

LA COMISIÓN Y LA CORTE DE DERECHOS HUMANOS EN LAS CONVENCIONES AMERICANA Y EUROPEA

*María de los A. Soto Gamboa**

* Costarricense, participó en el III Curso Interdisciplinario, 1985.

I. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

A través de un proceso evolutivo que ha significado la adopción de diversos instrumentos internacionales, los Estados Americanos han estructurado un sistema regional de promoción y protección de los derechos humanos en el cual se reconocen y definen con precisión los mismos: se establecen normas de conducta obligatorias para su protección y se crean órganos destinados a su observancia y salvaguarda.

La evolución del sistema normativo termina con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, 1969, denominada *Pacto de San José*, y su inicio se encuentra en la *Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre*, acogidos por la Novena Conferencia Americana de Bogotá, 1948, en donde se adoptó la Carta de la OEA, que proclamó los derechos fundamen-

tales de la persona humana, como principio base de la organización. En esta Conferencia fueron adoptadas otras resoluciones, como las referentes a la "Concesión de los derechos civiles de la Mujer", así como sobre la "Concesión de la mujer trabajadora" y la "Carta Internacional Americana de Garantías Sociales".⁽¹⁾

Antecedentes de la Declaración Americana, así como de las disposiciones de la Carta de la OEA en sede de derechos humanos, se deben tomar en consideración algunas resoluciones dictadas antes de la Noventa Conferencia, tales como la Octava Conferencia Internacional Americana (Lima, Perú, 1938), en donde se incluyeron resoluciones sobre la libertad de Asociación y expresión de los obreros; "Declaración de Lima a favor de los derechos de la Mujer" y la "Declaración en defensa de los derechos humanos".

Otro antecedente lo encontramos en la Conferencia Interamericana sobre los problemas de la Guerra y de la Paz, realizada en México en 1945, en la resolución XL titulada "Protección Internacional de los derechos esenciales del hombre" y que fue determinante para la adopción de la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre, pues en ella los Estados proclamaron su adhesión a los principios establecidos en el derecho Internacional para su salvaguarda: se pronunciaron así a favor de un sistema de protección internacional, y encargaron al Comité Jurídico Internacional, la redacción de un proyecto que se sometería a los gobiernos. Este proyecto de Declaración Americana se sometió a

(1) *Manual de Normas Vigentes en materia de derechos humanos en el Sistema Interamericano*, OEA, Washington, 1983, pp. 6-7. Sobre la evolución del sistema interamericano, véase BUERGHEMONTAL - SHELTON - NORRIS, *La Protección de los Derechos Humanos en las Américas*, San José, Juricentro, 1983, pp. 27-62.

la Novena Conferencia y no obstante constituir el primer documento en su género, no tuvo la forma de un acuerdo.

El último antecedente se encuentra en el Preámbulo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), Río de Janeiro, 1947, en el que se lee:

La paz se basa en la justicia, en el orden moral, y en el reconocimiento y protección internacional de los derechos y libertades de la persona humana.⁽²⁾

La Declaración de Caracas de 1954, con la resolución titulada "Fortalecimiento del sistema de Protección de los derechos humanos" constituye otro documento importante en sede de derechos humanos en el continente americano.

Es después de cinco años, en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, (Santiago de Chile, 1959), cuando se dictan resoluciones relativas al desarrollo y fortalecimiento del sistema, siendo la más importante, la referente a los derechos humanos. En ella, los Ministros afirmaron que los programas obtenidos en la materia, después de once años de la Declaración Americana, y las ventajas obtenidas en el seno de la ONU y del Consejo de Europa, en la reglamentación y ordenación del sistema, habían preparado el ambiente en el continente para la celebración de una Convención, ya que consideraron que era:

indispensable que tales derechos fueran protegidos por un orden jurídico, con el fin de que el hombre,

(2) Vid. Manual...*Op.cit.*, p. 9. Sobre el particular, Vid Buerghental, *Op.cit.*, p. 29.

no fuera constreñido a recurrir a la rebelión, contra la tiranía y la opresión.⁽³⁾

Con tal finalidad, en la primera parte de la Resolución, se encarga al Consejo Interamericano de Juristas, la elaboración de un Poyecto de Convención, sobre la Creación de una Corte Interamericana para la protección de los derechos humanos, así como de otros órganos adecuados para la tutela y observancia de los mismos. Es así como en la segunda parte de esta resolución, la Quinta Conferencia crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con la cual se resuelven los problemas, que en esa época encontraban los Estados Americanos por falta de órganos adecuados para la salvaguarda de estos derechos, ya que existían solamente instrumentos declarativos, pero no instrumentos jurídicos, de carácter obligatorio y efectivo. El texto decía:

Crear una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que estará compuesta por 7 miembros, elegidos a título personal de las ternas presentadas por los gobiernos, al Consejo de la Organización de los Estados Americanos. Esta Comisión será la encargada de promover el respeto a tales derechos y será organizada por el consejo mismo, quien indicará sus facultades específicas.

El Consejo de la Organización aprobó el Estatuto de la Comisión el 25 de mayo de 1960 y eligió a los primeros miembros el 25 de enero de 1961. Este estatuto va a regular la Comisión hasta 1965, fecha de la segunda Conferencia Interamericana de Río de Janeiro, que decidió una modificación y ampliación de las funciones y facultades de ese órgano. Incluyó como novedad: la au-

(3) Buerghenthal, *Op.cit.*, p. 3.

torización para examinar y obtener información de los Estados sobre los derechos humanos, así como el hacer recomendaciones para la observación de los mismos y el deber de aquellos de hacer un reporte anual a la reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, así como el agotamiento de los recursos internos de cada Estado, como medida previa a su actuación.

El Protocolo de Buenos Aires de 1967 reforma la Carta de la OEA y la Comisión adquiere la jerarquía de órgano principal de esta organización. La "Carta" reformada se refiere a la Comisión en dos artículos: 112 y 150. En el primero, la ratificación a nivel constitucional de la creación de la Comisión para la defensa de los derechos humanos, dejando a la futura Convención determinar la estructura, competencia y procedimiento. El Art. 150, transitorio asegura a la Comisión la función de salvaguarda de tales derechos, antes de la entrada en vigor de la Convención.⁽⁴⁾

Es decir, que la creación de la CIDH en América, antes de la redacción de la Convención, constituía un órgano de la OEA con su propia jerarquía. Cuando la Convención Americana sobre Derechos Humanos se dicta, dicho órgano se incluirá como un mecanismo de garantía al igual que la Corte Interamericana, prevista en este instrumento.

II. LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, PACTO DE SAN JOSÉ, 1969

La estructura institucional del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos huma-

(4) Véase Buerghental, *Op. cit.*, pp. 54-55.

nos, que hasta aquel momento tenía su base en instrumentos declarativos, experimentó un cambio sustancial, al cumplirse la aspiración adoptada en México, 1945, de precisar tales derechos y deberes correlativos, en una declaración adoptada en la forma de una Convención de los Estados.⁽⁵⁾

De hecho, la adopción de la Convención de 1969, 22 de noviembre, denominada "Pacto de San José", por crearse en San José de Costa Rica, constituye un fortalecimiento al sistema de protección, pues le dará más efectividad a los mecanismos de garantía. Suscrita por 12 Estados Americanos, y actualmente ratificado por 17, constituye el mayor instrumento jurídico internacional americano, en sede de derechos humanos.

La Convención, según su primer considerando, tiene la finalidad de ... *consolidar en América, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre*. En su primera parte, establece la obligación de los Estados de respetar los derechos y libertades reconocidas, y el deber de los mismos de adoptar las disposiciones de derecho interno, que fueran necesarias para hacer efectivo el goce de los mismos. Define los derechos y libertades protegidos, principalmente aquellos civiles y políticos, luego los económicos, sociales y culturales. En su segunda parte, la Convención establece los medios de protección y se refiere a la Comisión Interamericana (CIDH) y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a las que declara "órganos competentes" para "conocer del cumplimiento

(5) Constituye así la culminación de la evolución normativa del sistema al cambiarse la naturaleza jurídica de los instrumentos, ya que la competencia de la CIDH será pactada. Véase BUERGHENTHAL, *Op. cit.*, p. 49. En el mismo sentido, véase Manual..., *Op. cit.*, p. 11.

de los compromisos adquiridos por los Estados en la Convención”, Art. 33 del Pacto, así como la “obligación de suministrar a la Comisión” las informaciones que ella solicite sobre la manera en que su derecho interno asegure la aplicación efectiva de cualquier disposición de esa Convención.

Otra innovación sería, el derecho de recurrir contra los Estados, cuando exista una violación de acuerdo con el Art. 45, ya que tanto el Estado que denuncia, así como aquel contra el que se recurre, tiene como un antecedente necesario el reconocimiento de la competencia de la Comisión, para recibir y examinar las comunicaciones.⁽⁶⁾

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA PREVISTA EN EL PACTO DE SAN JOSÉ

Los miembros de la Comisión serán siete, elegidos por escrutinio secreto, a título personal por el Consejo de la Organización de la OEA, de una lista presentada en donde cada miembro de la Comisión debe ser representante de los Estados miembros de la organización, y serán escogidos por su alta autoridad moral y su competencia reconocida en esta materia. Representan a todos los Estados Miembros, actúan a título personal por cuatro años, con la posibilidad de reelección. El artículo 41 de la Convención indica su función al señalar:

(6) Según el Art. 45 de la Convención, la aceptación de la competencia de la CIDH, en los recursos de un Estado contra otro Estado, puede hacerse en el momento de la ratificación, o a posteriori, a través de un documento que se depositará en la secretaría de la OEA. Hasta ahora, sólo Costa Rica, Jamaica, Honduras, Perú y Venezuela han reconocido tal competencia. Véase Manual,..., *Op. cit.*, p. 12.

La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

- a. *Estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América.*
- b. Formular recomendaciones cuando lo estime conveniente a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos.
- c. Preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones.
- d. Solicitar de los gobiernos de los estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos.
- e. Atender las consultas que por medio de la Secretaría General de la OEA, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten.
- f. Actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los Arts. 44 a 51 de la Convención, y

g. Rendir un informe anual a la Asamblea General de la OEA.

Los Estados partes deben enviar a la CIDH copia de las relaciones y de los estudios que ellos presenten cada año, dentro del ámbito de la respectiva competencia al Comité Ejecutivo del Consejo Económico y Social Interamericano y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, con la finalidad de que se vigile la promoción de los derechos derivados de las normas económicas y sociales y aquellas relativas a la educación, la ciencia y la cultura, contenidas en la Carta de la OEA (Art. 42 de la Convención).⁽⁷⁾

Como sujetos legitimados para recurrir a la Comisión se señala que cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernativa, reconocida legalmente en uno o más estados, pueden someter a la Comisión las peticiones que contengan denuncias o hechos relativos a una violación de la misma, efectuadas por un Estado parte (Art. 44). Es decir, tanto los sujetos particulares, así como los Estados partes pueden recurrir, exigiéndose para el segundo caso, la aceptación de la competencia. Por eso, al momento del depósito del instrumento de ratificación o de adhesión, cada Estado puede declarar el reconocimiento de la competencia de la Comisión, así como recibir y examinar las comunicaciones con las que un Estado parte afirma que otro Estado parte ha violado los derechos humanos sancionados. Por ello se necesita, que se haya declarado la aceptación de la competencia, la que puede hacerse por tiempo indefinido, determinado o para un caso concreto (Art. 45).

(7) *Codici degli Atti Internazionali sui diritti dell'uomo*, VITTA-GREMENTIERI, Milano, Giuffré, 1981, pp. 997 y ss.

Con respecto a la admisibilidad de los recursos, es necesario cumplir con las siguientes condiciones, de acuerdo con el Art. 46:

1. Agotamiento de los recursos internos.
2. Que las peticiones o comunicaciones sean presentadas dentro de 6 meses, desde el momento en que el individuo que se presume lesionado en sus derechos tiene conocimiento de la decisión definitiva.
3. Que sobre el objeto de la petición o de la comunicación no haya pendiente otro procedimiento a nivel internacional.

Para que la solicitud sea admitida debe contener:

1. Nombre, ciudadanía, profesión, domicilio, y la firma de la persona o de las personas o del representante legal que presente la relación. Se señalan algunas excepciones al principio, que se enuncian en el Art. 46, al expresarse, que dichos requisitos no se exigirán cuando:
 - a) no existe en la legislación interna del Estado de que trata, el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alegan han sido violados,
 - b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna o haya sido impedido agotarlos y,
 - c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

La falta de requisitos en cualquier comunicación establece la no admisibilidad del recurso, es decir, según el Art. 47, la falta de condiciones, que no se indiquen hechos que constituyan violación de derechos humanos, que se trate de peticiones infundadas, o que esta reproduzca otra petición o comunicación anteriormente examinada por la Comisión, o de otro organismo internacional.

El Procedimiento para recurrir ante la Comisión será el establecido en el Art. 48, que señala en términos generales lo siguiente: si se reconoce como admisible la petición, la Comisión solicitará información al gobierno del Estado al que pertenece la autoridad a quien se imputa la violación y comunicará a las partes de la instancia. Estas informaciones se presentarán en un lapso de tiempo razonable fijado por la Comisión. Podrá asimismo, declararse la inadmisibilidad o no procedencia de la petición o de la comunicación, sobre la base de informaciones o pruebas aportadas.

Si no se archiva el caso, la Comisión con la finalidad de acertar los hechos, examina las circunstancias y solicita toda la ayuda necesaria a los Estados los cuales les procurarán a los Estados interesados cualquier información pertinente, y se aceptarán pruebas orales y escritas. Cuando se dieran casos graves y urgentes, la CIDH, podrá realizar una investigación, previo consentimiento del Estado, sobre cuyo territorio se considere cometida la violación, solamente se requerirán peticiones o comunicaciones con los requisitos de admisibilidad. Por ende tenemos, que de acuerdo al Art. 49 del Pacto de San José, si existe un arreglo amistoso la Comisión hará una relación que será transmitida a los Estados partes o al Secretario General de la OEA para su publicación. Si por el contrario no se da una solución, la Comisión redactará un informe en el que explicará los hechos y las

conclusiones a las que ha llegado, así como las propuestas y recomendaciones que juzgue necesarias. Posteriormente, si al término de tres meses desde la transmisión de la relación a los Estados miembros no se ha resuelto o sometido el caso a la CIDH, o por el Estado interesado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, o la competencia no haya sido aceptada, la Comisión con la mayoría absoluta, podrá adoptar un parecer y sus conclusiones sobre la cuestión.

De acuerdo al Art. 51, 2 y 3 párrafos del Pacto de San José, la conclusión del procedimiento será la siguiente:

La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada.

Transcurrido el período fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe.⁽⁸⁾

IV. LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Como se ha señalado, otro de los mecanismos de garantía de los Derechos Humanos en el Continente Americano, previsto por el Pacto de San José, es la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Como se ha señalado en la evolución histórica del sistema de protección internacional, la Quinta Reunión de Consulta, 1959

(8) Vid. Manual..., *Op. cit.*, p.16.

encomiendo al Consejo Interamericano de Jurisconsultos, la elaboración de dos tipos de proyectos: uno sobre "derechos humanos" y otro sobre la creación de una "Corte Interamericana de derechos humanos". Así, el Consejo de Jurisconsultos, cumplió su cometido y en su cuarta reunión, en Santiago de Chile, 1959, elaboró un proyecto de Convención, que contenía además de la parte sustantiva, la parte institucional y procesal respecto de tales derechos, incluyendo la creación y funcionamiento de una Corte de Derechos Humanos.

Este proyecto fue luego sometido al conocimiento de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, que, a su vez, acordó enviar el Proyecto al Consejo de la Organización con el encargo de que lo actualizara y completara, previo dictamen de la Comisión de Derechos Humanos. Esta presentó su dictamen al Consejo, el 10 de abril de 1967, y el 22 de noviembre de 1969 fue adoptada en San José de Costa Rica, la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Capítulo VII de la parte II de la Convención crea una Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Asamblea General de la OEA, celebrada en la Paz, Bolivia, el 31 de octubre de 1979, aprobó el Estatuto de la Corte cuyo artículo primero la define como:

una institución judicial autónoma que tiene por objeto la aplicación e interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos.⁽⁹⁾

(9) Vid. "Manual...", *Op. cit.*, p. 16. Al respecto, señala VENTURA (Manuel), *Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, *Revista Judicial*, San José, N° 27, diciembre de 1983, p. 11. "La Corte se instaló el 3 de setiembre de 1979, en el Teatro Nacional de Costa Rica, lugar donde se había suscrito en 1969 la Convención Americana, y desde entonces ha venido funcionando en San José, con un amplio respaldo a sus altas funciones..."

La Corte tiene función jurisdiccional y consultiva. En cuanto a la primera, sólo la Comisión y los Estados Partes de la Convención que hubieren reconocido la Competencia de la Corte, están autorizados para someter a su decisión un caso relativo a la interpretación o aplicación de la Convención siempre que se hubiere agotado los procedimientos previstos en los artículos 48 y 50 de la misma. En cuanto a la declaración de reconocimiento de competencia, puede ser hecha en forma incondicional para todos los casos, o bajo la condición de reciprocidad, por un tiempo determinado o para casos específicos (artículos 71-73).

En cuanto a su función consultiva, la Convención prevé en el artículo 64 que cualquier Estado miembro de la organización podrá consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. Podrá también, a solicitud de cualquier Estado, emitir opinión acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los instrumentos internacionales anteriormente mencionados.

Es de resaltar, la manera cómo se ha organizado la Corte, de acuerdo a su Estatuto, que la define como una institución judicial y autónoma, cuyo propósito es el de aplicar e interpretar la Convención Americana. Está integrada por siete jueces que son nacionales de los Estados miembros de la OEA, elegidos a título personal, y que de acuerdo con el artículo 52 del Pacto de San José, *sean juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos.*

El mandato es de 6 años y la elección se lleva a cabo en la Asamblea General de la OEA, en secreto y por mayoría absoluta.⁽¹⁰⁾

V. LA CONVENCION EUROPEA DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE. TRATADO DE ROMA - DE NOVIEMBRE DE 1950

Elaborado en el seno del Consejo de Europa, y firmada el 4 de noviembre de 1950, entra en vigor el 3 de setiembre de 1953. Ratificada por 21 Estados miembros del Consejo de Europa, a excepción del de Liechtenstein, este instrumento constituye un mecanismo de tutela colectiva, a nivel europeo de algunos de los principios enunciados en la declaración Universal de los Derechos Humanos, fortalecida por un control jurídico internacional, cuyas decisiones deben ser respetadas por los Estados. Es así como dichos países europeos han transformado principios generales, en un sistema que asegura eficazmente la garantía judicial de tales derechos. Otras regiones del mundo se inspiran en la Convención Europea, que tal vez sea la más conocida de todas las convenciones elaboradas en el Consejo de Europa.⁽¹¹⁾

La salvaguarda de los derechos definidos por la Convención está garantizada por dos órganos indepen-

10) Vid. *Buerghental, Op .cit.*, pp. 59-62.

(11) *El Consejo de Europa (Objetivos – funcionamiento y actividad)* Strasburgo 1978, p. 17. *Ibid. Consiglio de Europa (Breve guida)*, Strasburgo 1983, p. 25.

La influencia de esta Convención se ha advertido no sólo en Europa, sino en todos los Continentes en donde se ha tratado de garantizar una mejor protección de los derechos humanos. Sirvió de modelo a la Convención Americana. Vid. *La protección de los derechos humanos*, Consejo de Europa, Strasburgo, s.f. p. 3.

dientes: una Comisión y una Corte de Derechos Humanos, así como de una instancia especial, formada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, que es igualmente llamado a intervenir cuando no actúa la Corte. Entre los dos órganos de protección, la Comisión Europea cumple una función de investigación y de conciliación, y si ninguna solución amistosa se pudiera realizar, dicho órgano formulará un parecer.⁽¹²⁾ Durante el desarrollo del procedimiento, la Comisión tiene paralelamente junto a los Estados interesados, el derecho de iniciativa para llevar los casos de su conocimiento a la Corte.

En cuanto a la acción, un Estado puede tener una causa contra otro Estado, pero el más frecuente es aquel de una instancia presentada por un individuo o por un grupo de individuos o eventualmente una organización no gubernativa, contra otro Estado de cuya jurisdicción depende. Así las instancias que denuncien violación de la Convención se presentan a la Comisión. Sin embargo, hasta que tales instancias se presenten, es necesario que el Estado en cuestión haya reconocido mediante declaración expresa, el derecho de recurso individual previsto en el artículo 25 de la Convención, que representa una notable innovación en el derecho internacional y uno de los aspectos más relevantes del mecanismo judicial instituido por la Convención. A fines de 1981, 16 de los 21 Estados Europeos, miembros del Consejo de Europa, habían reconocido ese derecho: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo,

(12) **Monconduit**, Francois, *La Comisión Europea des Droits de L'home*. A. W. Sijthoff, Leyde, 1965, p. 47 sostiene: "Constituye el pilar sobre el que se funda todo el sistema de garantías instituido por la Convención: es la pieza central que dirige la acción de otros órganos, la que confiere la arquitectura de conjunto, dándole originalidad y eficacia".

Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Alemania, Grecia y Suiza.⁽¹³⁾

VI. LA COMISION EUROPEA DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU FUNCIONAMIENTO

La Comisión Europea de los Derechos Humanos está compuesta por un número igual de miembros de aquellos Estados miembros que han ratificado la Convención, y es el primer órgano ante quien se puede recurrir. El recurso puede ser dirigido contra un Estado (Art. 24 de la Convención Europea) por otro Estado, o por un individuo (Art. 23). Es ésta la principal característica de todo el sistema de control: por primera vez el individuo puede actuar en el plano internacional y denunciar frente a un órgano, la violación de los derechos fundamentales del hombre, perpetrados por un Estado bajo la jurisdicción en la que el individuo se encuentra.⁽¹⁴⁾ Mientras el recurso interestatal es siempre posible, el recurso individual es posible sólo contra los Estados que han aceptado la cláusula facultativa prevista en el Art. 25 de la Convención, que subordina el recurso de "cada persona física, cada organización no gubernativa o grupo de particulares" a la expresa declaración de reconocimiento de la competencia de la Comisión por parte del Estado interesado. La Comisión ejercita la propia competencia con referencia a los recursos individuales desde el 5 de julio de 1955, fecha de entrada en vigor de la cláusula

(13) Consejo de Europa, *Op. cit.*, p. 18.

(14) Sobre el problema del individuo como sujeto de Derecho Internacional. Ver GIULIANO-SCOVAZZI-TREVES, *Derecho Internacional*, Milano, 2da. edición, Vol. I, Giuffrè, 1983, pp. 543-53. Sostiene una posición un poco diferente, MORELLI (Gaetano), *Nozioni di Diritto Internazionale*, Padova, Cedam, 1967, p. 116.

facultativa, después del reconocimiento de la competencia por parte de seis Estados que han ratificado la Convención. Sobre la cláusula facultativa existente en la Convención señala **Ronzitti**:

...la exigencia que para la Convención de los Derechos del hombre venga dada plena atracción particularmente a través de la cláusula facultativa concerniente al llamado "recurso individual" corresponde a un interés conjunto de principios y convenciones políticas que el gobierno por su parte no puede condicionar enteramente, ya que la noción de los derechos del hombre sobre los que se fundamenta la misma, es patrimonio común de la humanidad, de la conciencia civil de nuestro país, sea porque la subsodicha cláusula contiene en sí importantes elementos de supra nacionalidad y su aplicación representa un paso adelante hacia la profunda integración de la colectividad europea, que sería uno de los principales objetivos de la política italiana.⁽¹⁵⁾

Una vez que el recurso se presenta, la Comisión procede a un examen preliminar sobre la admisibilidad. Este examen es muy importante, dado que no está limitado a elementos de forma, pero se extiende también al mérito del recurso, para determinar si es infundado.

(15) RONZITTI (Natalino), *L'accettazione della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle sue clausole, ascoltati da parte degli Stati membri del Consiglio D'Europa*, Rivista di Diritto Internazionale, Vol. L, Fasc. 2 1967, Giuffrè, 1967, p. 366. Sobre el tema, ver **Sperdutti** (Giuseppe), "Sulla presentazione di ricorsi individuali davanti alla Commissione Europea di Diritti Umani". *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. LVII, Fasc. 3, 1974, p. 815. **Pocar** (Fausto) "La trattazione dei ricorsi individuali davanti a la Commissione Europea dei diritti dell'uomo". *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. LV, Fasc. 2, 1972, Giuffrè, 1972, p. 223.

En efecto, la Comisión puede declarar admisible el recurso, es decir, si se cumplen las condiciones siguientes: tanto el recurso individual como interestatal debe ser presentado una vez agotados los recursos internos y dentro de los seis meses a partir de la fecha de la decisión interna definitiva (Art. 26); en segundo lugar, el recurso individual no debe ser anónimo, ni idéntico a otro ya examinado por la Comisión, ni ser presentado ya en otras instancias internacionales; no deber ser incompatible con las disposiciones de la Convención y no debe ser infundado o abusivo (Art. 27).

Luego la Comisión delibera sobre la admisibilidad del recurso mediante una decisión motivada e inapelable. Superado ese paso, se abre uno nuevo, en el cual la Comisión examina el caso con el fin de llegar a un arreglo amistoso de la controversia, de conformidad con el principio del respeto a los derechos del hombre (Arts. 28 y 29).

Se abre así una fase político-judicial, que podría tener una conclusión "política" con la constatación del arreglo amistoso mediante una comunicación a la Comisión, de las partes en conflicto (Art. 30); o una conclusión "judicial" cuando la Comisión en su informe, vista la imposibilidad de un arreglo, expone los hechos y expresa su parecer sobre si los hechos constituyen una violación de la Convención por parte del Estado interesado (Art. 31).⁽¹⁶⁾ Este informe viene transmitido al Comité

(16) La jurisprudencia de la Comisión en materia de admisibilidad, es muy importante por su carácter vasto y profundo, ya que de ella salen los principios fundamentales de interpretación de toda la Convención. Es de notar, que hasta el 31 de diciembre de 1979 se declararon admisibles solamente 215 recursos, de 8.826 presentados. Véase, *Codice di atti internazionali...* Op. cit., p. 697.

Sobre la fase judicial, se encuentra un amplio tratamiento en Vasak (Karel), *Les dimensions internationales des droits de l'homme-Manuel destiné a l'enseignemt des droits des l'homme dans les Universites*. París, UNESCO, 1980, pp. 538 y ss.

de Ministros y comunicado a los Estados interesados, pero no al sujeto recurrente, ya que tiene carácter confidencial y viene publicado sólo cuando el caso es llevado a la Corte Europea de Derechos Humanos que reabre el caso, y decide con sentencia de carácter obligatorio y definitivo, o una solución política con la presentación de la controversia al Comité de Ministros del Consejo de Europa.⁽¹⁷⁾ La presentación de la controversia ante la Corte puede ser efectuada dentro de tres meses del informe de la Comisión, por iniciativa de la Comisión misma o de los Estados interesados (Art. 48), pero está subordinada a la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte por parte del Estado acusado de violación de la Convención (de acuerdo con la segunda cláusula facultativa prevista por el Art. 46).

Actualmente, la jurisdicción obligatoria de la Corte ha sido reconocida por 18 Estados sobre 20 que han ratificado la Convención, mientras no han aceptado la jurisdicción obligatoria, Malta y Turquía. Se puede hacer notar, que en caso de falta de aceptación de la jurisdicción obligatoria, el caso puede ser diferido ante la Corte con el consentimiento del Estado interesado. Si el caso no es diferido ante la Corte dentro de tres meses desde el informe de la Comisión, la cuestión se somete al Comité de Ministros, al cual le espera decidir con la mayoría de los dos tercios de sus miembros, si ha existido o no una violación de la Convención (Art. 32 párr. 1); en el caso de que se constate una violación, el Comité debe indicar las medidas que el Estado interesado debe adoptar para eliminarla (Art. 32 párr. 2).

(17) Sobre el rol del Comité de Ministros, véase **Lodigiani** (Giorgio), *La Commissione nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 97. *Ibid.*, **VASAK**, *Op.cit.*, pp. 552-553, **Monconduit**, *Op.cit.*, p. 10.

El Comité de Ministros ha constatado la violación de la Convención en un gran número de casos individuales, así como en algunos casos interestatales. En 1970, por ejemplo, los Ministros decidieron que el gobierno griego había contravenido distintos artículos de la Convención. Acatando esta decisión, Grecia se retiró del Consejo de Europa denunciando la Convención Europea de Derechos del Hombre. Posteriormente, este país renovó su ratificación.⁽¹⁸⁾

VII. LA CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

La Corte Europea de Derechos Humanos, que comenzó a operar el 3 de setiembre de 1958 después del reconocimiento de su competencia por parte de 8 Estados, Art. 56, y que está compuesta por un número de jueces igual a aquellos de los Estados miembros del Consejo de Europa (Art. 58), que en la actualidad son 21, examina el caso *ex-novo*, sin ser vinculada ni siquiera por la admisibilidad del informe de la Comisión.

Ante la Corte pueden comparecer la Comisión y los Estados Interesados, pero no el individuo recurrente, sin embargo la Comisión toma en cuenta al individuo recurrente frente a la Corte.

(18) Sobre el funcionamiento del Comité de Ministros, se indica "Los gobiernos deben respetar las sentencias pronunciadas contra ellos por la Corte, no obstante que esta última no disponga de un poder coercitivo. La ejecución de las sentencias está controlada por el Comité de Ministros. En caso de no ejecución, el Estado en causa puede ser expulsado del Consejo de Europa. Cuando un caso no ha sido referido ante la Corte, el Comité decide si se ha producido violación de la Convención y sus decisiones no tienen apelación, y en este caso el deber de los Estados de reconocer el carácter obligatorio". Vid. El Consejo de Europa, *Op.cit.*, p. 30.

El procedimiento ante la Corte se concluye con la emanación de una sentencia obligatoria y definitiva a los que los Estados tienen el deber de conformarse y de la que el Comité de Ministros vigila su ejecución (Arts. 53-54). Al contrario, si el derecho interno del Estado reconocido como culpable de la violación, no permite la reparación total o parcial del daño, la Corte puede acordar una satisfacción equitativa a la parte lesionada (Art. 50). Es relevante indicar que la sentencia de la Corte no tiene una fuerza autónoma ejecutiva en los ordenamientos internos, como sucede por ejemplo en las sentencias de la Corte de Justicia de la Comunidad Europea.

Cuando se lleva un caso ante la Corte, la Comisión no tiene una función de Ministerio Público, sino que presenta sus conclusiones de manera imparcial y objetiva. El recurrente puede ser citado como testigo en audiencia pública.

Generalmente las causas son confiadas a una Cámara de siete jueces, dentro de los cuales se encuentra el Juez del Estado en causa. Los problemas importantes surgidos por la interpretación de la Convención son conocidos por la Corte en plenario con 21 jueces. La Corte delibera a puerta cerrada, pero la audiencia en general es pública y las sentencias, contra las que no cabe apelación, son siempre públicas.

El recurrente que gane el juicio, puede ser beneficiado con una indemnización, así como el reembolso de los gastos judiciales.⁽¹⁹⁾

(19) Consejo de Europa, *Op.cit.*, pp. 26-30; Vitta-Grementieri, *Atti internazionali...*, *Op.cit.*, p. 699.

Los gobiernos deben respetar las sentencias pronunciadas contra ellos por la Corte, no obstante que ésta última no disponga de un poder coercitivo. Como se ha ya indicado, la ejecución de las sentencias está controlada por el Comité de Ministros, y en caso de la no ejecución, el Estado enjuiciado, puede ser expulsado del Consejo de Europa.

De este procedimiento complejo en el cual tanto la Comisión como la Corte son parte de las garantías que tiene el sujeto en cuanto a sus derechos humanos, se observan algunos aspectos negativos y positivos de la Convención Europea: el dato positivo, es sin duda la consideración del individuo a nivel internacional; el sujeto es por primera vez reconocido titular de derechos a tal nivel y por su tutela puede presentar un recurso delante de un órgano internacional; en segundo lugar, el procedimiento adoptado ofrece amplias garantías de independencia y de imparcialidad, al menos en cuanto se refiere a las fases que se desenvuelven delante de la Comisión y de la Corte. Sin embargo, se encuentra un perfil negativo, que sería el considerar el ejercicio de las funciones jurisdiccionales por parte de un órgano político cual es el Comité de Ministros del Consejo de Europa, y la imposibilidad para el individuo de ser parte ante la Corte.

Señala Vitta y Grementieri, que dentro de los aspectos positivos instituidos por la Convención se encuentra algunos aspectos prácticos alcanzados, por ejemplo la modificación del Código Penal Austríaco, frente al caso Pataki-Dunshirn; la nueva legislación escolástica Belga con relación a los casos lingüísticos; a las denuncias por violación perpetrada por la dictadura instaurada en Grecia, con el golpe de Estado de abril de 1967. Además, en los últimos años, el rol de la Corte Europea se ha convertido en más relevante, con la emanación de un

número creciente de sentencias, que sancionan, siempre sin titubeos, las violaciones de los derechos y libertades garantizados por la Convención Europea de Derechos Humanos.⁽²⁰⁾

VIII. COMPARACIÓN DE LAS DOS CONVENCIONES CON REFERENCIA A LA COMISIÓN Y A LA CORTE DE DERECHOS HUMANOS

Debe hacerse notar sobre todo que las dos Convenciones tienen carácter regional y han sido concebidas como acuerdos internacionales, bajo la forma de una convención, jurídicamente obligatorios y no como meras declaraciones con valor moral o persuasivo. Ambas preveen algunas situaciones distintas cuando se trata de la acción, de las instancias, de la resolución de las controversias, así como en su interpretación y la manera de asegurar su cumplimiento.

La Convención Americana contempla 26 derechos y libertades, de los cuales 18 figuran también en la Convención Europea y sus protocolos adicionales. Mientras que 8 derechos sólo figuran en la Convención Americana: el reconocimiento de la personalidad jurídica; la indemnización por errores judiciales; derecho de rectificación y de respuesta en caso de acusaciones difamatorias, y el derecho al nombre, a la nacionalidad, a la igualdad delante de la ley, al asilo, a la protección de menores. En la Convención Europea, se protege el derecho a la educación, que no ha sido incorporado en la Americana.

(20) Vitta-Grementieri, *Atti internazionali...*, *Op.cit.*, p. 700.

En cuanto a los órganos previstos en las dos Convenciones, son similares, sea en cuanto a su nombre, sea en cuanto a la competencia. Se trata de una Comisión (Americana y Europea) de los derechos humanos y una Corte. La composición de tales órganos es sin embargo distinta. La Comisión Europea está compuesta de un número de miembros iguales a aquellos Estados partes en la Convención (actualmente 21), mientras, que la Americana preve una comisión de siete miembros y la Corte, de siete jueces. La Corte Europea será compuesta por un número de jueces igual a aquel de los Estados miembros del Consejo de Europa.

Los recursos, tanto ante la Comisión Europea, como ante la Comisión Americana, pueden ser alegados sea por un Estado Parte en la Convención, sea por un individuo. Los recursos individuales son admitidos por la Convención Europea sólo en confronto con los Estados que hayan aceptado la cláusula facultativa del Art. 25 de tal Convención, mientras que en el Pacto de San José, Art. 44 permite los recursos individuales contra todos los Estados miembros y partes en la misma, sin que sea necesaria la aceptación por parte de ellos. Es esta una de las diferencias mayores entre ambos instrumentos.⁽²¹⁾

Al contrario, en cuanto a los recursos frente a la Comisión de un Estado Parte en la Convención, contra otro Estado, también parte de la Convención, se tiene una situación diversa: la Europea admite sin ninguna limitación, mientras que la Comisión Americana, contempla recursos de tal tipo, sólo frente a Estados que

(21) Señala Curti-Gialdino, *Op.cit.*, p. 31 que esta inversión con relación al Tratado de Roma se puede explicar con referencia a la experiencia europea, que ha tenido un escaso número de recursos estatales, frente a gran cantidad de recursos individuales.

hayan aceptado la cláusula facultativa del Art. 45 del Pacto de San José.

Sobre la admisibilidad de los recursos, en las dos Convenciones se encuentran análogas limitaciones, tanto a nivel individual como de Estados: previo agotamiento de los recursos internos, necesidad de que el recurso sea diferente a otra ya examinado y que no constituya objeto de otro, pendiente en instancia internacional, así como que no se trate de recursos anónimos o sin fundamento (Arts. 26 y 27 de la Convención Europea y 46-47 de la Americana). No obstante lo anterior, el Pacto de San José atenúa la regla del agotamiento de los recursos internos, disponiendo en el Art. 46 que el recurso sea admisible, en ausencia de los requisitos, si en el Estado en cuestión no se haya previsto un procedimiento judicial para la protección del derecho de que se trata, o si para el interesado haya sido negada la posibilidad de recurrir, o si existiese un retardo injustificado en las decisiones de las instancias recurridas. Encontramos además otras diferencias: la Comisión Europea, cuando no haya podido lograr un acuerdo amistoso de la controversia, puede enviar su informe al Comité de Ministros del Consejo de Europa, que decidirá las medidas a adoptar. Por el contrario, la Comisión Americana, se limita a transmitir el informe a los Estados interesados y a formular propuestas para la solución de la controversia (Art. 50); si esta es todavía insoluta, después de tres meses, la Comisión puede hacer nuevas propuestas, fijando un nuevo término, y al expirar éste, lo que hace es decidir por mayoría absoluta si el Estado de que se trata ha adoptado o no las medidas apropiadas y si el informe debe ser publicado (Art. 51). Este mecanismo atenúa el elemento de presión política para la ejecución de las decisiones de la Comisión que en la Convención Europea deriva de la posibilidad de una intervención del Comité de Ministros, que sustituiría a otro órgano

de garantía introducido por la Convención.

Indica Curti-Gialdino que es muy diferente la actividad de la Comisión Americana en la fase sucesiva a la instructora, ya que en el caso que no se encuentre una solución de conciliación, se prevé que la Comisión escriba un informe en el cual se hayan constatado los hechos y las conclusiones que debe transmitir a los Estados interesados, unidos a las propuestas y recomendaciones. Es así que la posibilidad de llegar a una solución del pleito, a menos que no se realice un arreglo amigable, o que se presente el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Falta así, la otra posibilidad de solución alternativa, respecto a la jurisdiccional, que sí la ofrece el Tratado de Roma, o sea la decisión a un órgano de naturaleza política, que sería el Comité de Ministros de Relaciones Exteriores.⁽²²⁾

En cuanto a la Corte, tanto Europea como Americana, encontramos notables analogías, sobre todo en cuanto al punto de la investidura: ambas conocen de un caso, después de que ha sido agotado el procedimiento delante de la Comisión. En segundo lugar, en cuanto a los individuos, no tienen directo acceso a alguna de las dos Cortes, pues sólo los Estados partes en la Convención, así como la Comisión pueden actuar ante ella. También sólo los Estados que hayan suscrito la cláusula facultativa para tal efecto (Art. 46 de la Convención Europea y Art. 62 de la Americana), o que acepten la jurisdicción de la Corte para un caso concreto. En cuanto a las sentencias de las dos Cortes, se da la obligatoriedad en ambas, pero es de notar que el Comité de Ministros del Consejo de Europa entiende la ejecución de las Sentencias de la

(22) Curti-Gialdino, *Op.cit.*, p. 31. *Ibid.*, Superduti, Giuseppe, Voce Diritti Umani, *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Tomo XII, 1964, p. 819.

Corte, mientras que no existe una garantía análoga para las sentencias de la Corte Americana.

Las dos Cortes emanan pareceres consultivos, y mientras la Corte Europea puede rendir pareceres sólo en lo que se refiere a la interpretación de la Convención Europea de los Derechos Humanos, la Corte Americana tiene poderes más amplios: puede en efecto ante la demanda de un Estado parte en la Convención y de cualquier órgano de la OEA expresar su parecer acerca de la interpretación de todos los tratados interamericanos referentes a la protección de los derechos humanos (Art. 64). También ésta, constituye una disposición interesante, al afirmarse que puede consultar la compatibilidad de cualquier ley interna de un Estado con la Convención y con otros tratados interamericanos relativos a los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Costarricense Pro-Naciones Unidas, *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*, San José, Juricentro, 1979.
- Buergenthal (Thomas); Norris (Robert); Shelton (Dinah), *La protección internacional de los Derechos Humanos en las Américas*, San José, Juricentro, 1983.
- Codice Degli Atti Internazionali Sui Diritti Dell'uomo a cura di De Vita-Grementieri, Milano, Giuffré, 1981.
- Consiglio d'Europa. *La Protezione dei diritti dell'uomo in Europa*, Strasburgo, s.d.
- Curti-Gialdino, Agostino. *Los sistemas de garantía en los convenios generales sobre derechos humanos*, Revista Judicial 22, Año VI, julio, 1982.
- Diritti Dell'uomo e Societa Internazionale*, Dispensa di studio, Sioi, Roma, s.d.
- Diritti Dell'uomo e Istituzioni Comunitarie*, Roma, SIOI, 1981.
- Educare Ai Diritti Dell'uomo*, Roma, SIOI, 1982.
- Europa I Diritti Umani*, a cura di CASADIO Franco e Bellamdo Alfonso, EDA, Torino, 1981.

- Fanara, E. *I diritti dell'uomo da Helsinki a Belgrado* Milano, Giuffrè. 1981.
- Il Consiglio D'Europa* (breve-guida), Strasburgo, 1983.
- Il Consiglio D'Europa* (obbiettivi-funzionamento-attività) Strasburgo, 1979.
- La Protezione Internazionale dei diritti dell'uomo* SIOI, Roma, 1978.
- Lodigiani, Giorgio. *La Commissione Hella Convenzione Europea Dei Diritti Dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 1969.
- Manual de Normas Vigentes en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, OEA, Washington, 1983.
- Moncounduit, Francois. *La Commission Européene des Droits de L'Homme*, A.W. Sijhoff, leyde, 1965.
- Mora Rojas, Fernando. *Derechos Humanos, Aspectos Prácticos de su Defensa Internacional*, Ed. Universidad de Costa Rica, San Pedro, 1982.
- Pocar, Fausto. *La Tratatation Dei Ricorsi Ricevibili Davanti Alla Commissione Europea del Diritti Dell'uomo*, *Revista di Diritto Internazionale*, Vol. IV, Fasc. 2, 1972. Milano Giuffrè.
- Ronzitti, Natalino. *L'Accetazione Della Convenzione Europea dei Diritti Dell'uomo e Delle Sue Clausul Facultative Degli Stati Nembri del Consiglio D'Europa*, *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. I, Fasc. 2, Milano, Giuffrè 1967.
- Sperduti, Giuseppe, voce *Diritti Umani*, *Enciclopedia del diritto*, Tomo XII, Milano, Giuffrè, 1964.

Sperdutti, Giuseppe. *Sulla presentazione di ricorsi individuali davanti alla Commissione Europea dei Diritti umani*, Rivista di Diritto Internazionale, Vol. LVII, Fasc. 3, 1974.

Vasak, Karel. *Les dimension internationales des droits de l'homme-Manuel destiné a l'enseignement des droits de l'homme dans les universités*, UNESCO, Paris, 1980.

Ventura, Manuel. *Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Revista Judicial 27, Año VIII, Corte Suprema de Justicia, San José, 1982.

Vitta - Grementieri. *Codice degli Atto Internazionali sui diritti dell'uomo*, Milano, Giufreé, 1981, pp.997 y ss.