

## **Tomándose los derechos en serio: el decepcionante historial de Canadá en la implementación de los derechos humanos**

**Paola Limon**

Muchos de los informes y las comparecencias de Canadá ante órganos regionales e internacionales de derechos humanos inician señalando que el país toma muy en serio sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, una mirada más profunda revela una realidad preocupante: las promesas de Canadá, en gran medida, no se han traducido en la implementación efectiva de las decisiones emitidas por órganos regionales e internacionales de derechos humanos. Este artículo examina brevemente: (i) la participación de Canadá en los mecanismos internacionales de derechos humanos; (ii) el marco institucional existente para la implementación en el país de las recomendaciones y órdenes regionales e internacionales en materia de derechos humanos; y (iii) su historial de implementación en relación con los casos seleccionados para estudio detallado por parte del Proyecto de Implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (HRLIP, por sus siglas en inglés), financiado por el Consejo de Investigación Económica y Social (ESRC, por sus siglas en inglés).

### **Descripción general de la participación de Canadá en los mecanismos internacionales de derechos humanos**

En el plano internacional, Canadá es [parte](#) de dos tercios de los instrumentos [básicos](#) de derechos humanos que se han adoptado en el seno de las Naciones Unidas. Por lo tanto, tiene la obligación de presentar informes periódicos a la mayoría de los [órganos de supervisión de los tratados](#) de la ONU y recibe numerosas recomendaciones de sus observaciones finales. Además, Canadá también ha aceptado los procedimientos de investigación relacionados con la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes ([CAT](#), por sus siglas en inglés) (no obstante, todavía no se ha sometido al [Protocolo Facultativo de la CAT](#), a pesar de las [reiteradas promesas](#) de ratificación) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ([CEDAW](#), por sus siglas en inglés). En relación con esta última, Canadá ya ha recibido recomendaciones de un informe de procedimiento de investigación publicado por la CEDAW en 2015 relativo a mujeres y niñas indígenas desaparecidas y asesinadas ([CEDAW/C/OP.8/CAN/1](#)).

Canadá también ha aceptado los procedimientos de denuncias individuales de tres órganos de tratados de la ONU: del Comité de Derechos Humanos ([CCPR](#), en la nomenclatura de la ONU), CAT y CEDAW. A raíz de esto, hasta diciembre de 2017, se determinó que Canadá había violado, o estaría potencialmente violando, sus obligaciones internacionales en 24 casos decididos por el CCPR, 9 por el Comité de la CAT y 1 por el Comité de la CEDAW. En la mayoría de esos casos (referidos, sobre todo, a deficiencias en el sistema de determinación de la condición de refugiado), el órgano respectivo ha solicitado expresamente a Canadá que adopte determinadas medidas para remediar las violaciones detectadas. Muchos de estos casos, si no la mayoría, han sido litigados por abogados particulares que trabajan en el ámbito del derecho de asilo y de los refugiados.

En el plano regional, después de casi 30 años como observador permanente, Canadá adquirió membresía plena en la Organización de los Estados Americanos ([OEA](#)) en 1990, tras ratificar la Carta de la OEA. De este modo, aceptó la supervisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ([CIDH](#)), con base en la Carta de la OEA, la Declaración Americana de

los Derechos y Deberes del Hombre, y el Estatuto y las Reglas de Procedimiento de la CIDH. Desde entonces, Canadá ha recibido numerosas recomendaciones derivadas de dos informes temáticos de país de la CIDH sobre su [sistema de determinación de la condición de refugiado](#) (2000) y sobre la cuestión de [las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas](#) (2014). Llama la atención que se han presentado muy pocas peticiones individuales ante el Sistema Interamericano. A la fecha, únicamente se han emitido dos informes de fondo: en los casos de [John Doe y otros](#) (2011) y [Suresh](#) (2016), ambos relacionados con procesos de expulsión de Canadá.

Con este panorama, es muy evidente que, si bien Canadá ciertamente podría beneficiarse de una mayor participación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), ya cuenta con numerosas obligaciones y recomendaciones internacionales pendientes de implementación efectiva a nivel nacional. Pero ¿qué ocurre exactamente en Canadá una vez que los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos dictan esas decisiones y recomendaciones?

### **El marco institucional para la ejecución nacional de las recomendaciones y decisiones regionales e internacionales de derechos humanos en Canadá**

Resulta sorprendente que existe poca información pública disponible sobre cómo Canadá implementa decisiones en materia de derechos humanos. Nuestra investigación eventualmente condujo al equipo del HRLIP al Comité Permanente de Funcionarios de Derechos Humanos ([CCOHR](#), por sus siglas en inglés), un grupo federal, provincial y territorial establecido en 1975, dirigido por el Departamento Federal del [Patrimonio Canadiense](#) (similar a un ministerio de cultura), con representantes de los Departamentos de [Asuntos Globales](#) (equivalente a un ministerio de relaciones exteriores) y de [Justicia](#). Las responsabilidades del CCOHR [incluyen](#), entre otras:

- 1) Facilitar consultas entre los gobiernos federal, provinciales y territoriales con respecto a la adhesión de Canadá a los tratados internacionales de derechos humanos;
- 2) Fomentar el intercambio de información entre los gobiernos de Canadá con respecto a la interpretación e implementación de los instrumentos internacionales de derechos humanos; y
- 3) Facilitar las interacciones de Canadá (presentación de informes y comparencias) con los órganos de derechos humanos de la ONU.

De esta manera, el Departamento del Patrimonio Canadiense sería responsable de coordinar la implementación de las observaciones finales y otras recomendaciones generales emitidas por órganos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, llama la atención que no se mencione su función en relación con las recomendaciones generales procedentes de la CIDH. Por otro lado, el CCOHR no incluye a autoridades responsables de formular políticas o con autoridad para la toma de decisiones. Además, el Comité únicamente se reúne en persona una vez al año, y de forma mensual a través de teleconferencias; sin embargo, esto se hace a puerta cerrada, sin informar públicamente los temas discutidos, ni mucho menos los resultados de dichas discusiones. También, en relación con nuestra investigación, la mayor limitación del CCOHR es que no se involucra en la efectiva implementación de decisiones individuales en materia de derechos humanos. A lo mucho, se informa a sus integrantes de los casos pendientes y decididos, sin que se tome acción alguna al respecto.

Más bien, en relación con los casos individuales, es el Departamento de Justicia de Canadá (cuyos representantes participan en el CCOHR) el que se encarga de los litigios, el seguimiento y la implementación de decisiones. El Departamento de Justicia actúa como enlace entre Asuntos Globales (que se comunica con el organismo internacional pertinente) y los departamentos provinciales, territoriales y/o temáticos relevantes al caso concreto. A continuación, se lleva a cabo un proceso de consulta entre departamentos, en el que los funcionarios analizan el razonamiento del órgano de tratado, los hechos en los que se fundamentó la decisión, las recomendaciones formuladas, así como el derecho y la jurisprudencia canadiense, a fin de determinar si Canadá está de acuerdo con la decisión y, de ser así, si la cumple o cómo la cumple. Como regla general, Canadá no establece contacto directo con los peticionarios o sus representantes en ningún momento del proceso. Cabe destacar la ausencia en este proceso de una discusión en el seno del CCOHR cuando las recomendaciones generales que ahí se tratan podrían superponerse con las reparaciones ordenadas en casos individuales.

### **Una mirada en detalle al historial de implementación de Canadá en relación con los casos seleccionados por el HRLIP**

Así como no existe un mecanismo o proceso adecuado para implementar a nivel nacional decisiones internacionales emitidas en casos individuales, el historial de implementación efectiva de Canadá también es deficiente. Para efectos de la investigación, el HRLIP identificó y estudió [ciertas decisiones](#) emitidas en 9 casos individuales (8 emitidas por órganos de tratados de la ONU y 1 por la CIDH), tomando en cuenta factores tales como su relación con conflictos armados o con violaciones en tiempo de paz, el tiempo transcurrido desde que se emitió la decisión, la identidad o las características de las víctimas, el carácter estructural de las violaciones señaladas y las medidas de reparación dispuestas, entre otras cuestiones. A partir de estos y otros casos similares, nuestras conclusiones revelaron cuatro tipos de reacciones o actitudes que Canadá ha mostrado en relación con la implementación de decisiones individuales emitidas por órganos regionales e internacionales de derechos humanos.

#### ***Incumplimiento de medidas provisionales***

Como se ha señalado, la mayoría de los casos individuales en materia de derechos humanos decididos en relación con Canadá se refieren a la expulsión inminente del país, alegándose deficiencias en el sistema de determinación de la condición de refugiado y la posible violación del principio de no devolución. En este sentido, una primera preocupación relacionada con el historial de implementación de Canadá es la de las medidas provisionales. En al menos tres casos ante el Comité de la CAT (comunicación n.º 258/2004, *Mostafa Dadar*: [decisión/seguimiento](#); comunicación n.º 297/2006, *Bachan Singh Sogi*: [decisión/seguimiento](#); comunicación n.º 505/2012, *P.S.B. y T.K.*: [decisión](#)) y dos casos ante el CCPR (comunicación n.º 1051/2002, *Mansour Ahani*: [decisión](#); comunicación n.º 2091/2011, *A.H.G.*: [decisión](#)), Canadá deportó a personas sujetas de protección en virtud de medidas provisionales solicitadas por los órganos respectivos. En el caso *A.H.G.* argumentó que la solicitud se había recibido demasiado tarde para detener la deportación; en el caso *Ahani*, debido a que un tribunal nacional había sostenido que las medidas provisionales no eran vinculantes; y, en los otros tres casos, pareciera que, dado que el gobierno canadiense simplemente no estaba de acuerdo con la solicitud provisional, se negó a cumplirla. La deportación de personas protegidas por medidas provisionales anula automáticamente

cualquier eventual decisión sobre el fondo de sus reclamaciones de expulsión, y la determinación de su compatibilidad con las obligaciones internacionales de Canadá en materia de derechos humanos.

### ***Implementación mediante la defensa jurídica nacional***

En otros casos en que las personas no han sido deportadas antes de que el órgano de derechos humanos pertinente haya adoptado una decisión definitiva, algunas han logrado obtener la residencia permanente en Canadá (entre otras, comunicación n.º 1763/2008, *Ernest Sigman Pillai y otros*: [decisión/seguimiento](#); comunicación n.º 1881/2009, *Masih Shakeel*: [decisión](#); ambos resueltos por el CCPR). Sin embargo, estas victorias no se produjeron porque Canadá cumpliera la decisión internacional en sí, sino porque los peticionarios pudieron presentar nuevas solicitudes nacionales de residencia y aportaron la decisión del órgano internacional de derechos humanos como prueba del riesgo que enfrentarían en caso de ser devueltos a sus países de origen.

De manera que estas situaciones, algunas de las cuales posteriormente han sido consideradas por los órganos de tratados como “implementadas satisfactoriamente”, no se han producido como consecuencia de medidas gubernamentales específicamente dirigidas a implementar esas decisiones internacionales. De hecho, al menos en el caso de Masih Shakeel, el gobierno canadiense había manifestado expresamente su desacuerdo con la decisión del Comité (CCPR/C/112/R.3). De este modo, el resultado favorable para estos peticionarios ocurrió, sobre todo, porque pudieron solventar nuevas solicitudes que fueron evaluadas de manera diferente sobre el fondo del asunto. En otras palabras, las decisiones de los órganos de tratados contribuyeron, aunque no necesariamente fueron determinantes, a la victoria final de los peticionarios.

### ***Federalismo e incumplimiento***

Existen otras dificultades en los casos no relacionados con la expulsión de personas de Canadá. Por ejemplo, *Arieh Hollis Waldman* (comunicación n.º 694/1996) fue un caso relacionado con la provincia de Ontario, donde se proporciona financiamiento público para escuelas católicas privadas, pero no para otras religiones. En este caso, el Comité de Derechos Humanos [estableció](#) que Canadá tenía “la obligación de proporcionar un recurso efectivo que elimine esta discriminación”. En [respuesta](#), Canadá se limitó a decir que los asuntos de educación están bajo la jurisdicción exclusiva de las provincias y que el gobierno de Ontario había comunicado que no tenía planes de extender el financiamiento a otras escuelas religiosas privadas y que tenía la intención de cumplir plenamente con su obligación constitucional de financiar las escuelas católicas romanas.

Este caso destaca dos dinámicas importantes que afectan a la implementación de decisiones internacionales en los sistemas federales. En primer lugar, las instancias en que un Estado utiliza su estructura federal interna como justificación del fracaso, o rechazo, en la implementación de una decisión internacional. Y, en segundo lugar, las complejidades que surgen en la implementación cuando las recomendaciones u órdenes trascienden los intereses del peticionario específico e impactan asuntos de política local/estatal/provincial. Los temas subyacentes del caso *Waldman* son un [tema muy polémico](#) en el plano local, pero debe hacerse énfasis en que el CCPR no especificó *cómo* debía proceder Canadá para eliminar esta discriminación, sino que lo dejó a discreción del Estado.

Además, el derecho internacional no permite que los países se limiten a alegar el federalismo u otros [argumentos de estructura estatal](#) como un obstáculo para el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos a las que se ha comprometido. De manera que, en casos como *Waldman*, se vuelve especialmente relevante que los países dispongan de estructuras internas eficaces que puedan facilitar la implementación; en particular, un mecanismo o un órgano político capaz de reunir a todos los actores relevantes (de la sociedad civil y de todos los niveles de gobierno), a fin de entablar un diálogo que pueda ayudar a identificar alternativas adecuadas para lograr que el país cumpla sus obligaciones de manera efectiva. Tales estructuras difícilmente garantizan la implementación, pero pueden equipar mejor la maquinaria del Estado para actuar en consecuencia.

### ***Implementación inadecuada***

En 1981, en una de sus decisiones más importantes contra Canadá, el Comité de Derechos Humanos [decidió](#) que Sandra Lovelace, una mujer indígena de la tribu “India Maliseet” que perdió su condición legal de indígena por haberse casado con un hombre no indígena, había sufrido una violación de derechos humanos al habersele “negado el derecho legal a residir en la Reserva de Tobique, lo que reveló una violación por parte de Canadá del artículo 27 del Pacto” (comunicación n.º 24/1977, [párr. 19](#)). Sin embargo, a diferencia de decisiones posteriores, el Comité no formuló expresamente un recurso o una recomendación específica que Canadá debiera implementar para cumplir la decisión. No obstante, Canadá entendió que, para cumplir, tenía que reformar la “Ley India”, a fin de eliminar la discriminación por motivos de sexo, dado que los hombres indígenas que se casaban con mujeres no indígenas no perdían su condición legal de indígenas. El Gobierno lo hizo en 1985, pero esta reforma no eliminó totalmente la discriminación por motivos de sexo, ya que ahora había diferentes categorías de condición legal indígena que distinguían en la forma en que los hombres y las mujeres transmitían dicha condición a sus descendientes.

Desde entonces, casi 40 años después de que se decidiera el caso *Lovelace*, estos asuntos de discriminación remanente han sido abordados por múltiples órganos de tratados de la ONU en el contexto del proceso de presentación de informes periódicos, así como por la CIDH en el [informe](#) temático y las [audiencias](#) sobre mujeres y niñas indígenas desaparecidas y asesinadas. La implementación inadecuada de la decisión en el caso *Lovelace* y la falta de implementación de las recomendaciones derivadas de los mecanismos no contenciosos han dado lugar a nuevos litigios nacionales e internacionales ([McIvor](#)). De esta manera, el caso *Lovelace*, y la posterior evolución de sus problemas subyacentes, ilustran no solo la superposición entre los sistemas regional e internacional de derechos humanos, sino también la interacción entre sus diferentes mecanismos contenciosos y no contenciosos. Si Canadá hubiera implementado de manera adecuada y efectiva todas las recomendaciones emitidas por los órganos regionales e internacionales (a través de sus mecanismos no contenciosos) con posterioridad a la decisión en el caso *Lovelace*, tal vez no hubiera sido necesario el litigio del caso *McIvor*.

### **Conclusión**

Si bien estos casos no representan la totalidad del historial de implementación de Canadá, ilustran preocupaciones serias que deben abordarse. Si Canadá realmente asume sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos con la seriedad que afirma, debería:

- Aceptar una evaluación completa y periódica de su historial nacional en materia de derechos humanos por parte de los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos.
- Participar, de manera sincera y constructiva, en relación con las medidas provisionales y las recomendaciones en peticiones y casos individuales, así como con las recomendaciones generales derivadas de otros mecanismos internacionales de derechos humanos.
- Abstenerse de recurrir a argumentos de estructura estatal como forma de evadir el cumplimiento.
- Establecer un proceso formal para la implementación transparente, efectiva y responsable de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, tanto en el contexto de las recomendaciones generales, como de aquellas que derivan de peticiones y casos individuales.

Al adoptar estas medidas, el gobierno canadiense, en todos sus niveles, debe velar por que todo proceso de implementación se desarrolle en el marco de amplias consultas con gobiernos provinciales y territoriales, las personas o grupos en cuestión y la sociedad civil.

*Paola Limón es Abogada Internacional de Derechos Humanos, con especialización en la región de las Américas.*