

Presentación

Este libro reúne algunas de las contribuciones presentadas en distintos seminarios organizados por el Instituto Max-Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público (MPIL), en cooperación con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM) y el Programa Estado de derecho de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), entre otras instituciones.

La estructura común de la obra se integra por dos elementos: la revisión del cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y la Corte IDH, así como el impacto generado por las medidas de reparación ordenadas. A partir de ello, se abordan las diferentes aproximaciones y fundamentos sobre las reparaciones, que son la sustancia del cumplimiento; las distintas modalidades de diálogo generado; los reportes nacionales sobre los mecanismos de cumplimiento de las sentencias y la sistematización de buenas prácticas.

No podemos dejar de advertir las referencias que la doctrina hace a la llamada “crisis de cumplimiento” en los sistemas regionales de protección de derechos humanos, debido al elevado número de sentencias de ambas cortes que se encuentran pendientes de cumplimiento. Como respuesta, encontramos en el libro posturas que advierten la necesidad de identificar el tipo de medida ordenada por cada tribunal, a fin de explicar las razones del (in)cumplimiento. De allí que esta obra siga una tendencia: mostrar el impacto transformador de las sentencias y los efectos

que trascienden a su cumplimiento, incluido el examen del empoderamiento institucional en el que diversos actores estatales utilizan los estándares de los tribunales de derechos humanos para promover cambios en las políticas nacionales.

Otro elemento que podemos encontrar en las contribuciones de los y las autoras es la identificación de algunos de los fenómenos que generan resistencias al cumplimiento de las sentencias, entre ellos los factores políticos o institucionales, tales como el reparto de competencias entre los diferentes niveles administrativos del Estado, la intención de proteger a funcionarios o representantes estatales, el grado de institucionalidad o simplemente la voluntad política gubernamental. Un ejemplo de ello es el caso *Hirst vs. Reino Unido*, del TEDH, que aborda el derecho al voto de los condenados a prisión, donde se puede advertir claramente que su incumplimiento se debe a la falta de voluntad política del Estado, postura corroborada por las declaraciones públicas que muestran el desinterés en cumplir con lo ordenado en la sentencia.

Por otro lado, se muestran las resistencias judiciales que se producen cuando la Alta Corte nacional determina que el Estado no se encuentra vinculado por las decisiones del Tribunal Regional, o bien, declara -como en el caso venezolano- que una sentencia es “inejecutable”. Un ejemplo claro es el caso *Fontevicchia d’Amico vs. Argentina*, en el que la Corte Suprema de la Nación Argentina determinó que no le correspondía atender una medida de reparación ordenada por la Corte IDH, en la que se le ordenaba dejar sin efecto su propia sentencia.

¿Qué solución hace posible superar dichas resistencias? La postura dominante en el libro es el diálogo, en sus modalidades vertical y horizontal.

El diálogo vertical se da entre los tribunales regionales y las cortes nacionales mediante referencias jurisprudenciales mutuas y del llamado “control de convencionalidad”, en el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). En este punto resulta importante advertir las alianzas estratégicas en los procesos de cumplimiento, que surgen entre la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos y los respec-

Presentación

tivos sistemas regionales. Un ejemplo emblemático fue la participación de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica en el proceso de supervisión de cumplimiento de la sentencia del caso *Artavia Murillo y otros* (“Fecundación in vitro”) vs. *Costa Rica*.

El diálogo horizontal se da mediante tres ejes principales: el diálogo *intraestatal*, el diálogo *interestatal* y el diálogo *transregional*.

En el *intraestatal* se somete a escrutinio la relación generada entre las instituciones y procedimientos internos, jurídicos y políticos, que tienen como objetivo fomentar el cumplimiento de las sentencias supranacionales. La coordinación entre los poderes y niveles administrativos del Estado en el proceso de cumplimiento, que generalmente se da a través de secretarías o direcciones generales de derechos humanos, se ve reflejado en los informes nacionales.

En el diálogo *interestatal* se identifica que el análisis del cumplimiento de determinadas medidas por parte de los Estados responsables tiene el potencial de ayudar a que otros países con problemáticas similares puedan avanzar en el cumplimiento de sentencias en su contra, es decir, sirve como guía para solventar las medidas de reparación. En el ámbito europeo, la supervisión de cumplimiento tiene lugar en el Comité de Ministros del Consejo de Europa y puede ser un parámetro de cumplimiento para los Estados parte; de igual forma, son útiles los encuentros entre los representantes de los diversos Estados y las buenas prácticas generadas.

El diálogo *transregional* se produce entre los sistemas supranacionales de protección de derechos humanos, así como entre los organismos oficiales y la sociedad civil que operan en dichos sistemas. En este punto, en la obra se encontrará una comparación sobre los sistemas de supervisión, las respuestas políticas y las iniciativas adoptadas por las ONG. Destaca también la referencia al uso que el TEDH ha hecho de la jurisprudencia pionera de la Corte IDH sobre grupos vulnerables o leyes de amnistía, como producto de un progresivo y creciente diálogo.

El diálogo en todos los niveles tiene un papel preponderante para la consolidación de un *Ius Constitutionale Commune* en de-

rechos humanos. En esta tarea convergen todos los actores: tribunales regionales de derechos humanos, tribunales nacionales, autoridad pública estatal y actores no estatales, a la que se integra el discurso académico como estrategia decisiva para enfrentar las coyunturas desglobalizantes que en la actualidad se advierten en Europa y América Latina.

Esta obra también aspira a enfatizar la necesidad de ir más allá del cumplimiento para comprender los diferentes tipos de impactos que tiene en la defensa y garantía de los derechos humanos, en la democracia y en el Estado de derecho en la región, en este último punto particularmente en el SIDH. Limitarse a un enfoque cuantitativo del cumplimiento no parece reflejar el rol transformador que el Sistema ha tenido en la promoción y protección de los derechos humanos. Son paradigmáticos los casos donde se identifican medidas de reparación sin cumplir, pero que han generado cambios institucionales significativos (como la de dejar sin efectos las amnistías peruanas), tanto en el país condenado como en otros países de la región (a través del diálogo judicial) y otros impactos a nivel global (por ejemplo, en la jurisprudencia del TEDH).

En este sentido, se encontrarán ensayos que nos muestran cómo el enfoque y las metodologías basadas en la evaluación de cumplimiento podrían invisibilizar algunas formas más sutiles e indirectas de impacto del SIDH, pero que tienen poderosos efectos transformadores. Reflexionar sobre la necesidad de ir más allá del cumplimiento para (re)pensar los impactos es un *leitmotiv* del libro. La noción de impacto permite conceptualizar el cumplimiento como un proceso dialógico, inclusivo y plural que comprende los efectos indirectos de las decisiones de los órganos del SIDH en su dimensión transformadora. Además, permite visibilizar el rol que múltiples actores -no solo las cortes nacionales- juegan en el diálogo multinivel de protección de los derechos humanos. Este cambio de paradigma consiste en atender no solo el cumplimiento, sino especialmente el impacto, ofreciendo así una novedosa lectura del constitucionalismo transformador en América Latina, en una visión comparada con Europa.

En suma, el libro ofrece una valiosa conjunción de trabajos de académicas y académicos, de operadoras y operadores jurídi-

Presentación

cos, así como de representantes de la sociedad civil y del litigio estratégico de la región interamericana y europea, presentados en tres secciones: en la primera se aborda el marco conceptual; la segunda agrupa los estudios nacionales, tanto de Europa como de América Latina y, finalmente, en la tercera encontramos los estudios transversales sobre el impacto del SIDH y los estudios comparados. Se trata de un libro plural, producto de diversos enfoques que de manera complementaria se suman para mostrar distintas rutas e impactos de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos.

Sin duda, la obra deja constancia de la relevancia que tienen los debates académicos, ya que posibilitan identificar los desafíos y de ellos emergen soluciones para avanzar en los propósitos comunes: la eficacia de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia. Estas son razones suficientes para expresar, en conjunto con los coordinadores, nuestra gratitud a las personas e instituciones que en distintos momentos hicieron que este libro sea una realidad. Al Programa Leibniz de la Deutsche Forschungsgemeinschaft DFG (Fundación Alemana para la Investigación Científica), pues su apoyo financiero ha sido determinante para facilitar los seminarios sobre cumplimiento e impacto. A los y las autoras por sus valiosos aportes, creativos e innovadores, en los ámbitos de sus líneas de investigación. A Mariela Morales Antoniazzi, porque con su coordinación y liderazgo posibilita articular y ampliar una sólida red, que se ha convertido en una especie de *punte* entre la academia, operadores jurídicos, órganos y actores del SIDH, del Sistema Europeo y de los movimientos de derechos humanos. Un singular agradecimiento a la labor de corrección de Lucas Sánchez en el proceso de gestación del libro y su edición. A Juana María Ibáñez, quien jugó un excelente papel como *managing editor*, con una lectura crítica y constructiva de los manuscritos, cuidando el hilo conductor de la publicación. Al equipo editorial del Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro (IECEQ), que ofreció un apoyo extraordinario en la implementación de la corrección y formación, integrado por Carolina Hernández, Alejandra de la Isla, Paula Herrera y Felipe Luna.

Unir ambos lados del océano, gracias a un esfuerzo conjunto entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y

ROGELIO FLORES PANTOJA

el Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, desde México, y el Instituto Max-Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público, en Heidelberg, Alemania, ha permitido construir un puente en conceptos, perspectivas y novedosos análisis, para dejar en manos de las lectoras y los lectores un libro que apunta hacia el constitucionalismo transformador en América Latina.

ROGELIO FLORES

Director del Instituto de Estudios Constitucionales
del Estado de Querétaro
Querétaro, México, octubre 2019