges in the implementation of Indigenous Peoples' Human Rights in international law: Lessons from the case *Awas Tingi v. Nicaragua*". *Arizona Journal of International and Comparative Law* 609.
- Arcidiácono, Pilar, Nicolás Espejo y César Rodríguez Garavito. 2010. *Derechos sociales: justicia, política y economía en América*. Bogotá: Siglo del Hombre, Uniandes, CELS y Universidad Diego Portales.
- Baluarte, David C. 2012. "Strategizing for Compliance: The Evolution of a Compliance Phase of Inter-American Court Litigation and the Strategic Imperative for Victims' Representatives". *American University of International Law Review* 27(2): 263-321.
- Birchfield, Lauren y Jessica Corsi. 2010. "Between Starvation and Globalization: Realizing the Right to Food in India". *Michigan Journal of International Law* 31: 691-764.
- Buyse, Antoine. 2009. "The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges". *Greek Law Journal* 1-15.
- Cafisch, Lucius. 2006. "The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol No. 14 and Beyond". *Human Rights Law Review* 6(2): 403-415.
- Cali, Basak y Nicola Bruch. 2011. *Monitoring the Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights: A Handbook for Non-governmental Institutions*. London: University College.
- Chemerinsky, Erwin. 2008. "The Essential but Inherently Limited Role of the Courts in Prison Reform". *Berkeley Journal of Criminal Law* 12(2): 307-317.
- Corasantiti, Victor. 2009. "Implementación de las sentencias y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: un debate necesario". *Revista IIDH* 49: 13-28.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2013. *Informe Anual 2012*. OEA/Ser.L/V/II.147 Doc. 1. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/SPA/spa_2012.pdf.
- Council of Europe. 2006. *Rules of the Committee of Ministers for the Supervision of the Execution of Judgment and of the Terms of Friendly Settlements*. Strasbourg: Council of Europe.
- Council of Europe. 2012. *Annual Report 2012 of the European Court of Human Rights*. Strasbourg: Council of Europe.
- Dejusticia, ESCR-Net, University of Oslo. 2010. "Informe del simposio internacional sobre cumplimiento de sentencias sobre derechos ESC". Bogotá, Colombia, 6-7 de mayo.

- Ferraz, Octavio. 2011. "Brazil: Health Inequalities, Rights and Courts: The Social Impact of the 'Judicialization of Health'", en *Litigating Health Rights Can Courts Bring More Justice to Health?*, editado por Yamin y Gloopen. Harvard University Press.
- Gauri, Varun y Daniel Brinks (eds). 2008a. *Courting social justice. Judicial enforcement of social and economic rights in the developing world*. New York: Cambridge University Press.
- _____. 2008b. "Introduction: The Elements of Legalization and the Triangular Shape of Social and Economic Rights" (pp. 1-37), en *Courting social justice. Judicial enforcement of social and economic rights in the developing world*, editado por G. Varun Gauri y D. Brinks. New York: Cambridge University Press.
- González-Salzberg, Damián. 2010. "The Effectiveness of the Inter-American Human Rights System: A study of the American States' compliance with the judgments of the Inter-American Court of Human Rights". *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional* 115-142.
- Graham, Nora. 2011. "The Right to Food in India: From 'Parchment Victories' to Legal Enforcement: Utilizing the Judicial System to Gain Social and Economic Rights". Political Science Senior Thesis. Haverford College.
- Grossenbacher, Karla. 1992. "Implementing Structural Injunctions: Getting a Remedy When Local Officials Resist". *Georgetown Law Journal* 80: 2227-2258.
- Hawkins, Darren y Wade Jacoby. 2011. "Partial Compliance: A Comparison of the European and Inter-American Courts of Human Rights". *Journal of International Law and International Relations* 6(1): 35-85.
- Hillebrecht, Courtney. 2012. "Implementing International Human Rights Law at Home: Domestic Politics and the European Court of Human Rights". *Human Rights Law Review* 13: 279-301.
- Hirsch, Danielle Elyce. 2007. "A Defense of Structural Injunctive Remedies in South African Law". *Oregon Review of International Law*. 9(1): 1-65.
- Human Rights Law Network. s. f. "PUCL vs. Union of India & others". Socio Legal Information Centre. Recuperado de: <http://www.hrln.org/hrln/right-to-food/pils-a-cases/255-pucl-vs-union-of-india-a-others-.html>.
- Kovaleski, Serge F. 2000. "Jail Medical Services Are Returned to D.C. Control: Judge Cites Progress and Ends Receivership". *The Washington Post*, 19 de septiembre. Recuperado de: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/WPcap/2000-09/19/034r-091900-idx.html>.
- Krsticevic, Viviana. 2007. "Reflexiones sobre la ejecución de sentencias de las decisiones del sistema interamericano de protección de derechos humanos" (pp. 15-104), en *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, editado por V. Krsticevic y L. Tojo. Buenos Aires: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).
- Krsticevic, Viviana y Liliana Tojo. 2007. *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).
- Mbazira, Christopher. 2008. "You are the 'weakest link' in realising socio-economic rights: Goodbye. Strategies for effective implementation of court orders in South Africa". *Socioeconomic Rights Project*. Community Law Project of the University of the Western Cape.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). 2012. *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Recuperado de: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf.
- Open Society Justice Initiative. 2010. *From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions*. New York: Open Society Foundations.
- Open Society Justice Initiative. 2013. *From Rights to Remedies: Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions*. New York: Open Society Foundations.
- Organización de Estados Americanos. 1969. *Convención Americana de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre.
- Perú, Presidencia de la República. 2001. Decreto Supremo 015-2001-JUS, "Aprueban el Reglamento del Consejo Nacional de Derechos Humanos", 27 de abril.
- Pillay, Anashri. 2012. "Toward effective social and economic rights adjudication: The role of meaningful engagement". *Journal of International Constitutional Law* 10(3): 732-755.
- Ray, Brian. 2009. "Engagement's Possibilities and Limits as a Socioeconomic Rights Remedy". *Cleveland State University*.
- Rodríguez Garavito, César. 2010. "Más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional", en *Más allá del desplazamiento:*

Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia, editado por C. Rodríguez Garavito. Bogotá: Universidad de los Andes.

Rodríguez Garavito, César y Diana Rodríguez Franco. 2010a. “El contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009)”, en *Más allá del desplazamiento: Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, editado por C. Rodríguez Garavito. Bogotá: Universidad de los Andes.

Rodríguez Garavito, César y Diana Rodríguez Franco. 2010b. *Cortes y cambio social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.

Rosga, AnnJanette y Margaret L. Satterthwaite. 2009. “The Trust in Indicators: Measuring Human Rights”. *Berkley Journal of International Law* 27.

Shaver, Lea. 2010. “The Inter-American Human Rights System: An Effective Institution for Regional Rights Protection?”. *Washington University Global Studies Law Review* 9(4): 639-676.

Sood, Avani Mehta. 2006. *Litigating Reproductive Rights: Using Public Interest Litigation and International Law to Promote Gender Justice in India*. New York: Center for Reproductive Rights.

Tushnet, Mark. 2011. “Reflections on Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Twenty-First Century”. *NUJS Law Review* 4: 117-187.

United Nations Office of the High Commissioner on Human Rights. 2007. “Using Indicators to Promote and Monitor the Implementation of Human rights: Some Questions and Answers. Background Material”. Asian Sub-Regional Workshop, New Delhi, 26-28 de julio.

Uprimny, Rodrigo y Nelson Camilo Sánchez. 2010. “Juzgar y medir: el uso de indicadores de derechos humanos por la Corte Constitucional colombiana”, en *La medición de derechos en las políticas sociales*, editado por V. Abromavich y L. Pautassi. Buenos Aires.

Van der Berg, Shanelle. 2012. “Conceptualising Meaningful Engagement in South Africa: Eviction Cases’ Exclusive Gem?”. *Oxford Human Rights Hub* 16. Recuperado de: <http://ohrh.law.ox.ac.uk/?p=621>.

Ventura Robles, Manuel E. 2006. “La supervisión del cumplimiento de sentencias en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”. *Proceedings of the XXIV Congreso*, Granada, España, 11-16 de septiembre, Ed. Secretaría General, Madrid.

Viljoen, Frans y Lirette Louw. 2007. “State Compliance with the Recommendations of the African Commission on Human and People’s Rights 1994-2004”. *American Journal of International Law* 101(1): 1-34.

Weingart, Liat. 2010. “Receiverships in the Prison Litigation Context: Factors Necessary for an Effective Judicial Remedy of Last Resort”. *Cardozo Public Law, Policy and Ethics Journal* 9: 193-227.

Weinstein, Corey. 2013. “The Shame of the State Prison Medicine and the California Hunger Strike”. *Counter Punch*, 27 de agosto. Recuperado de: <http://www.counterpunch.org/2013/08/27/prison-medicine-and-the-california-hunger-strike/>.

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam
2011

• DOCUMENTOS 2

LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas
2012

• DOCUMENTOS 3

**LA ADICCIÓN PUNITIVA:
La desproporción de leyes de drogas en América Latina**

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato
2012

• DOCUMENTOS 4

**ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES:
experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali**

Publicación digital e impresa
Yukyan Lam, Camilo Ávila
2013

• DOCUMENTOS 5

**INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO:
la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia**

Publicación digital
Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo, Felipe Jiménez Ángel
2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia

Publicación digital
Diana Esther Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 7

**LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO:
Un estudio experimental en Bogotá**

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C., Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.
2013

• DOCUMENTOS 8

LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN COLOMBIA

Publicación digital
Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital
Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres, conflicto armado y justicia

Publicación digital
Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO

Publicación digital e impresa
Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO

Publicación digital e impresa
Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA: la segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades

Publicación digital e impresa
María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito, Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS. Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.

Publicación digital
Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 15

BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO: una historia por contar

Publicación digital
Sylvia Cristina Prieto Dávila, Diana Guzmán Rodríguez
2013

• DOCUMENTOS 16

OBLIGACIONES CRUZADAS: Políticas de drogas y derechos humanos

Publicación digital

Diana Guzmán, Jorge Parra, Rodrigo Uprimny

2013