

Reflexiones Sobre el Papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Cumplimiento de los Casos de la Comisión y la Corte Africanas

Felix Agbor Nkongho

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos es parte integral del sistema de derechos humanos de África y está encargada de la protección y promoción de los derechos humanos. Desde su creación mediante la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos en 1987, la Comisión ha recibido para su consideración más de 600 comunicaciones, relativas a violaciones de derechos y libertades establecidos en la Carta. La Comisión, junto con la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (que se estableció mediante el Protocolo de 1998 de la Carta Africana y entró en funcionamiento en 2004), constituye el núcleo principal del sistema africano de protección de derechos humanos. La Corte se creó para reforzar las funciones de protección de la Comisión.

Estos órganos han tramitado varios casos y llegado a decisiones innovadoras sobre cuestiones tan polémicas como la autodeterminación, el derecho al desarrollo, el derecho al medioambiente, por citar algunas. Sin embargo, la manzana de la discordia y la laguna que inevitablemente ha ensombrecido la labor de estos órganos es el cumplimiento de sus decisiones por parte de los Estados, especialmente cuando se trata de casos complejos y sensibles desde el punto de vista político. Dichos casos plantean cuestiones y desafíos críticos tanto para estos órganos, ya que a menudo, abordan la soberanía del Estado, así como también para los Estados, que suelen ser reacios a cumplir con este tipo de decisiones. En estos casos, los litigantes y la sociedad civil enfrentan de forma irremediable una fuerte resistencia a la hora de abogar por el cumplimiento. La cuestión consiste, de este modo, en determinar si se deben mejorar las funciones y facultades de estos órganos o si se debe recurrir a órganos externos para fomentar el cumplimiento o incluso hacer cumplir la ejecución, como por ejemplo, los tribunales nacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Los desafíos se agravan aún más cuando, como se ha señalado, se trata de cuestiones que abordan la soberanía del Estado parte en cuestión. Como ha sucedido en varios casos, no solo en el continente sino también en otros tribunales regionales, los órganos supranacionales pueden llegar a la conclusión de que un Estado ha incumplido sus obligaciones en virtud del instrumento o de los instrumentos de derechos humanos pertinentes, pero pueden ser reacios a formular observaciones sobre el cumplimiento de esos casos. Por ejemplo, la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en su opinión consultiva sobre la “Conformidad con el derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo”, limitó el alcance de su decisión únicamente a ese caso y se negó a llegar a una conclusión sobre la cuestión más amplia de las declaraciones unilaterales de independencia. Por otro lado, en el *Congreso del Pueblo de Katanga contra Zaire* (1995) y en *Kevin Mgwanga Gunme y otros contra Camerún* (2009), la Comisión Africana no abordó de manera completa y adecuada la cuestión de la autodeterminación. Esto puede atribuirse a la renuencia de la Comisión a intervenir en la situación política de los países de manera que puedan afectar su soberanía y los límites establecidos. Como señaló la propia CIJ en su dictamen sobre la *Controversia fronteriza* de 1986, “el mantenimiento del *statu quo* territorial en África se considera a menudo el proceder más sensato para preservar lo que han logrado los pueblos que han luchado por su independencia y para evitar una perturbación que privaría al continente de los logros alcanzados con mucho sacrificio”.

En cambio, la Comisión y la Corte parecen sentirse más cómodos al abordar cuestiones que entran en el ámbito de los asuntos internos de un Estado, en particular en los casos de denuncias de violaciones de los derechos de los indígenas y de la tierra. Entre esos fallos “invasivos” que abordan asuntos internos de los Estados figuran los dictados contra Nigeria en el caso Ogoniland y contra Kenia en los conocidos casos Endorois (*Centre for Minority Rights Development de Kenia y Minority Rights Group International en nombre del Endorois Welfare Council contra Kenia*) y Ogiek (*Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos contra Kenia*). En este caso, la existencia de una sociedad civil activa que pueda mantenerse promoviendo una decisión y que elabore una estrategia de cumplimiento ha sido fundamental para el cumplimiento progresivo de esas decisiones.

Por ejemplo, fue, en primer lugar, gracias a los esfuerzos del Centre for Minority Rights Development de Kenia y del Minority Rights Group (MRG) International, en nombre del Endorois Welfare Council, que se presentó una denuncia ante la Comisión Africana. Las OSC han demostrado ser socias clave en el proceso de seguimiento y cumplimiento; para ello, han empleado una serie de herramientas, incluidas la participación de diversos actores y de la comunidad en general a nivel nacional en el seguimiento y el cumplimiento de las decisiones, la correspondencia escrita, las reuniones y el uso de otros mecanismos de derechos humanos para atraer la atención y monitorear los avances. A pesar de los numerosos desafíos a los que se han enfrentado las OSC con respecto al seguimiento y al cumplimiento, éstas han sido fundamentales para mantener vivas las decisiones de la Comisión y la Corte. Por ejemplo, con el caso Ogiek, el MRG y el Ogiek Peoples Development Program (Programa de Desarrollo de los Pueblos Ogiek, OPDP, por sus siglas en inglés) crearon un grupo de trabajo que formuló varias recomendaciones y presionó continuamente al gobierno de Kenia con el objetivo de que adoptara las medidas necesarias para hacer cumplir el fallo de la Corte Africana.

En particular, en el “Informe del segundo seminario regional sobre la cumplimiento de las decisiones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos” (celebrado en septiembre de 2018), la Comisión identificó una serie de factores que obstaculizan el cumplimiento de sus decisiones. Entre ellos figuraban un compromiso insuficiente de los Estados parte, limitaciones financieras e institucionales, falta de comunicación y visibilidad, falta de mecanismos de supervisión y cuestiones de funcionamiento. La Corte Africana también se enfrenta a limitaciones similares.

Las OSC de derechos humanos pueden ayudar a la Comisión y a la Corte a superar algunos de esos problemas. Muchas OSC ya desempeñan un papel importante en el apoyo a la labor de estos órganos mediante el monitoreo de los derechos humanos, el establecimiento de estándares, la prestación de asistencia y la educación y sensibilización. En estos ámbitos, las organizaciones pueden ejercer presión sobre los respectivos Estados parte por medio de la presentación de peticiones al sistema judicial nacional (consulte, por ejemplo, el artículo de Masha Lisitsyna y Anastassiya Miller en esta serie), junto con el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), como una manera de hacer cumplir las decisiones y sentencias de la Comisión y la Corte. También en este caso, el papel de las OSC es crucial, ya que pueden contactar a las instituciones nacionales de derechos humanos y a los tribunales para informales sobre el estado de cumplimiento de una determinada decisión.

Por otra parte, denunciar y avergonzar, una estrategia popular para hacer cumplir las decisiones internacionales en materia de derechos humanos, ha demostrado ser un instrumento efectivo, especialmente para atraer la atención internacional hacia una causa

particular. Las OSC utilizan los medios de comunicación para dar a conocer las violaciones e instar a el cumplimiento. Se ha demostrado que los gobiernos a los que se les ha puesto el foco de atención por sus abusos y que aún no han cumplido con las decisiones de esos órganos pueden ser presionados para que lo hagan, como ilustra el caso Ogiek en Kenia. En mayo de 2017, la Corte dictaminó que, al someter sistemáticamente a los Ogiek a desalojos forzosos arbitrarios de sus tierras ancestrales en el bosque de Mau, el gobierno de Kenia había violado siete artículos distintos de la Carta Africana, entre ellos el derecho a la propiedad, los recursos naturales, el desarrollo, la religión, la cultura y la no discriminación. El Ogiek Peoples Development Program (OPDP) y el Minority Rights Group (MRG) presionaron continuamente al gobierno, lo denunciaron y avergonzaron cuando se hizo evidente que éste no pensaba cumplir con la decisión de la Corte. Esta táctica puede ser muy útil para las organizaciones de base, muchas de las cuales suelen representar a personas vulnerables, y así ayudar a dar mayor visibilidad a sus casos.

A pesar de esto, el espacio cívico en África se está reduciendo. La propia Comisión señaló en su informe de 2018 que los “criterios restrictivos para la concesión de la condición de observador ante la Comisión impiden que las ONG de base más pequeñas participen a nivel institucional en las actividades de la Comisión”. En este marco, se deberían adoptar medidas para que las organizaciones de base estén debidamente representadas en estos órganos: esto les permitirá comprender el funcionamiento interno del sistema de forma adecuada y poder ayudar a llenar la laguna que existe en cuanto al cumplimiento. Además, de este modo, se contribuirá en gran medida a mejorar la forma en que las OSC informan sobre la falta de cumplimiento por parte de los Estados. Asimismo, el carácter confidencial y la falta de transparencia en relación a las comunicaciones presentadas a la Comisión dificulta el seguimiento de los procedimientos de la Comisión por parte de las OSC cuando hay casos pendientes. Como se dispone en el artículo 59(1) de la Carta Africana, “Todas las medidas tomadas de conformidad con las disposiciones de la presente Carta serán confidenciales hasta que la Asamblea de jefes de Estado y de gobierno decidan lo contrario”. Esa confidencialidad, que solo puede ser dejada sin efecto por la Asamblea, un órgano en gran medida político, es problemática y proporciona a los Estados parte un enorme margen y capacidad para influir en las decisiones de la Comisión.

Las OSC de derechos humanos también deberían mejorar el nivel de cooperación entre ellas mismas, tanto a nivel nacional, regional e internacional, con el fin de ser más eficaces a la hora de denunciar y avergonzar, y de presionar para que se adopte o mejore la legislación que garantice el cumplimiento de los fallos de los tribunales extranjeros o internacionales a nivel nacional. Las OSC también deberían colaborar más para ejercer presión en favor de la integración de mecanismos de cumplimiento y ejecución en los planes de acción nacionales de derechos humanos, a fin de garantizar que estas cuestiones se consideren desde una perspectiva más amplia en todo el espectro nacional de los derechos humanos. La movilización de este tipo de apoyo es el fuerte de muchas OSC y, por lo tanto, les da la posibilidad de concientizar a las bases sobre el funcionamiento y las decisiones de la Comisión y la Corte. Al obtener apoyo de litigantes en asociación con INDH dispuestos, las OSC pueden ayudar a mantener vivas estas decisiones, tanto para el gobierno cuya respuesta se exige, como dentro del sistema de derechos humanos en su conjunto.

También se puede contribuir a mejorar el cumplimiento y la ejecución mediante actividades de concientización y educación que traten de sensibilizar y desmitificar la noción de que los órganos judiciales internacionales están fuera del alcance de los individuos comunes. Mediante actividades de promoción de las OSC, como conferencias y cursos de capacitación,

los interesados pueden aprender a abordar los abusos de derechos humanos que no están siendo remediados de manera adecuada por el sistema nacional de derechos humanos. De hecho, la sensibilización puede contribuir en gran medida a dar publicidad a las decisiones en materia de derechos humanos y a su estado de ejecución (consulte, por ejemplo, las publicaciones de Philip Leach y Clara Sandoval). La sensibilización y la educación de los medios de comunicación y otros actores de la prensa también pueden ayudar a mantener viva una decisión y asegurar que circule ampliamente dentro del discurso de los derechos humanos. Esto, a su vez, contribuye a mejorar los estándares de derechos humanos.

Por último, el establecimiento de estándares siempre ha sido una función importante de las OSC de derechos humanos. Al destacar ciertas áreas de los derechos humanos que han recibido una atención limitada por parte de la comunidad internacional, y al ejercer presión para la regulación de dichas áreas, las OSC de derechos humanos, en África y más allá, han logrado hasta ahora colocar en primer plano cuestiones como la prohibición de la tortura, las desapariciones forzadas, los derechos de las mujeres, los derechos de los niños y los derechos de la comunidad LGBTQI+. Este papel crucial de las OSC también debería orientarse hacia el cumplimiento de las decisiones de órganos judiciales y cuasi-judiciales internacionales; por ejemplo, al destacar el incumplimiento de los Estados parte a través de otros mecanismos, como los órganos de tratados de las Naciones Unidas o por medio de órganos políticos, como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El incumplimiento de estas decisiones es un flagrante desprecio de los valores de los derechos humanos. También puede destacarse como un incumplimiento permanente por parte de un Estado de su obligación de promover, proteger, respetar y cumplir sus obligaciones en virtud de la Carta Africana, así como de otros instrumentos internacionales vinculantes en materia de derechos humanos.

El Estado es el principal responsable de la protección y promoción de los derechos humanos; por consiguiente, el incumplimiento de las decisiones de los órganos judiciales internacionales puede interpretarse como una falta de protección de los derechos humanos de las personas. Cabe mencionar que estas faltas podrían ser denunciadas por los particulares y las organizaciones de la sociedad civil ante los sistemas judiciales nacionales que puedan y quieran escucharlos. Elevar y establecer estándares para la cumplimiento de las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos al mismo nivel de una obligación no derogatoria sería sin duda un punto de inflexión en la observancia de los derechos humanos.

Felix Agbor Nkongho es abogado y procurador de los Tribunales Supremos de Camerún y Nigeria; Presidente, Centre for Human Rights and Democracy in Africa (CHRDA); y Vicepresidente, African Bar Association (AFBA) Central Africa.