

CAPITULO IV

LA INICIATIVA INDIVIDUAL EN LOS PROCEDIMIENTOS INTERNACIONALES RELATIVOS A LOS DERECHOS HUMANOS

Introducción

La evolución de las reglas y prácticas procesales, así como la estructura de un buen número de convenciones relativas a la protección de los derechos humanos, revela cierto grado de tensión entre dos tendencias. Por una parte está la desconfianza de los Estados frente a sistemas de denuncia sobre violaciones a los derechos humanos que autoricen una investigación u otras actuaciones de entidades internacionales, lo cual ha sido considerado —por lo demás infundadamente— como próximo a la intervención. Por la otra está la aspiración general de asegurar la mayor eficacia al régimen de protección internacional, para lo cual es clave que las fuentes de información de las entidades protectoras sean fiables.

Los Estados han procedido con gran cautela respecto de los distintos sistemas de denuncia. En lo que toca a las denuncias de un Estado contra otro, previstas en términos variables en diversos tratados⁷, esa actitud obedece a las implicaciones políticas que comportan las iniciativas gubernamentales en ese sentido, así como a los temores de los propios gobiernos de verse expuestos a denuncias similares por obra de un ejercicio —abusivo o no— de la reciprocidad. Lo cierto es que, como ya se ha comentado, el sistema de denuncias de Estado, en los casos en que está convencionalmente previsto, ha tenido una muy limitada significación práctica⁸.

Otro ha sido el caso del sistema de quejas o denuncias individuales. En este ámbito está presente, como en ningún otro, una posición de reserva y cautela por parte de los Estados, que no quieren verse expuestos a ser demandados por sus propios súbditos ante instancias internacionales y que alegan su propó-

⁷ Cfr. *supra*, págs. 143-162.

⁸ Cfr. *supra*, pág. 140.

sito de evitar que se acuda a tal expediente de modo temerario, con fines predominantemente vinculados con la política interna. La denuncia particular es vista como una eventual fuente de perturbación política que, por lo mismo, no debe autorizarse o sólo debe admitirse en condiciones excepcionales.

Poderosas han sido, sin embargo, las razones sobre las cuales se ha fundado una progresiva valoración positiva de regímenes de denuncias o quejas individuales⁹. En el plano de los principios aparece uno bien evidente, que se infiere del hecho mismo de la proclamación internacional de los derechos humanos y de su protección. No sería coherente, en efecto, reconocer que las personas son titulares de ciertos derechos fundamentales, que merecen salvaguarda internacional, y al mismo tiempo negarles el acceso a los medios apropiados para hacer valer dicha salvaguarda. Un derecho que su propio titular no puede defender aparece como disminuido o atrofiado, cuestión que resulta particularmente incomprendible cuando se trata de atributos que emanan de la dignidad intrínseca de todos los miembros de la familia humana.

Esta consideración envuelve una revaloración del individuo frente al Derecho internacional, que le reconoce, al menos, un cierto grado de personalidad jurídica en esta esfera, en contra de toda doctrina tradicional, lo cual explica algunas de las reservas que han obstaculizado la plena instauración del sistema internacional de protección¹⁰. Sin embargo, una vez proclamados internacionalmente tales derechos, la negativa a admitir que su titular está habilitado para hacerlos valer por sí mismo, difícilmente resulta compatible con la afirmación según la cual «los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana» (Declaración y Convención Americanas, Preámbulo).

⁹ La iniciativa individual ha sido designada con diversos nombres, que utilizaremos indistintamente, como «denuncias», «comunicaciones», «peticiones», «solicitudes», «demandas» o «quejas».

¹⁰ Cfr. *supra*, págs. 65-73. Cfr., igualmente, MONROY CABRA, M. G.: *Los derechos humanos*, Ed. Temis, Bogotá, 1980, pág. 245. En esa perspectiva, este último autor considera que «debiera de reconocerse el derecho de petición a los individuos tanto ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos como ante la Corte Europea de Derechos Humanos».

Por otro lado, desde el punto de vista práctico, el reconocimiento de la iniciativa individual ofrece numerosas ventajas. El interés procesal recae en estos casos en el destinatario mismo de la garantía internacional ofrecida, de modo que los riesgos de mediatisación política, que desvirtúan o inhiben las denuncias de Estado, disminuyen sustancialmente. Por la misma razón, el volumen de información de que pueden disponer las entidades que reciben tales denuncias se amplía de modo considerable respecto del que se obtendría a partir de las solas deposiciones de los gobiernos involucrados, circunstancia ésta que facilita la investigación de los casos en que se alegue la violación de los derechos humanos y permite a dichas entidades formarse una idea mucho más veraz sobre la realidad de tales derechos en cada Estado.

En esa perspectiva difícilmente puede discutirse hoy que el sistema de quejas o denuncias individuales constituye la piedra angular de todo el mecanismo procesal para la protección de los derechos humanos¹¹. Como ya se ha visto, es frecuente encontrar, en tratados sobre la materia, disposiciones flexibles que permiten ir superando progresivamente las resistencias iniciales y ampliar de modo paulatino la competencia de las entidades protectoras en el ámbito de tales denuncias individuales¹².

La misma tendencia a abrir paso a la iniciativa individual está presente en la práctica de las instituciones internacionales relativas a los derechos humanos, tanto en lo que se refiere al tratamiento concreto de los asuntos que se les someten, como en lo tocante a las normas procesales que ellas mismas aprueban para regular el ejercicio de sus funciones.

El fenómeno no tiene una manifestación unitaria, sino que depende de diversos factores que ya se han apuntado, particularmente del carácter independiente o no con que actúan los integrantes de tales instituciones y del grado de resistencia que estén en condiciones de ejercer los Estados frente a una determinada inclinación expansiva en la interpretación de la competencia de las mismas. Como se verá, en algunos casos la mencionada tendencia se hizo presente desde los primeros trabajos de los órganos de protección, mientras que en otros se ha

¹¹ Cfr. VASAK, K.: *Les dimensions internationales...*, cit., pág. 250.

¹² Cfr. *supra*, cap. III.

manifestado como un cambio de orientación respecto de una posición inicial más conservadora.

La particularidad general de la tendencia que examinaremos consiste en que la misma emana de la práctica y constituye un verdadero desarrollo del marco jurídico original de dichos órganos de protección. Ya no se trata de una situación en la cual la competencia de éstos ha sido concebida por el tratado de manera que pueda expandirse por voluntad de los mismos Estados hasta alcanzar la esfera de las denuncias individuales¹³. En este caso, es la actuación misma de tales órganos lo que tiende a interpretar o aplicar el Derecho internacional para avanzar más allá de lo que parecería su sentido original y ha abierto así, progresivamente, numerosas vías para que la persona individualmente considerada pueda hacer valer directamente sus quejas o pretensiones.

Examinaremos varias de las más importantes manifestaciones de ese fenómeno, dividiéndolas en dos grupos. En algunos casos la iniciativa individual está limitada a la denuncia, pero no va más allá del suministro de la *notitia criminis*, desde el momento en que la participación del denunciante no está presente en la investigación de los hechos denunciados o en la solución del asunto ni, en general, en la prosecución del procedimiento. En otras hipótesis se ha ido más lejos y la práctica mencionada ha implicado, en el fondo, el reconocimiento a la persona individual de la condición de parte en los procedimientos internacionales relativos a la salvaguarda de los derechos humanos. Se examinarán a continuación ambas situaciones.

I. La denuncia informativa

El grado más elemental de participación individual en los procedimientos relativos a los derechos humanos se presenta cuando las comunicaciones particulares se limitan a ser una fuente de información, a partir de la cual la entidad que la recibe

¹³ En el caso de la Convención Europea de Derechos Humanos, la adhesión de los Estados a la cláusula facultativa presente en el artículo 25 ha cambiado el sistema inicial del tratado, restringido a las denuncias gubernamentales. De 21 Estados partes, 18 han adherido a tal cláusula. Faltan Chipre, Malta y Turquía.

puede iniciar o continuar un determinado procedimiento orientado hacia la investigación —en sentido amplio— de los hechos denunciados.

La competencia de las instituciones internacionales para recibir y dar trámite a comunicaciones individuales de denuncia no ha sido reconocida en muchos casos, ni siquiera en ese limitado sentido, sino a partir de la implantación y evolución de ciertas prácticas por parte de esas mismas instituciones. A veces el origen de las restricciones no ha estado propiamente en las reglas de Derecho internacional aplicables a una determinada entidad, sino más bien en una interpretación inicial que concebía estrechamente el alcance de sus atribuciones, la cual interpretación ha evolucionado en el sentido de reconocer progresivamente un valor más amplio a las comunicaciones individuales. En otros casos, por el contrario, ha sido por iniciativa de la institución protectora que se ha interpretado en forma amplia las disposiciones de un tratado que a primera vista no dejaba campo a las comunicaciones individuales, y les ha dado cabida, en ciertas condiciones, *praeter legem*.

Se examinarán a continuación algunos casos característicos de uno y otro supuesto, como son la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por una parte, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por la otra.

1. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: un caso de ampliación progresiva del valor de las comunicaciones individuales¹⁴

Según la interpretación predominante durante los primeros años de existencia de las Naciones Unidas, la Carta no contenía

¹⁴ Sobre el tema en general, cfr. CASSIN, R.: *La Commission des Droits de l'homme de l'ONU*, en «Miscellanea W. F. Ganshof Van der Meersch», LGDJ, París, 1972, t. I, págs. 397-434; MARIE, J. B.: *La Commission des Droits de l'homme de l'ONU*, Pedone, París, 1975; SOHN, L., y BUERGENTHAL, T.: *International protection of human rights*, Bobbs-Merril, Indianápolis, 1973, págs. 748-856; SCHWELB, F.: *Institutions principales et derivées fondées sur la Charte*, en «Les dimensions internationales des Droits de l'Homme», K. Vasak, rédacteur général, UNESCO, París, 1978, págs. 253-368; SCHWELB, E., y ALSTON, P.:

compromisos jurídicamente exigibles a los Estados en materia de derechos humanos. En la misma situación estaba la Declaración Universal, que no había sido adoptada como tratado. Durante la primera década de vida de la ONU, su actividad en la materia que nos ocupa se centró en la preparación de una normativa internacional sobre derechos humanos, hasta entonces desconocida. La segunda década correspondió al establecimiento de mecanismos de promoción a través de informes periódicos y servicios consultivos. Fue a partir de 1965, con la adopción de varios tratados, que comenzó a perfilarse una actuación dentro de la esfera de la protección internacional propiamente hablando.

La Comisión de Derechos Humanos de la Organización ha seguido la misma evolución. Creada en 1946 como una comisión técnica funcional del Consejo Económico y Social, tuvo una composición original de nueve miembros nombrados a título personal durante una etapa muy breve, en la cual es conocida bajo la denominación de «Comisión nuclear». Esta recomendó que todos los miembros de la Comisión de Derechos Humanos actuaran como representantes no gubernamentales, lo cual fue rechazado por el Consejo¹⁵, de modo que está compuesta por los representantes de los gobiernos de los miembros de la ONU seleccionados por el mismo ECOSOC para integrarla. Aun cuando existe la posibilidad teórica de que el Secretario General o el Consejo objeten a un representante gubernamental, esa facultad no ha sido nunca ejercida.

La composición inicial de la actual Comisión fue de 18 miembros, la cual ha sido aumentada sucesivamente a 24 (1961), 32 (1966) y 43 (1979). El mandato de cada miembro dura tres años y debe respetarse una distribución geográfica equitativa, por lo que están representados 11 miembros de África, 9 de

Las instituciones principales y otros organismos fundados sobre la Carta, en «Las dimensiones internacionales de los derechos humanos», Vasak, editor general, trad. de Sabaté y Rodellar, Serbal/UNESCO, Barcelona, 1984, vol. II, págs. 329-425; SCHREIBER, M.: *La pratique récente des Nations Unies dans le domaine de la protection des droits de l'homme*, 145 RCADI (1975), págs. 297-398, y BOSSUYT, M. J.: *The development of special procedures of the United Nations Commission on Human Rights*, 6 HRLJ (1985), págs. 179-210.

¹⁵ Res. 5 (I), del 16 de febrero de 1946.

Asia, 8 de América Latina, 5 de Europa oriental y 10 del grupo occidental.

Durante sus primeros diez años de existencia su actividad se centró en la preparación de la Carta Internacional de Derechos Humanos¹⁶; la siguiente década estuvo dominada por la elaboración de proyectos de declaraciones en materia de derechos humanos, y no fue sino hasta finales de los '60, y sobre todo de los '70, que comenzó a ocuparse de las violaciones de los derechos humanos y a cumplir tareas de protección¹⁷. Será este último campo, cuya evolución es bien ilustrativa dentro del enfoque del presente trabajo, el que retendremos en los siguientes comentarios.

En su primera sesión (enero-febrero de 1947) la Comisión estimó no estar facultada para adoptar ninguna medida o acción a propósito de reclamaciones relativas a los derechos humanos, lo cual fue aprobado por el ECOSOC en su Resolución 75 (V) del 3 de agosto de 1947, en cuyos términos la Comisión no estaba habilitada para dar ningún trámite positivo a las comunicaciones o denuncias en materia de derechos humanos, hasta el punto que el contenido de éstas no era transmitido a sus integrantes, quienes sólo podían solicitar el acceso a ellas en función de la promoción del respeto universal a los derechos humanos, pero no de su protección. Tales comunicaciones debían permanecer en manos del Secretario General, a quien se recomendó preparar una lista confidencial de las mismas con breve indicación de la sustancia de cada una. Dicha lista debía ser entregada en reunión privada a la Comisión. Esta doctrina de la incapacidad de actuar dominó los trabajos de la Comisión por más de veinte años.

Semejante posición fue criticada desde su inicio. La doctrina casi de inmediato apuntó que «nada en la Carta excluye la for-

¹⁶ Es decir, de la Declaración Universal y de los proyectos de los Pactos.

¹⁷ El mandato original de la Comisión definido por el ECOSOC [Res. 5 (I) y 9 (II)] comprendía la presentación a éste de proposiciones, recomendaciones e informes relativos a una declaración internacional de derechos humanos; a otras declaraciones o convenciones; a la protección de las minorías; a la prevención de la discriminación, y a todo otro asunto relativo a los derechos humanos no incluido «en los acápiteis anteriores». Este último aspecto representa un marco apropiado para una interpretación evolutiva del mandato.

mulación de recomendaciones generales originadas en una petición individual o en una serie de peticiones análogas; o recomendaciones específicas dirigidas a un determinado Estado; o la solicitud de información o de comentarios sobre una solicitud recibida; o, con el consentimiento del Estado afectado, la realización de una investigación en su territorio, con su cooperación; o, sin el consentimiento del Estado afectado, una investigación llevada a cabo fuera de su territorio, que no requiera su cooperación; o con la iniciación de un estudio —que de hecho es indisociable de la investigación— sobre las condiciones subyacentes de una petición, sea en relación con el Estado afectado o con los problemas generales envueltos en el asunto; o la publicación de los resultados de la investigación»¹⁸.

También institucionalmente, en el seno mismo de las Naciones Unidas, la posición del ECOSOC fue censurada. La Subcomisión sobre la condición jurídica y social de la mujer y la Subcomisión sobre la prevención de la discriminación y la protección de las minorías, cuyos integrantes actúan a título personal, recomendaron al Consejo la introducción de enmiendas a la Resolución 75 (V) que permitirían adoptar algunas medidas en ciertos casos¹⁹. Tales recomendaciones no fueron acogidas. El Secretario General observó igualmente la conveniencia de enmendar dicha Resolución, a fin de habilitar a la Comisión para examinar comunicaciones y formular recomendaciones, especialmente en casos que interesaran a gran número de personas o tuvieran repercusión internacional²⁰. También esa iniciativa fue desoída.

La misma Asamblea General invitó al ECOSOC a que instruyera a la Comisión en lo relativo a las comunicaciones refe-

¹⁸ Cfr. LAUTERPACHT, H.: *The international protection of human rights*, 70 RCADI (1947), págs. 62 y 63. Igualmente, *International Law and Human Rights*, Praeger, New York, 1950, págs. 223-262.

¹⁹ Cfr. SCHWELB, E.: *Institutions principales...*, cit., pág. 320. El enfrentamiento entre la Subcomisión y el ECOSOC fue bastante áspero en ese tiempo. La posición de aquélla, integrada por expertos independientes, fue juzgada demasiado radical, al punto que en 1951 el ECOSOC decidió suspender los trabajos de la Subcomisión. En su sexto período de sesiones la Asamblea General invitó al Consejo a revisar esa decisión [Res. 532 B (VI), del 4 de febrero de 1952], lo cual fue acatado en junio del mismo año. Cfr. *ibid.*, págs. 293-294.

²⁰ Cfr. un Doc. E/CN.4/165, 2 de mayo de 1949, cit. en SOHN y BUERGENTHAL, cit., págs. 750-755.

rentes a los derechos humanos, y a que solicitara recomendaciones en relación con ellas²¹.

Durante los veinte primeros años de existencia de la ONU hubo varias iniciativas individuales y colectivas para modificar el cuadro descrito, pero los avances fueron apenas perceptibles. La Resolución 728 F (XXVIII), adoptada por el ECOSOC el 30 de julio de 1959, ratificó explícitamente el principio reconocido en la Resolución 75 (V), aunque introdujo algunas diferencias de trámite para las listas de comunicaciones elaboradas por el Secretario General, según que éstas se refirieran a la promoción del respeto universal y la observancia de los derechos humanos o que se tratara de «otras comunicaciones concernientes a los derechos humanos».

No fue sino hasta mediados de la década de los '60 que se inició una evolución destinada a superar progresivamente la doctrina de la incapacidad para actuar. Un factor determinante en ese proceso fue la ampliación del número de miembros de las Naciones Unidas y de la Comisión de Derechos Humanos, en el marco del proceso de descolonización. Las primeras iniciativas se originaron en el Comité especial para el cumplimiento de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales (Comité de los Veinticuatro). A instancia del Comité, el ECOSOC adoptó la Resolución 1102 (XL) del 4 de marzo de 1966, por la que invitó a la Comisión de Derechos Humanos a examinar, como asunto urgente e importante, el problema de la violación de los derechos humanos, incluidas las políticas de discriminación racial y el *apartheid*, en todos los países, con especial referencia a los países y territorios coloniales. A propósito de este encargo la Resolución 2 A (XXII) de la Comisión de Derechos Humanos, adoptada el 25 de marzo de 1966, subrayó la necesidad de adoptar todas las medidas posibles para suprimir el *apartheid*, la segregación y todas las formas de discriminación racial, y señaló que sería preciso considerar todos los medios para obtener información sobre las violaciones a los derechos humanos en orden a adoptar recomendaciones para poner fin a dichas violaciones. Este último punto de vista fue explícitamente aprobado por el ECOSOC en su Resolución 1164 (XLI) del 5 de agosto de 1966.

²¹ Res. 542 (XI), del 4 de febrero de 1952.

Más tarde, la Asamblea General invitó al ECOSOC y a la Comisión a estudiar urgentemente los medios y las vías para reforzar la capacidad de las Naciones Unidas en orden a poner fin a las violaciones a los derechos humanos «donde quiera que ellas ocurran»²². Este enunciado subrayó que las nuevas atribuciones que habrían de reconocerse a la Comisión no deberían restringirse a la discriminación racial y a los territorios coloniales o dependientes, sino abarcar toda la temática de las violaciones a los derechos humanos.

En su vigésimo tercer período de sesiones (febrero-marzo de 1967) la Comisión de Derechos Humanos adoptó las Resoluciones 8 (XXIII) y 9 (XXIII). La primera de ellas se fundamentó expresamente en las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas según los artículos 55 y 56 de la Carta y expresó la decisión de considerar todos los años un punto denominado «cuestión de las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas las políticas de discriminación racial y segregación y de *apartheid*, en todos los países, con particular referencia a los países y territorios coloniales y dependientes». La Resolución solicitó, además, a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, la preparación de un informe a los efectos de la consideración del mencionado punto, informe que debía contener datos, obtenidos en cualquier fuente, concernientes a las violaciones a los derechos humanos y las libertades fundamentales. También se invitó a la Subcomisión a llamar la atención de la Comisión sobre toda situación en que hubiera bases razonables para considerar que existía un conjunto de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. La Resolución 9 (XXIII), por su lado, solicitó del ECOSOC que se confirmara que, entre los poderes de la Comisión, estaba el de «recomendar y adoptar medidas generales y específicas en relación con la violación de los derechos humanos», sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros órganos ya existentes o que pudieran crearse.

La Resolución 1235 (XLII) del ECOSOC, adoptada el 6 de junio de 1967, fue determinante en la modificación de la posición que hasta entonces se había sostenido. A través de ella no sólo se aprobó el contenido de las Resoluciones 8 y 9 (XXIII)

²² AG. Res. 2144 (XXI), del 26 de octubre de 1966.

de la Comisión, sino que se la autorizó para examinar toda información relevante concerniente a violaciones flagrantes de los derechos humanos²³, contenida en las comunicaciones referidas en los textos preparados por el Secretario General, según la Resolución 728 F. Se reconoció asimismo que, dentro de ciertas condiciones, la Comisión tenía poder para elevar informes y recomendaciones al ECOSOC sobre situaciones que revelaran un conjunto grave y sistemático de violaciones a los derechos humanos²⁴. Se reconoció así que las comunicaciones particulares relativas a la violación de los derechos humanos podían producir ciertos efectos jurídicos, en el sentido de que podían ser objeto de examen y discusión, cuyo término podía eventualmente ser la adopción de una recomendación.

La misma Resolución 1235 (XLII) señaló el propósito de revisar sus propias previsiones una vez que los Pactos sobre Derechos Humanos, para ese entonces adoptados, entraran en vigor. Esa circunstancia revela que su aprobación se inscribió conscientemente en un proceso de evolución progresiva hacia la intensificación de los medios de protección a los derechos humanos ofrecidos por las Naciones Unidas.

El proceso mencionado implicó el reconocimiento de numerosas funciones a la Comisión, las cuales debían ser reguladas para que su ejercicio se sometiera a cierto procedimiento. Para ese fin el ECOSOC adoptó la Resolución 1503 (XLVIII) el 27 de mayo de 1970, la cual, junto con las Resoluciones precedentes, sometió el examen de las comunicaciones sobre casos de violación a los derechos humanos al trámite confidencial que se resume a continuación:

El Secretario General prepara un sumario de las comunicaciones relativas a violaciones de los derechos humanos y lo transmite al gobierno afectado, al cual se solicita su respuesta o comentario.

Las comunicaciones son examinadas por un grupo de trabajo integrado por cinco miembros de la Subcomisión sobre la pre-

²³ Se citaron como ejemplos de tales violaciones el *apartheid* practicado en Sudáfrica y en el territorio de África sudoccidental (Namibia), así como la política de discriminación practicada en la entonces Rhodesia del Sur.

²⁴ *Ibid.*

vención de la discriminación y la protección a las minorías, grupo que debe seleccionar aquéllas que parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente comprobadas de los derechos humanos, las cuales son transmitidas a la Subcomisión.

La Subcomisión analiza en sesión privada tales comunicaciones teniendo en cuenta no sólo su contenido y el de los comentarios o respuestas del o los gobiernos afectados, sino toda información disponible. Con base en ese estudio decide el sometimiento a la Comisión de aquellos casos que parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas a los derechos humanos. En la oportunidad de examinar las situaciones que le sean sometidas por la Subcomisión, la Comisión, si no decide rechazarlas o mantenerlas bajo estudio, puede optar entre remitirlas al Consejo con sus recomendaciones, según la Resolución 1235 (XLII), o abrir una investigación a cargo de un Comité *ad-hoc*, siempre que tal averiguación sea expresamente autorizada por el gobierno interesado. La investigación es confidencial y debe contar con la constante cooperación del gobierno. No puede iniciarse si no se han agotado los medios de defensa que ofrece la jurisdicción interna o si el asunto es objeto de examen por otras entidades internacionales.

Todo el procedimiento descrito es confidencial hasta el momento en que la Comisión decida enviar el asunto al Consejo, lo cual no ha ocurrido sino con Guinea Ecuatorial en 1979 y con Argentina y Uruguay en 1985, y ello a requerimiento de los gobiernos afectados²⁵. Tal confidencialidad implica que, aun cuando se hacen públicos los nombres de los países que han sido objeto de decisiones de la Comisión, no se indica el contenido de la decisión ni los hechos e informaciones que la han originado.

La confidencialidad, así como la necesidad de la autorización y la cooperación de los gobiernos involucrados, constituyen serias limitaciones para la eficacia de las actuaciones de la Comisión en el ámbito de la protección a los derechos humanos, lo cual ha sido duramente criticado²⁶. Se trata, en verdad, de

²⁵ Cfr. BOSSUYT, M. J., cit., pág. 182.

²⁶ Muy elocuente en este sentido fue el discurso del Director de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, al instalar la reunión de la Comisión en 1980. Cfr. «Bulletin on Human Rights», núm. 27, pági-

un marco propicio para que la oposición directa o velada de los gobiernos frustre las medidas de protección que eventualmente podrían ofrecerse, pero que es producto de un proceso evolutivo que aún está pendiente de ulteriores desarrollos.

La Comisión, no obstante, no ha limitado su acción al procedimiento dispuesto en la Resolución 1503 (XLVIII). En algunos casos ha actuado sin atenerse a una autorización del ECOSOC, como ocurrió en 1968 y 1973, a propósito de hechos presuntamente ocurridos en territorios ocupados por Israel, o en 1974, en relación con la situación chilena.

La Comisión, por otro lado, no ha abandonado la aplicación de la Resolución 1235 (XLII), del 6 de junio de 1967, que la autoriza para examinar toda información relevante sobre violaciones flagrantes y sistemáticas a los derechos humanos sin sujetar dicho examen a la confidencialidad a que está sometido el trámite de las comunicaciones por la Resolución 1503 (XLVIII). Inicialmente tal aplicación se limitó a casos que podrían considerarse estigmatizados en la práctica de la Organización, como fueron los de Vietnam (1963), África meridional (1967) y los territorios ocupados por Israel (1968). Despues, a partir de 1975, se ha acudido a este mecanismo en los casos de Chile, Guinea Ecuatorial, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Polonia, Irán y Afganistán.

Estos casos, aun cuando no se refieren al trámite de comunicaciones individuales, tampoco las excluyen de las fuentes de información disponible a partir de la cual la Comisión y sus miembros pueden orientar sus actuaciones y su apreciación de la situación de los derechos humanos en un determinado país.

Dichas comunicaciones tampoco carecen de efecto práctico en este ámbito, pero hay que reconocer que es todavía bien limitado.

Dentro del contexto de las actividades de la Comisión, las comunicaciones individuales no tienen un trámite destinado a resolver una situación particular de violación de los derechos humanos de las personas de quienes dichas comunicaciones ema-

nas 10-13. Igualmente, SCHWELB, E.: *Les dimensions internationales...*, cit., pág. 326.

nan, consideradas singularmente. En efecto, tanto la Resolución 1235 (XLII) como la 1503 (XLVIII) autorizan la actuación de la Comisión dentro de cuadros que revelen la violación flagrante y sistemática de los derechos humanos, pero no contienen previsión alguna para atender quebrantamientos a derechos proclamados por la Declaración, por graves que sean, cuando tales infracciones no tengan la gravedad para configurar un supuesto de la naturaleza apuntada. Si a esto se une el ya anotado señalamiento sobre la confidencialidad de ciertos procedimientos y la necesaria cooperación de los gobiernos denunciados, no puede sino concluirse que se está frente a medios bien limitados e imperfectos para ofrecer efectiva protección a las víctimas de violación a los derechos humanos.

Los progresos, sin embargo, tampoco pueden ignorarse. La sola instauración de estos procedimientos produce un efecto positivo. No debe subestimarse el interés de los gobiernos de no verse expuestos a la erosión de su prestigio en las Naciones Unidas, resultante de una continua revisión de la situación de los derechos humanos en sus respectivos países, o de su negativa a cooperar para que sean investigadas o superadas ciertas situaciones.

Por otro lado, es indudable que se ha cumplido una importante evolución en la esfera de los principios, dentro de un escenario no especialmente adecuado. No debe olvidarse la concepción restrictiva de los efectos de la Carta en materia de derechos humanos, que predominó en los primeros años de las Naciones Unidas y que inspiró la Resolución 75 (V). No olvidemos tampoco que la Comisión de Derechos Humanos está integrada por representantes gubernamentales y que los gobiernos, por razones que admiten todo tipo de valoración, se resisten a ser denunciados por sus propios súbditos ante instancias internacionales, especialmente si éstas se integran con representantes de gobiernos extranjeros, eventualmente hostiles. En semejante contexto la evolución cumplida en la Comisión de Derechos Humanos respecto de las comunicaciones individuales es, más bien, una clara muestra del avance progresivo del régimen internacional de protección. La progresividad en este caso es producto de la presión de los hechos sobre la actividad de los órganos de la ONU que han ido modificando paulatinamente su práctica y las reglas que orientan sus actuaciones. Las

deficiencias anotadas ponen de manifiesto que no se trata, con mucho, de un proceso concluido y que, teniendo en cuenta las tendencias generales de la protección internacional, cabe esperar nuevos desarrollos.

La cuestión de las comunicaciones individuales como fuente de información se ha planteado también, aunque en distintas condiciones, en el seno de entidades cuyos integrantes actúan a título personal. Nos referimos en seguida a estos casos.

2. La interpretación amplia en el seno del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y del Comité de Derechos Humanos

A) LA TÉCNICA DE LOS INFORMES

Tanto la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 9) como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 40) confieren competencia al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de Derechos Humanos, respectivamente, para conocer y discutir informes periódicos de los Estados relativos a las obligaciones asumidas por el tratado correspondiente, así como para aprobar sus «recomendaciones generales» o sus «comentarios» a propósito de dichos informes.

Como ya se ha señalado, dentro del marco flexible en que se han dispuesto las competencias de los dos Comités mencionados, sus poderes en relación con los informes periódicos se deducen exclusiva y directamente de la Convención, pues son ejercitables respecto de todo Estado parte de modo incondicional, esto es, sin que se requiera de una nueva manifestación de voluntad de dicho Estado para habilitar al Comité en el sentido señalado. Ello contrasta con el régimen a que están sometidas, en principio, las denuncias, quejas o comunicaciones individuales. Según la Convención contra la Discriminación Racial, el Comité no puede recibir y examinar tales comunicaciones sino cuando el Estado denunciado ha adherido a la cláusula facultativa contenida en su artículo 14 y ha reconocido, de ese modo, la competencia de dicho organismo para tramitar tales denuncias. Más exigente aún es el régimen del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual no contiene previsión

alguna que faculte directamente al Comité de Derechos Humanos para recibir y dar trámite a peticiones o quejas individuales, función que sólo podrá cumplir respecto de aquellos Estados que, siendo partes en el Pacto, también lo sean en el Protocolo Facultativo²⁷.

Del sistema de informes podría decirse, en realidad, que constituye una técnica de Derecho común de las instituciones internacionales de derechos humanos para la protección y promoción de tales derechos²⁸.

Con antecedentes en la Sociedad de Naciones²⁹, el sistema de informes está previsto en la Carta de las Naciones Unidas, dentro de la esfera de competencia del Consejo Económico y Social (art. 64 de la Carta), cuya Resolución 624 B (XXII), del 1 de agosto de 1956, prevé la presentación de informes trienales sobre los progresos cumplidos, en cada Estado miembro de la ONU, respecto de los derechos enunciados en la Declaración Universal. Existen igualmente previsiones sobre informes en otros instrumentos concernientes, en sentido amplio, a los derechos humanos, como son, por ejemplo, la Constitución de la OIT (art. 19), la Constitución de la FAO (art. IX), la Constitución de la UNESCO (art. VIII), la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas [arts. 33 y 37.c)], la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (arts. 35.2 y 36), la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (art. 7), el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (arts. 16 y 17) y la Carta Social Europea (Parte IV)³⁰.

La naturaleza y contenido de los informes, así como el procedimiento al cual está sometido su examen, no son uniformes

²⁷ Cfr. *supra*, págs. 143-147. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial tiene además competencia para recibir y tramitar denuncias de Estado, lo que en el sistema del PIDCP está sujeto, respecto del Comité de Derechos Humanos, a la adhesión a una cláusula facultativa (PIDCP, art. 41).

²⁸ Cfr. VASAK, K.: *Les dimensions internationales...*, cit., págs. 248 y 249.

²⁹ Los párrafos 7 y 9 del artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones preveían un sistema de informes para los territorios bajo mandato.

³⁰ Cfr. FAUNDEZ, H.: *The Reporting System in the Civil and Political Covenant*, tesis, Harvard, 1979 (mec.), págs. 5-20.

en las distintas convenciones apuntadas, pero hay una coincidencia esencial, al menos en principio, dada por la circunstancia de que la información sobre la situación de los derechos humanos en un determinado Estado tiene por fuente al Estado mismo. Al suministrar los datos que le son requeridos, con más o menos precisión, el Estado, en el fondo, está emitiendo un juicio sobre el cumplimiento de sus propias obligaciones internacionales.

Esa circunstancia cuestiona la objetividad del informe y limita su utilidad como medio para verificar el respeto a los compromisos internacionales contraídos por los Estados en materia de derechos humanos, pero no significa que el sistema de informes sea forzosamente ineficaz. En un sentido, tiene numerosos aspectos positivos. Cumple una importante función como medio de promoción, en cuanto sirve para intercambiar información sobre dificultades, progresos y experiencias en la esfera de los derechos humanos, todo lo cual puede redundar en un positivo aprovechamiento por ciertos Estados de los avances cumplidos en otros. Puede servir también para poner de manifiesto que la observancia de los derechos humanos no es un tema que sólo pueda plantearse en la fase patológica de la infracción, sino que requiere que la acción del poder público esté inspirada de modo rutinario por una disposición positiva³¹.

Representa, además, un medio a través del cual con la ayuda de los órganos encargados de examinar dichos informes se somete a ciertos grados de control a los gobiernos por la acción de la opinión pública³². No debe olvidarse, por último, que es este el medio más idóneo hasta ahora utilizado para la vigilancia internacional del respeto a cierto tipo de derechos, como son buena parte de los económicos, sociales y culturales, a propósito de los cuales los informes han cumplido, en ciertos casos, una función eficaz, como ha ocurrido en el seno de la OIT.

Con todo, el sistema de informes aparece, a primera vista, en cierta oposición con el sistema de quejas individuales. Mientras en éste los mecanismos de protección se ponen en movimiento a partir de una iniciativa y una fuente de información ajena, y en cierta forma contraria, al Estado involucrado, en aquél el

³¹ *Ibid.*, págs. 22-25.

³² Cfr. BOSSUYT, M. J., cit., pág. 207.

Estado procura mantener el monopolio de la información y someterse a un procedimiento de verificación que excluye toda idea de litigio, así como de censura o condena. Por ello, en los tratados en que están previstos ambos sistemas se ha hecho normalmente una distinción bastante neta entre ellos, de modo que la obligación de presentar informes es asumida sin condiciones para todas las partes en un tratado determinado, mientras que la competencia de dichas instituciones para conocer y tramitar denuncias individuales está normalmente sujeta a una manifestación adicional de voluntad de cada Estado parte, a través de la cual se somete a tal competencia.

En esas condiciones no deja de ser sorprendente que la iniciativa individual haya encontrado alguna cabida, algún margen de influencia, en la puesta en práctica de sistemas de protección y promoción de los derechos humanos basados en informes, y que a partir de esas iniciativas se haya llegado a formulaciones procesales concretas que aproximan la discusión de los informes al debate judicial o causi judicial. En el ámbito de los derechos civiles y políticos, donde el papel de los informes aparece más limitado, ello ha sido obra de la práctica de ciertas instituciones internacionales encargadas de examinarlos, las cuales han reglamentado, además, el procedimiento para tramitarlos en una forma amplia, que a veces parece ir más allá de las disposiciones del Derecho convencional tomadas estrictamente a la letra. Se examinarán brevemente manifestaciones de este fenómeno, por lo demás muy próximas, en las actividades del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de Derechos Humanos.

B) EL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial es el órgano de protección creado por la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Está compuesto por dieciocho «expertos», quienes deben ser personas «de gran prestigio moral y reconocida capacidad», y ejercen sus funciones a título personal (art. 8). El Comité aprueba su propio Reglamento (art. 10)³³. Según el ar-

³³ CERD/C/35/Rev. 2, del 14 de junio de 1984.

título 9 de la Convención mencionada, el Comité es competente para examinar los informes periódicos que están obligados a presentar los Estados partes, relativos a las medidas que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones del tratado. Dentro de este contexto, el Comité puede formular «recomendaciones de carácter general» destinadas a ser comunicadas a la Asamblea General con las observaciones de los Estados, si las hubiere.

También tiene el Comité competencia general para conocer y tramitar denuncias de Estado, es decir, «comunicaciones» por las que un Estado parte señale que otro Estado parte no cumple con las disposiciones de la Convención (arts. 11-13). En cambio, en el caso del derecho de queja o petición individual la competencia del Comité para recibir comunicaciones está condicionada a la adhesión, por parte del Estado al que la comunicación se refiera, a la cláusula facultativa contenida en el artículo 14 de la Convención. De ese modo, respecto de los Estados partes que no hayan adherido a tal cláusula, el tratado no contempla directamente situaciones en las cuales una petición, una denuncia o, en general, una iniciativa individual tenga efectos jurídicos procesales.

No obstante, la práctica del Comité, fundada sobre la interpretación que ha hecho de la misma Convención y de su propio Reglamento, ha abierto cierto campo a las comunicaciones individuales como un medio para nutrir el conocimiento de los miembros del Comité sobre la situación existente en un determinado país, en la ocasión de discutir el informe presentado por éste, de conformidad con el artículo 9 del tratado.

Según la Convención, los miembros del Comité deben ser «expertos de gran prestigio moral y reconocida capacidad». Se trata, en consecuencia, de personas que necesariamente disponen de conocimientos y de fuentes de información más amplios que los informes presentados por los gobiernos. Sobre esa base se fundó una práctica en el sentido de utilizar toda la información a la disposición de los miembros del Comité a propósito de la consideración de dichos informes.

La cuestión dio origen a una proposición de enmienda al Reglamento del Comité para formalizar dicha práctica y autorizarlo expresamente para utilizar toda fuente confiable de in-

formación. En defensa de tal proposición se alegó que resultaría incoherente con la Convención que quienes han sido designados en su condición de «expertos» limitaran sus fuentes de información al material suministrado por el Estado del que emana el informe sujeto a consideración. Por el contrario, lo razonable resultaría que los miembros del Comité pudieran utilizar todos los datos a su disposición para cumplir con las funciones que les confía la Convención, la cual de ninguna manera les prohíbe acudir a tales informaciones. Se alegó, además, que esa había sido la práctica del Comité.

En contra se señaló que una enmienda como la propuesta desbordaría los términos en que la Convención ha definido la competencia del Comité, cuyas fuentes de información deben limitarse a los informes y solicitudes previstas en los artículos 9 y 15 del mismo tratado.

Hubo, finalmente, quienes consideraron que la diversificación de las fuentes de información resultaba conveniente y plausible jurídicamente, pero que convenía más bien mantenerla como una práctica del Comité, a fin de evitar elementos de rigidez en los procedimientos. En ese sentido, para cerrar aquel debate, el Presidente declaró que «tras los debates parece que el Comité continuará la práctica que ha desarrollado hasta la fecha, permitiendo a los miembros utilizar toda información que pudieran disponer como expertos»³⁴.

En el Reglamento, por su lado, existe una disposición cuya aplicación ha puesto de relieve el importante efecto procesal de la mencionada práctica del Comité. Según el artículo 64 del Reglamento, «... representantes de los Estados partes podrán asistir a las reuniones del Comité cuando se examinen sus informes. El Comité podrá también hacer saber a un Estado parte del que decida obtener más información que puede autorizar a su representante a asistir a una determinada sesión. Dicho representante deberá poder responder a las preguntas que pueda hacerle el Comité y formular declaraciones sobre los informes ya presentados por su Estado, y podrá también proporcionar información adicional proveniente de su Estado».

³⁴ Cfr. DAS, K.: *Instituciones y procedimientos de las Naciones Unidas basados en convenios sobre derechos civiles y libertades fundamentales*, en «Las dimensiones internacionales...» (K. Vasak, editor general), cit., t. II, págs. 438 y 439. Cfr. edición francesa, cit., págs. 380 y 381.

La citada disposición encuentra su origen en la Resolución 2783 (XXVI), del 6 de diciembre de 1971, de la Asamblea General, cuyo párrafo 5 señala la conveniencia de que el Comité invite a los Estados partes para que representantes suyos estén presentes en la oportunidad de la discusión de sus informes. Como, según la Convención (art. 9.1), el Comité puede solicitar más información a los Estados partes, no resulta ilógico que los representantes de éstos puedan ser requeridos para proporcionarla con ocasión de la discusión del informe.

Se trata de un procedimiento que no ha sido concebido en términos obligatorios, ni para el Comité, ni para los Estados, pero se ha aplicado en la gran mayoría de los casos y ha contado, en general, con apreciable cooperación de los Estados³⁵. En la práctica tal sistema ha servido para que, en audiencias formales, los miembros del Comité indaguen, ante el representante del Estado, sobre situaciones de las que han tenido conocimiento por «toda fuente de información» y que no se encuentren debidamente reflejadas en el informe. Obviamente, este mecanismo abre paso para que las denuncias individuales se integren de alguna forma al procedimiento de examen y valoración de los informes de los Estados y para que se averigüen, así sea limitadamente, casos de infracción a la Convención.

Esa circunstancia tiene especial relevancia si se vincula con otra disposición del Reglamento. En efecto, la Convención faculta al Comité para hacer «sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en los informes», las cuales, según el Reglamento, deben ser formuladas cuando «el Comité dictamine que dicho Estado no ha cumplido con algunas de sus obligaciones de conformidad con la Convención», lo cual envuelve un grado de condena que tampoco está previsto directamente en el tratado.

Todo ello constituye un caso de desarrollo progresivo de disposiciones convencionales relativas a la protección de los derechos humanos. No olvidemos que el texto de la Convención no contempla audiencias ni debates sobre los informes, así como tampoco que el examen de los mismos pueda concluir con una resolución en la que se señale que un Estado ha violado los

³⁵ Cfr. DAS, K.: *Instituciones y procedimientos...*, cit., pág. 440 y siguientes.

derechos protegidos. Tampoco se prevé directamente ninguna participación del individuo en la consideración de tales informes, pues el derecho de petición individual está condicionado a la adhesión a una cláusula facultativa. Sin embargo, el Comité ha interpretado la Convención en un sentido que le ha permitido instaurar, en la práctica, un procedimiento en el cual los miembros del Comité pueden interrogar, en audiencia formal, a representantes de un Estado sobre el contenido de denuncias que hayan recibido, entre otras fuentes, de personas individuales o de entidades privadas de protección a los derechos humanos y a requerir información adicional sobre tales casos. Esa información adicional y los defectos del informe original pueden conducir a determinar que se ha producido una violación de la Convención, respecto de la cual el Comité puede formular «sugerencias y recomendaciones generales». Ha sido así la práctica la que en esta ocasión ha servido para ensanchar el alcance de la Convención y para dotar de ciertos efectos, aun limitados, a la iniciativa individual.

Ese antecedente ha inspirado también las actuaciones del Comité de Derechos Humanos creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

C) EL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

El Comité de Derechos Humanos fue creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el órgano encargado de cumplir diversas funciones de protección a los derechos humanos previstos en el mismo Pacto y en el Protocolo Facultativo. Está integrado por dieciocho miembros, nacionales de los Estados partes, quienes deben ser personas «de gran integridad moral, con reconocida competencia en materia de derechos humanos» (art. 28.2), en cuya escogencia debe tenerse en cuenta la utilidad que representa la participación en el Comité de personas con experiencia jurídica. Los miembros actúan a título personal y al poseerse formula una declaración solemne de fidelidad a sus funciones, en términos análogos a la que pronuncian los jueces de la Corte Internacional de Justicia (arts. 28.3 y 38). El Comité aprueba su propio Reglamento.

Según el artículo 40 del Pacto el Comité es competente para considerar los informes que deben presentarle periódicamente

los Estados partes sobre las disposiciones que hayan adoptado para dar cumplimiento a los derechos reconocidos en el tratado, sobre los progresos realizados en el disfrute de tales derechos y sobre los factores y dificultades, si los hay, que afecten la aplicación del convenio. El Comité debe «estudiar» los informes y es competente para formular los comentarios generales que le parezcan oportunos y transmitirlas al Estado interesado, el cual puede formular las observaciones que estime apropiadas. Toda esa documentación debe ser transmitida por el Comité al Consejo Económico y Social.

El Comité de Derechos Humanos, a diferencia de lo que ocurre con el Comité contra la Discriminación Racial, carece de competencia general y automática para recibir y tramitar denuncias de Estado. Como ya se ha comentado, sólo está facultado para recibir comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha infringido el tratado cuando los dos Estados involucrados hayan aceptado la competencia del Comité para cumplir tal función, mediante la adhesión a la cláusula facultativa contenida en el artículo 41 del mismo Pacto³⁶.

El Pacto nada contempla sobre el derecho de las personas individualmente consideradas a dirigir peticiones o denuncias al Comité, ni otorga competencia a éste para recibirlas, tramitarlas o decidirlas. Tal hipótesis sólo está contemplada en un tratado complementario, como es el Protocolo Facultativo, de tal modo que el derecho de petición o queja individual no podrá ejercerse sino frente a Estados que sean partes en las dos convenciones. El hecho de que no exista en el Pacto mismo previsión alguna en este sentido, ni siquiera condicionadamente a la adhesión a una cláusula facultativa, indica, a primera vista, que la intención de las partes fue la de restringir los derechos procesales del individuo, respecto del cumplimiento del Pacto, incluso en mayor medida que la Convención contra la discriminación racial, especialmente si se toma en cuenta que ésta fue adoptada un año antes que aquél.

Sin embargo, en un sentido análogo a la ya comentada práctica del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos ha dejado un margen para que, de hecho, ciertas iniciativas individuales cumplan una

³⁶ Véase *supra*, pág. 145.

función útil con ocasión del «estudio» de los informes presentados por los Estados partes.

Nuevamente ha sido la interpretación amplia de las facultades de los miembros del Comité para utilizar toda fuente confiable de información el medio a través del cual esa participación individual se ha materializado. Se ha establecido una práctica en el sentido de considerar que los miembros del Comité pueden usar el conocimiento personal que tengan sobre la situación de los derechos humanos en un determinado país, con independencia de si ese conocimiento lo han adquirido directamente del informe presentado por el gobierno o de cualquier otra manera. Según esto, las fuentes de información de cada miembro pueden ser documentos de libre circulación, noticias periodísticas u otros medios notorios; pero también pueden provenir de conversaciones privadas o de escritos confidenciales originados en las víctimas de violación de derechos humanos, en organizaciones no gubernamentales relacionadas con los derechos humanos o simplemente en personas que tengan conocimiento de infracciones contra el Pacto³⁷.

Bien ilustrativas son, a este respecto, algunas de las expresiones que se emplearon cuando el Comité abordó el estudio del primer informe del gobierno chileno. Ante las deficiencias del informe, durante el debate se señaló que el Comité no estaría cumpliendo con su deber si cerrara sus ojos y sus oídos frente a fuentes disponibles de información y que no podía cerrar sus ojos a lo que ocurría en la vida real³⁸.

Así, el Pacto no confiere competencia al Comité para recibir comunicaciones individuales referentes a Estados que no sean partes en el Protocolo Facultativo, y tampoco contiene previsión alguna que autorice a los miembros del Comité para que utilicen información de cualquier fuente disponible en la ocasión del estudio de los informes gubernamentales. Sin embargo,

³⁷ Cfr. FAUNDEZ, H., cit., págs. 82-87. El autor menciona numerosos ejemplos, durante los primeros trabajos del Comité en este ámbito, en los cuales, con ocasión del debate sobre el informe presentado por un Estado, se utilizó información propia del conocimiento personal de los miembros. Así ocurrió con los informes de Checoslovaquia, el Reino Unido, la República Democrática Alemana, Irán, la República Federal Alemana y la Unión Soviética (págs. 83 y 84).

³⁸ *Ibid.*, pág. 85.

como el recurso a tales fuentes no está prohibido y como el conocimiento personal de los miembros es decisivo para estudiar si el informe presentado por los Estados se adecúa o no al propósito del Pacto, se ha admitido su utilización dentro del procedimiento pautado para discutir dichos informes.

Esta práctica cobra especial relieve, en virtud de lo dispuesto en las reglas de procedimiento del Comité, cuyo artículo 68 señala:

«... Los representantes de los Estados Partes podrán asistir a las sesiones del Comité cuando se examinen sus informes. El Comité también podrá comunicar a un Estado Parte al que decida pedir información adicional que puede autorizar a su representante a asistir a una sesión determinada. Tal representante deberá estar en capacidad de responder a las preguntas que pueda hacerle el Comité y de hacer declaraciones sobre los informes ya presentados por su Estado, y asimismo deberá estar en capacidad de proporcionar información adicional procedente de su Estado.»

Es esta una disposición muy similar a la antes citada del artículo 64 del Reglamento del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Como en ese caso, ni la invitación ni la asistencia de representantes gubernamentales a las sesiones del Comité son obligatorias para éste o para el Estado afectado. Sin embargo, se trata de un procedimiento útil para ambos y puede considerarse que tal comparecencia interesa tanto al Estado como al Comité. En lo que respecta al Comité, representa un instrumento inapreciable para el análisis del informe. En lo que toca al Estado, puede ser la ocasión de aclarar rápidamente algunas situaciones aparentemente problemáticas y, además, de comprobar su disposición a cooperar para el cumplimiento del Pacto y a observar de buena fe sus obligaciones internacionales. Por ello, aun cuando no hay sanciones para la falta de comparecencia del representante gubernamental, la regla general ha sido la asistencia de éstos y la cooperación con el procedimiento pautado.

En consecuencia, encontramos de nuevo una práctica según la cual, a pesar de que el Comité no está habilitado para recibir comunicaciones individuales, la información obtenida de esas fuentes puede ser el fundamento de las preguntas o los comen-

tarios críticos que los miembros del Comité formulan ante los representantes del gobierno involucrado, durante una audiencia en la que no están enteramente ausentes aspectos de indagación, que parecen más propios de una encuesta judicial, y que no están contemplados en los términos literales en los cuales está concebido el sistema de control por informes previsto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Según el Pacto (art. 40.4), una vez estudiados los informes el Comité está facultado para transmitir a los Estados partes los «comentarios generales que estime oportunos». Esta fórmula difiere de la empleada en la Convención contra la Discriminación Racial, lo que ha dado origen de una discusión acerca de la competencia del Comité de Derechos Humanos para emitir sugerencias o recomendaciones³⁹. En todo caso, el artículo 70.3 del Reglamento vincula la formulación de dichos «comentarios generales» con la circunstancia de que el Comité «determine que dicho Estado ha incumplido algunas de las obligaciones que le impone el Pacto». Nuevamente una aproximación a un juicio de condena que no se infiere directamente de los términos literales del tratado.

D) EL COMITÉ CONTRA LA TORTURA Y LA CONSAGRACIÓN EXPRESA DE LAS PRÁCTICAS PRECEDENTES

El efecto informativo de la iniciativa individual frente a las entidades internacionales de protección a los derechos humanos ha encontrado una formulación legal expresa en el artículo 20 de la Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que ya hemos citado, y que reza:

«1. El Comité, si recibe información fiable que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada que se practica sistemáticamente la tortura en el territorio de un Estado Parte, invitará a ese Estado Parte a cooperar en el examen de la información y a tal fin presentar observaciones con respecto a la información de que se trate.

2. Teniendo en cuenta todas las observaciones que haya presentado el Estado Parte de que se trate, así como cualquier otra información pertinente de que disponga, el Comité

³⁹ Cfr. FAUNDEZ, H., cit., págs. 96-103.

podrá, si decide que ello está justificado, designar a uno o varios de sus miembros para que procedan a una investigación confidencial e informen urgentemente al Comité.

3. Si se hace una investigación conforme al párrafo 2 del presente artículo, el Comité recabará la cooperación del Estado Parte de que se trate. De acuerdo con ese Estado Parte, tal investigación podrá incluir una visita a su territorio.

4. Después de examinar las conclusiones presentadas por el miembro o miembros conforme al párrafo 2 del presente artículo, el Comité transmitirá las conclusiones al Estado Parte de que se trate, junto con las observaciones o sugerencias que estime pertinentes en vista de la situación.

5. Todas las actuaciones del Comité a las que se hace referencia en los párrafos 1 a 4 del presente artículo serán confidenciales y se recabará la cooperación del Estado Parte en todas las etapas de las actuaciones. Cuando se hayan concluido las actuaciones relacionadas con una investigación hecha conforme al párrafo 2, el Comité podrá, tras celebrar consultas con el Estado Parte interesado, tomar la decisión de incluir un resumen de los resultados de la investigación en el informe anual que presente conforme al artículo 24.»

De este modo, dentro del marco de la Convención contra la tortura, el recurso a las fuentes de información individual como medio para dar a conocer al Comité contra la Tortura ciertas situaciones concretas relativas a las disposiciones del tratado, no tiene por qué fundarse sobre una práctica análoga a la que hemos comentado en los dos casos anteriores, sino que podrá inferirse de la letra misma de la Convención.

Es necesario subrayar, sin embargo, que la disposición del mencionado artículo 20 no coincide enteramente con la práctica del Comité contra la Discriminación Racial o el Comité de Derechos Humanos, ni debe excluirse que, en ciertos casos, un debate análogo sobre dicha práctica se plantee en el seno del Comité contra la Tortura. En efecto, la previsión citada de la Convención no vincula la competencia del Comité para actuar con base en toda fuente de información con el procedimiento de examen de los informes que los Estados partes deben presentar según el artículo 19 de la misma Convención. Además, la Convención autoriza al Comité como tal para actuar a partir de toda información disponible, mientras que la práctica co-

mentada ha estado referida a las fuentes de conocimiento de los miembros del Comité individualmente y no de éste como cuerpo colegiado.

La observación señalada puede tener importancia práctica a la luz de la reserva autorizada por el artículo 28 de la Convención relativa a la tortura, según el cual:

«1. Todo Estado podrá declarar, en el momento de la firma o ratificación de la presente Convención o de la adhesión a ella, que no reconoce la competencia del Comité, según se establece en el artículo 20.

2. Todo Estado Parte que haya formulado una reserva de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo podrá dejar sin efecto esta reserva en cualquier momento mediante notificación al Secretario General de las Naciones Unidas.»

A primera vista podría pensarse que la mencionada disposición envuelve un retroceso virtual respecto de la práctica establecida por el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, ya que, en estos últimos casos, por tratarse de actuaciones procesales que no se derivan directamente de un tratado, no pueden ser objeto de una reserva como la autorizada por el citado artículo 28 de la Convención contra la tortura. Si esto fuera así, la consolidación de dicha práctica que parecería inferirse del artículo 20 de la misma Convención constituiría en el fondo un mecanismo para debilitarla, porque la expone a una reserva expresamente autorizada.

Semejante conclusión, sin embargo, no está bien fundada, puesto que, como hemos dicho, el supuesto del artículo 20 y la práctica del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y del Comité de Derechos Humanos no se refieren a hipótesis coincidentes. Si un Estado formula la reserva a que se refiere el artículo 28 de la Convención, el Comité se verá legalmente impedido de ejercer, como tal, la competencia que, en principio, le confiere el artículo 20. Pero no hay nada en la Convención que impida, ni siquiera en caso de una reserva como la mencionada, que se limite al artículo 20, que los miembros del Comité, a la hora de examinar los informes previstos en otra disposición de la Convención, como es el artículo 19, pueden valerse de su conocimiento personal sobre la situación existente

en un determinado país, cualquiera sea la fuente de ese conocimiento. En tal hipótesis, la práctica del Comité para la Eliminación Racial y del Comité de Derechos Humanos constituirán, sin duda, valiosos antecedentes. No creemos, pues, que la disposición del artículo 28 de la Convención contra la tortura sea un caso de regresividad virtual en el sistema internacional de protección.

La actuación de los órganos internacionales de protección ha servido en otros casos para reconocer al individuo, en cierta medida, la condición de parte en los procedimientos internacionales de protección a los derechos humanos.

II. El individuo como parte en los procedimientos internacionales de protección a los derechos humanos

Los ejemplos que se acaban de referir ponen en evidencia la revalorización de la iniciativa individual en los procedimientos de algunas entidades internacionales de protección a los derechos humanos, cuya práctica, formalizada frecuentemente en reglas procesales, ha abierto cauces para que denuncias emanadas de particulares lleguen a tener efectos jurídicos tangibles, más allá incluso de lo que originariamente se había previsto cuando se definió la competencia de tales entidades.

Se trata, con todo, de un efecto limitado de la iniciativa individual. En los casos que se acaban de plantear los efectos de dicha iniciativa se concretan a suministrar a la institución protectora datos más o menos detallados sobre violaciones a obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en las que haya podido suceder un determinado Estado. Sin embargo, el denunciante no tiene ninguna participación directa en el procedimiento subsiguiente destinado a establecer la exactitud de los hechos denunciados o a precisar su alcance jurídico. Dichos procedimientos sólo contemplan la actuación de la institución de protección y del gobierno afectado.

En otros casos, la práctica de algunas instituciones ha ido más allá, en cuanto ha autorizado que el denunciante de una determinada violación a los derechos humanos se involucre con

cierta profundidad en el procedimiento originado por la denuncia, en términos que significan la admisión de que la persona individual tiene la condición de parte en dicho procedimiento en un plano de relativa igualdad con el Estado involucrado.

Antes de entrar a examinar algunas situaciones en las cuales puede detectarse el fenómeno apuntado es preciso definir los términos dentro de los cuales éste se enmarca.

La noción de «parte», tanto en el ámbito jurídico general como en el procesal en particular, dista de ser unívoca. No entra en el propósito de este estudio abordar este tema conceptual, que es espinoso en más de un aspecto, pero sí es ineludible precisar a qué nos estamos refiriendo cuando afirmamos que la persona individual ha alcanzado la condición de «parte» en ciertos procedimientos internacionales. En un sentido amplio puede ser considerado «parte» todo aquel que demanda una determinada actuación jurídica e incluso el órgano frente al cual la misma es demandada⁴⁰. Esta acepción comprendería e incluso desbordaría los casos que hemos examinado recientemente. No es este, pues, el sentido que retendremos, de modo que con el término parte aludiremos a quienes intervienen en un proceso dotados de poderes jurídicos para actuar en un debate contradictorio⁴¹. Tal acepción implica un cierto grado de igualdad procesal entre los sujetos que intervienen en el debate, así como también un grado —variable según sean los poderes del órgano que preside el procedimiento— de influencia sobre el resultado final del proceso.

Los casos en que la persona que invoca la protección internacional de los derechos humanos tiene la condición de parte en el sentido apuntado resultan especialmente significativos a los efectos del presente estudio. En primer término, porque representan el desarrollo coherente del sistema con base en los principios que lo sustentan. Si la protección internacional obedece, en buena medida, a la necesidad de auxiliar a la víctima indefensa de la violación a sus derechos humanos por un Es-

⁴⁰ Cfr. CHIOVENDA, G.: *Principi di diritto processuale civile*, 4.^a ed., Ed. Nicola Jovene, Napoli, 1928, pág. 579.

⁴¹ Cfr. PROTO PISANI, A.: Voz «Parte (dir. proc. civ.)», en «Encyclopédia del Diritto», Giuffrè, Milano, 1981, t. XXX, pág. 921.

tado, cuyos órganos no son capaces de sancionar o prevenir tales situaciones, nada más lógico que dotar a quien requiera de esa protección del poder suficiente para invocarla y hacerla valer directa y plenamente.

Por otro lado, el reconocimiento de la condición de parte a la persona individual pone de manifiesto el grado en que el Derecho internacional de los derechos humanos ha introducido innovaciones en la concepción tradicional, según la cual las relaciones jurídicas internacionales eran exclusivamente interestatales, de tal modo que una relación procesal que trataba un debate entre un individuo y un Estado ante una instancia internacional era enteramente inconcebible. En la misma perspectiva, los casos a los que nos referimos ponen de manifiesto el creciente papel que se ha venido reconociendo últimamente a la persona como sujeto de Derecho internacional.

Precisamos, finalmente, que la expresión «procedimiento internacional relativo a la protección a los derechos humanos» será utilizada en sentido amplio, de modo que abarcará a los procedimientos judiciales en sentido estricto, como los que se desarrollan ante la Corte Europea de Derechos Humanos, lo mismo que otros cuya naturaleza es difícil de definir a causa de su complejidad, pero que abarcan tanto actuaciones quasi judiciales como la aplicación de técnicas propias de la investigación, los buenos oficios, la mediación o la conciliación, como ocurre con la UNESCO o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Serán esos tres casos los que se abordarán de inmediato.

1. La UNESCO

La UNESCO ha cumplido una vasta actividad en materia de derechos humanos, el respeto a los cuales está consagrado en la Constitución de la organización como uno de los propósitos fundamentales de ésta. Dentro de esa perspectiva, en su seno han adoptado numerosas convenciones, recomendaciones y declaraciones que conciernen tanto a los derechos civiles y políticos como a los económicos, sociales y culturales⁴². Se han estable-

⁴² Una lista completa de dichos instrumentos está anexa al trabajo

cido igualmente procedimientos para el estudio de situaciones y casos relacionados con los derechos humanos, entre los cuales destaca el que está a cargo del Comité sobre Convenciones y Recomendaciones, cuya actividad se ha venido regulando por la práctica y por decisiones de la Conferencia General o el Consejo Ejecutivo más que por disposiciones formalmente convencionales, como ocurre, por ejemplo, con los procedimientos previstos en la Convención sobre la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza. A los efectos del enfoque que orienta esta parte del presente estudio se retendrá, pues, la práctica vinculada con el Comité sobre Convenciones y Recomendaciones.

En 1960, habiendo constatado que la organización recibía frecuentemente comunicaciones sobre violaciones a los derechos humanos y que no existía procedimiento alguno para tramitar tales iniciativas, el Consejo Ejecutivo adoptó la decisión 29 EX/11-3, según la cual tales quejas serían remitidas por el Director General al Presidente del Consejo Ejecutivo, quien, después de examinarlas, sometería al Consejo aquellas que le parecieran objeto posible de trámite dentro de la organización. Se disponía igualmente que ese procedimiento sería revisable un año más tarde a la luz de la experiencia obtenida. Sin embargo, el Consejo Ejecutivo declaró no tener competencia para tramitar las primeras comunicaciones que le fueron remitidas conforme al mencionado procedimiento. El estudio del asunto no fue reabierto hasta 1967.

Bajo la influencia de la adopción de los Pactos Internacionales por la Asamblea General de las Naciones Unidas y de un estudio presentado por el Secretariado, el Consejo Ejecutivo adoptó la decisión 77 EX/83, que amplió la competencia del Comité Especial sobre la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza, al que se autorizó para tramitar comunicaciones emanadas de particulares, de conformidad con un procedimiento dividido en seis fases. Más tarde, por decisiones 98 EX/9-6 y 99 EX/9-5 se modificó el nombre del órgano encargado de adelantar dicho procedimiento, que se denominó Comité de Convenciones y Recomendaciones en la Esfera de la Educación y que es hoy el Comité sobre Convenciones y Recomendaciones.

de SABA, H.: *La Unesco y los derechos humanos*, en «Las dimensiones internacionales...», cit., Vasak, editor general, t. II, págs. 582-585.

Como resultado de la evolución reseñada, en 1978 se adoptó la decisión 104 EX/3-3, que dispone el procedimiento vigente para tramitar comunicaciones particulares sobre violaciones a los derechos humanos. En los términos de tal decisión son admisibles, dentro de los requisitos que se señalarán a continuación, denuncias sobre casos de violación a dichos derechos, ya sea que se trate de casos individuales y específicos, ya sea de violaciones masivas, sistemáticas y flagrantes, o de una acumulación de casos individuales que forme un conjunto consistente.

El procedimiento dispuesto por la decisión 104 EX/3-3 puede resumirse así.

A) FASE PRELIMINAR

Esta fase está a cargo de la Secretaría de la UNESCO, la cual al recibir una comunicación referente a posibles violaciones a los derechos humanos, debe invitar a su autor a llenar el impreso preparado para contener dichas denuncias y a expresar su acuerdo con que el asunto sea tratado de conformidad con la decisión 104 EX/3-3. Copia de dicho impreso es remitido al gobierno afectado para que haga sus comentarios y envíe, si así lo estima pertinente, a un representante suyo a la reunión del Comité sobre Convenciones y Recomendaciones, en el cual se examinará la comunicación. Se forma así un expediente con todos los recaudos y se pone a disposición de la Secretaría, que lo remite al Comité, a cuyo cargo está decidir si se cumplen o no los requisitos de admisibilidad.

B) ADMISIBILIDAD

Para que una comunicación particular sea admisible deben reunirse los requisitos contemplados en el párrafo 14.a) de la decisión 104 EX/3-3, que pueden ordenarse en tres grupos:

- a) *En cuanto al denunciante*, debe tratarse de una persona o grupo de personas que puedan razonablemente aparecer como víctimas de una violación a los derechos humanos. Puede también tratarse de una persona, grupo de personas u organización no gubernamental que tenga conocimiento fiable de las denuncias señaladas. No está autorizada la admisión de denuncias anónimas.

b) *En cuanto al contenido:*

1.^o La denuncia debe referirse a los derechos humanos que estén dentro de la esfera de competencia de la UNESCO.

2.^o La comunicación debe ser compatible con la Carta de la ONU, con la Declaración Universal, con los Pactos Internacionales sobre derechos humanos y, en general, con los otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos.

3.^o La comunicación no debe ser manifiestamente infundada ni basarse exclusivamente sobre información difundida por los medios de comunicación social.

4.^o La comunicación no debe ser ofensiva o abusiva.

c) Deben cumplirse igualmente ciertos *requisitos procesales*:

1.^o La comunicación debe presentarse dentro de un lapso razonable de tiempo desde la fecha en que sucedieron los hechos o desde la fecha en que se ha tenido conocimiento de ellos.

2.^o La comunicación debe indicar si se ha acudido previamente a los recursos internos del Estado implicado, así como el resultado de tal gestión, si fuera el caso.

3.^o Son inadmisibles las denuncias referentes a situaciones ya solventadas por los Estados implicados, de conformidad con los principios establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

C) MÉRITOS

Al examinar el fondo de la comunicación el Comité puede desestimarlo y cerrar el caso, notificando a las partes, o puede considerarla bien fundamentada, caso en el cual deberá procurar que se alcance «una solución amistosa que fomente la promoción de los derechos humanos que entran en las esferas de competencia de la UNESCO» [pár. 14.K)]. Para ese fin se prevé un procedimiento flexible y confidencial, con una técnica propia de la mediación-buenos oficios, como medio para resolver las controversias internacionales. A este respecto, la misma decisión 104 EX/3-3 señala expresamente que la UNESCO «no

puede desempeñar el papel de un organismo judicial internacional». No se trata, pues, de un procedimiento judicial, sino de una gestión que, con medios más bien próximos a la acción diplomática, se orienta a alcanzar una solución amistosa que cuente con el acuerdo de las partes implicadas. Este hecho pone de manifiesto que el individuo se sitúa en un plano de activa igualdad frente al gobierno denunciado.

D) INFORME AL CONSEJO EJECUTIVO

La decisión 104 EX/3-3 dispone que el Comité presentará informes al Consejo Ejecutivo en cada sesión sobre el cumplimiento de sus funciones. Aun cuando se deja un importante margen de apreciación para que el Comité determine la información que «crea conveniente» transmitir, en la práctica éste ha informado sobre toda comunicación examinada durante la sesión, incluso si ha sido considerada inadmisible⁴³. El Consejo examina el informe del Comité a puertas cerradas.

El procedimiento reseñado es el producto de una evolución cumplida dentro del seno de la UNESCO sobre la función que la organización debe cumplir en materia de derechos humanos. Se ha instaurado sobre consideraciones de principio, que se deducen de los propósitos fundamentales que inspiraron su creación, pero sin un sustrato formal convencional, contenido en su Constitución o en otro tratado. Además, a partir de esa carencia de derecho convencional y del consecuencial reconocimiento inicial de la incompetencia de la organización para conocer comunicaciones particulares, se ha ido expandiendo una práctica organizada, destinada a tramitar dichas comunicaciones y a gestionar una solución amistosa entre las partes involucradas, entre las que están el denunciante y la víctima: una práctica progresiva.

2. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

A) LAS DENUNCIAS INDIVIDUALES EN LA HISTORIA DE LA COMISIÓN

El sistema interamericano fue, en cierto modo, pionero y propulsor del proceso de internacionalización de los derechos

⁴³ Cfr. SABA, H., cit., pág. 579.

humanos. En 1945 la Resolución XL de la Conferencia de Chapultepec subrayó la necesidad de un sistema internacional de protección a tales derechos. La IX Conferencia Internacional Americana, que tuvo lugar en Bogotá meses antes de la proclamación de la Declaración Universal, adoptó la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Americana de Garantías Sociales.

No obstante esta adhesión de principio, la efectividad y los medios de control de los derechos así reconocidos fueron extremadamente débiles en la década que siguió a la creación de la OEA, durante la cual se generalizaron las dictaduras militares y, bajo el influjo de la guerra fría y el pretexto del anticomunismo, se cometieron innumerables violaciones a los derechos fundamentales. La circunstancia de que la Declaración Americana fuera adoptada como «recomendación» en la Conferencia de Bogotá fue invocada para justificar que no se estableciera ninguna medida de control internacional de su observancia, tal como ocurrió con el pronunciamiento del Comité Jurídico Interamericano, que consideró que, en vista de la ausencia de derecho positivo sobre la materia, no era factible materializar la propuesta brasileña, aprobada por la misma Conferencia de Bogotá, en el sentido de crear una corte para la salvaguarda de los derechos humanos.

Durante ese tiempo la OEA entró en una severa crisis, al punto que después de la X Conferencia Internacional Americana (Caracas, 1954) no fue posible volver a reunir nunca más otra Conferencia ordinaria. El restablecimiento de las instituciones democráticas en varios países americanos y el triunfo y consolidación de la revolución cubana, cumplidos al final de la década de los '50, no son ajenos a las transformaciones que experimentó luego el sistema interamericano, y muy especialmente a la puesta en práctica de mecanismos concretos de protección a los derechos humanos.

La V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Santiago de Chile, 1959) adoptó numerosas resoluciones referentes a los derechos humanos. Entre ellas destacó la Resolución VIII, en virtud de la cual se decidió crear la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se encargó al Con-

sejo Interamericano de Jurisconsultos la preparación de un proyecto de tratado regional sobre la materia.

La decisión de crear la Comisión fue objetada no sólo por algunos gobiernos que las fundamentaron en disposiciones de su Derecho interno, sino por otros que consideraban dudoso que una institución de ese género, que no encontraba asidero en la Carta de la OEA, pudiera ser creada por resolución de una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores; más aún cuando la misma resolución, al encargar al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la preparación de un tratado sobre derechos humanos, reconocía implícitamente la necesidad de una convención internacional para establecer medios internacionales de protección⁴⁴.

No obstante, la Comisión fue creada como una solución transitoria hasta la entrada en vigor de la convención proyectada, lo cual, en verdad, no iba a ocurrir sino casi veinte años más tarde. Entretanto, la práctica de la Comisión y de la organización regional en general, formalizada por reformas del Estatuto de la Comisión y de la Carta de la OEA, condujo al establecimiento de un activo régimen regional de protección que presenta más de un aspecto original y que inspiró en buena medida a la actual Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se reseñará de inmediato, a grandes rasgos, la evolución cumplida.

La preparación del primer Estatuto de la Comisión fue remitida por la Reunión de Santiago al Consejo de la OEA, el cual lo aprobó en las sesiones del 25 de mayo y del 8 de junio de 1960.

El proyecto de Estatuto contemplaba un procedimiento para el examen de peticiones o comunicaciones que fueran dirigidas a la Comisión. Las características más relevantes de ese proyecto, en lo que toca a este aspecto, eran las siguientes⁴⁵:

1.º En lo que respecta a la competencia de la Comisión para examinar peticiones o comunicaciones se propusieron dos alternativas. Según la primera, ella estaría facultada para recibir

⁴⁴ Cfr. GROS ESPIELL, H.: *L'Organisation des Etats Americains*, en «Les dimensions internationales...», Vasak, editor, cit., pág. 607.

⁴⁵ Cfr. VASAK, K.: *La Commission Interamericaine des Droits de l'Homme*. LGDJ, París, 1968, pág. 46 y sigs.

tales peticiones, sea que éstas emanaran de los Estados, sea que le fueran dirigidas por individuos o por organismos no gubernamentales con existencia legal en los Estados americanos. La segunda alternativa contemplaba que sólo los individuos y las organizaciones no gubernamentales podrían presentar ante la Comisión tales peticiones o comunicaciones.

2.^o La competencia de la Comisión para recibir comunicaciones estaría limitada a algunos de los derechos proclamados por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, a saber: artículo I (derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona), artículo IV (derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión), artículo XVIII (derecho de justicia), artículo XXV (derecho de protección contra la detención arbitraria) y artículo XXVI (derecho a proceso regular).

3.^o Se establecía un procedimiento para la admisibilidad de la petición y para la investigación de los hechos denunciados, análogo al aplicable ante la Comisión Europea de Derechos Humanos⁴⁶. Dentro del mismo se contemplaba la obtención de información de los gobiernos, así como una amplia competencia para apreciar todos los medios de pruebas a su alcance.

4.^o Para los casos en que la Comisión concluyera que se había producido una violación a los derechos humanos, ella estaría facultada para redactar un informe, para formular recomendaciones al Estado afectado e incluso para publicar su informe, dentro de ciertas condiciones.

Finalmente, ninguna de las alternativas propuestas sobre la competencia de la Comisión para recibir las mencionadas comunicaciones o peticiones resultó aprobada⁴⁷. Es así que el Estatuto que en definitiva fue sancionado no facultó a la Comisión para atender peticiones o comunicaciones y redujo sus funciones básicamente a la esfera de la promoción de los derechos humanos.

⁴⁶ La Comisión Europea era la única entidad con atribuciones de ese género en aquel tiempo. A diferencia de la Interamericana, había sido creada por un tratado donde definía su competencia.

⁴⁷ La propuesta de otorgarle competencia para recibir y tramitar solamente comunicaciones individuales o de organizaciones no gubernamentales obtuvo diez votos, es decir, uno menos de la mayoría.

Sin embargo, desde su primer período de sesiones⁴⁸ la Comisión comenzó a recibir numerosas comunicaciones individuales. En tales condiciones la Comisión consideró que debía interpretar el alcance del artículo 9 de su Estatuto para definir la extensión de sus facultades.

En lo que se refiere a las comunicaciones o reclamaciones individuales la Comisión reconoció, en una resolución, que su Estatuto no la facultaba para tomar ninguna decisión respecto de las mismas. Sin embargo, teniendo en cuenta que dichas comunicaciones podían aportar valiosos elementos para conocer la situación de los derechos humanos en los países americanos, la Comisión declaró que consideraría tales comunicaciones «a título informativo, para el más eficaz cumplimiento de sus funciones»⁴⁹.

Por otro lado, como el artículo 9.b) del Estatuto le otorgaba competencia para hacer, de estimarlo oportuno, recomendaciones generales a los Estados, la Comisión interpretó que esas recomendaciones podían dirigirse a un Estado en particular y partir de situaciones concretas de violación a los derechos humanos⁵⁰.

La Comisión abrió así, en la práctica, el camino para la instauración de un sistema de protección fundado en denuncias o comunicaciones individuales, aunque la proposición de incluir en su Estatuto un procedimiento para tramitarlas no había resultado aprobada.

Durante los primeros años de su actividad la Comisión recibió y trató comunicaciones individuales, de conformidad con las previsiones que para ese fin incluyó en su Reglamento dentro de los lineamientos expuestos. Aunque formalmente los fundamentos de esa práctica no contradecían directamente su Estatuto, es evidente que desbordaban sus disposiciones, especialmente si se tienen en cuenta los antecedentes señalados.

Durante ese tiempo la Comisión dedicó también un gran esfuerzo para obtener la ampliación de sus facultades. Expresa-

⁴⁸ Cfr. *La Organización de los Estados Americanos y los derechos humanos*, editado por la Secretaría General de OEA (Secretaría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), Washington, 1972, página 38.

⁴⁹ *Ibid.*, págs. 37 y 38. Cfr. VASAK, cit., págs. 52 y 53.

⁵⁰ *Ibid.*

mente manifestó que su misión «no debe limitarse a la simple promoción del respeto a esos derechos, sino que está obligada a velar para que ellos no sean violados», objetivo que no podía alcanzar con los poderes y funciones que le habían sido atribuidos⁵¹.

En esa perspectiva, la Comisión solicitó insistenteamente que se modificara su Estatuto. En su primer período de sesiones preparó un proyecto de enmienda que la habría autorizado expresamente para recibir y tramitar comunicaciones individuales y para solicitar del gobierno involucrado toda la información que juzgara necesaria para el caso, así como para preparar informes sobre las cuestiones examinadas, los cuales podrían contener las recomendaciones que estimase apropiadas y que podrían asimismo ser publicadas si no eran aceptadas en un plazo razonable⁵². Se trataba, en definitiva, de regresar sobre una de las alternativas del proyecto de Estatuto.

La Comisión insistió sobre la enmienda en sus sesiones de 1961 y 1962, aunque paralelamente su Reglamento y su práctica revelaban unas actuaciones que se aproximaban sensiblemente al contenido de las reformas propugnadas. Lo que se buscaba era más bien definir, formalizar y legitimar una actividad que ya había instaurado la Comisión, yendo más allá de su Estatuto y contando apenas con una interpretación harto discutible de éste y con el estímulo de la aprobación de algunos Estados y la falta de oposición de otros⁵³. En el plano político, las actuaciones de la Comisión frente a denuncias de presuntas violaciones a los derechos humanos por el incipiente régimen revolucionario de Cuba fueron objeto de ruda oposición al gobierno de Fidel Castro, y por la misma razón, dentro del cuadro de tensión regional de aquel entonces, esas iniciativas fueron aprobadas por los Estados Unidos y por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos.

⁵¹ El asunto fue expresamente planteado por la Comisión en los términos citados, en el informe que preparó para ser presentado a la XI Conferencia Interamericana, que debió tener lugar en Quito y que nunca se reunió. OEA/Ser. L/V/II.1, Doc. 27. Cfr. VASAK, cit., pág. 52.

⁵² Cfr. VASAK, cit., págs. 54 y 55.

⁵³ La obstinación de la Comisión en obtener la enmienda del Estatuto ha sido aludida como una posible «prueba de mala conciencia». Esta apreciación no envuelve una crítica. Cfr. VASAK, cit., pág. 53.

La Comisión obtuvo que la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Punta del Este, 1962) constatará la insuficiencia de sus atribuciones de entonces para el cumplimiento de su misión y recomendara al Consejo de la OEA que se ampliaran y reforzaran sus poderes, con el fin de darle los medios para asegurar eficazmente el respeto de los derechos humanos en todos los países del continente⁵⁴.

La Resolución XXII de la II Conferencia Interamericana Extraordinaria (Río de Janeiro, 1965) finalmente aprobó la enmienda del Estatuto de la Comisión y amplió su competencia. En lo que se refiere a los poderes de la Comisión y a los límites dentro de los cuales éstos podrán ser ejercidos⁵⁵, la Resolución XXII acordó:

«...

2. Solicitar de la Comisión que preste particular atención a su tarea de la observancia de los derechos humanos mencionados en los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

3. Autorizar a la Comisión para que examine las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible, para que se dirija al gobierno de cualquiera de los Estados americanos, con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y para que les formule recomendaciones cuando lo estime apropiado, con el fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales.»

La Resolución contemplaba igualmente que, en el informe que la Comisión debía rendir anualmente al más alto nivel de la OEA, se incluyeran las observaciones que considerara apropiadas sobre tales comunicaciones. Se estipulaba también, expresamente, que el examen de dichas comunicaciones estaba sometido al requisito del agotamiento de los recursos de la jurisdicción interior.

⁵⁴ La VIII Reunión se cumplió en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. En ella se excluyó de la OEA al Gobierno de Fidel Castro.

⁵⁵ La Resolución XXII es también relevante a otros efectos. Véase *infra*, pág. 294 y sigs.

La Resolución XXII significó un claro respaldo a la práctica previa de la Comisión, que se vio dotada hacia el futuro, de un fundamento más legítimo y de un sentido más definido. Esa legitimidad provino de la aprobación expresa de sus más amplias funciones, manifestada por el voto de los Estados americanos que sancionaron la señalada Resolución. No obstante, quedaba aún pendiente el problema de la legalidad institucional de la Comisión —tal como fue planteado en el tiempo de su creación—, que era una «entidad autónoma» de naturaleza innombrada, a la cual le habían sido confiadas funciones de la más alta importancia y todavía poco comunes en el Derecho internacional, sin que tales materias hubieran sido objeto de tratado alguno.

La institucionalización de la Comisión se definió más claramente con el Protocolo de Buenos Aires (1967) que reformó la Carta de la OEA y la incluyó entre sus órganos permanentes⁵⁶. Se estableció igualmente que, mientras no entrara en vigor una futura convención regional sobre derechos humanos, la «actual Comisión» debía velar por la observancia de tales derechos⁵⁷. Al referirse a la «actual Comisión» la Carta reformada hizo una remisión institucional a la Comisión Interamericana con todo su régimen jurídico de entonces, lo que implicaba la aprobación implícita de su Estatuto, de su Reglamento y hasta del sentido que habían tenido sus actuaciones de conformidad con su práctica precedente⁵⁸.

El proceso de institucionalización de la Comisión finalmente culminó con la adopción (1969) y puesta en vigor (1978) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que la incluyó, junto con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre los órganos «competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos» en virtud de la misma Convención⁵⁹. Con posterioridad a la entrada en vigencia de ésta, fue aprobado un nuevo Estatuto y un

⁵⁶ Carta Reformada de la OEA, art. 112.

⁵⁷ *Ibid.*, art. 150.

⁵⁸ Se ha interpretado que el alcance jurídico de la disposición del artículo 150 comentado es mucho más amplio, en cuanto implica el reconocimiento de la fuerza obligatoria de la Declaración Americana. Véase *infra*, pág. 284 y sigs.

⁵⁹ Artículo 33.

nuevo Reglamento⁶⁰ que adecuó el funcionamiento de la Comisión y sus procedimientos a lo dispuesto por la Convención, respecto de los Estados partes en la misma, al tiempo que mantuvo, en términos generales, las disposiciones anteriores para los miembros de la OEA que no hubieran ratificado o adherido al mismo Pacto de San José.

La organización de la actual Comisión se ha conservado, en lo sustancial, durante toda esa compleja evolución. En la actualidad tiene una doble base legal, puesto que es, por un lado, un órgano de la OEA que debe cumplir con las funciones que se infieren de la Carta respecto de todos los Estados americanos, particularmente si no son partes en la Convención Americana, y, por otra parte, es uno de los órganos de protección previstos en ésta, que le atribuye numerosas facultades frente a los Estados partes.

Está integrada por siete miembros que deben ser personas de alta autoridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos y quienes son electos a título personal. La Comisión no puede estar integrada por más de un nacional de un mismo Estado. Son electos por cuatro años y son reelegibles una sola vez. El Secretariado está a cargo de un Secretario Ejecutivo nombrado por el Secretario General de la OEA en consulta con la Comisión.

Esta unidad de organización, que fue dispuesta a pesar de la duplicidad de la base legal de la Comisión, pone de manifiesto, por una parte, su condición de órgano unitario, aunque esté encargado de aplicar reglas y procedimientos que emanen de fuentes distintas, e igualmente, la vocación del sistema hacia la unificación una vez superada la etapa transitoria actual.

La tendencia hacia la unidad en la actuación de la Comisión, sea respecto de los Estados que hayan ratificado o adherido al Pacto de San José, sea respecto de aquellos que aún no lo han hecho, está presente en general en su Estatuto y en su Reglamento y se manifiesta asimismo en el procedimiento que ha aprobado para el examen de las comunicaciones o peticiones que se introducen ante ella.

En virtud de la Convención y del Estatuto, la Comisión tiene competencia general para recibir peticiones emanadas de cual-

⁶⁰ Última versión: 7 de marzo de 1985.

quier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA, referentes a violaciones de los derechos humanos reconocidos, según sea el caso, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁶¹.

En virtud de la Convención, la Comisión está también facultada «para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte ha incurrido en violaciones a los derechos humanos establecidos en (la) Convención»⁶². En este caso, sin embargo, el ejercicio de la competencia de la Comisión está condicionada a la previa aceptación de la misma por todos los Estados involucrados, a través de la adhesión a la cláusula facultativa contenida en el artículo 45 de la misma Convención.

La Convención Americana invierte, pues, el sentido en que tienen atribuida su competencia otras entidades deanáloga naturaleza, como la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que tienen competencia general para recibir denuncias de Estado, pero sólo pueden examinar las comunicaciones individuales que se refieran a un Estado si éste ha aceptado expresamente su competencia para tal fin.

A pesar de la duplicidad de iniciativas y del derecho aplicable, el Reglamento de la Comisión ha buscado unificar en todo lo posible el procedimiento. Así se someten a las mismas reglas las comunicaciones individuales y las emanadas de un Estado⁶³, en los casos en que la Comisión está facultada para recibirlas.

Igualmente se ha dado unidad a las reglas aplicables en las fases de admisión e investigación, sin importar que la comunicación se relacione con un Estado parte en la Convención o con uno que no lo sea. El procedimiento así planteado puede resumirse en los términos que se expresan a continuación, que se refieren primero a las fases comunes y luego a las propias de la

⁶¹ Convención Americana, artículo 44; Estatuto CIDH (1979), artículos 19 y 20; Reglamento CIDH (1985), artículo 26.

⁶² Convención Americana, artículo 45.

⁶³ Reglamento CIDH (1985), artículo 49.2.

situación de cada grupo de Estados, según sean o no partes en la Convención Americana.

B) PROCEDIMIENTO ACTUAL

a) *Condiciones de admisibilidad*

a') Condiciones de forma

Las peticiones deben presentarse por escrito (art. 27 del Reglamento). En ellas se debe expresar:

— La identidad completa del peticionario.

— Una relación del hecho que se denuncia, que comprenda lugar y fecha, y de ser posible, la identidad de las víctimas y de las autoridades que han tomado conocimiento del hecho denunciado.

— La indicación del Estado que, en opinión del denunciante, es responsable de la violación de alguno de los derechos reconocidos por la Convención o la Declaración.

— Información precisando si los recursos de la jurisdicción interna han sido utilizados o si ha sido imposible hacerlo.

Si la petición está incompleta la Comisión puede solicitar al peticionario que subsane las omisiones. Es la Secretaría la que normalmente cumple este papel.

b') Condiciones de fondo

— Debe tratarse de una materia que por su naturaleza pueda ser sometida al examen y decisión de la Comisión. La petición será declarada inadmisible si no expone hechos característicos de una violación de los derechos reconocidos por la Convención o la Declaración o cuando sea evidentemente infundada o improcedente.

— Deben haberse agotado los recursos de la jurisdicción anterior, conforme a los principios del Derecho internacional generalmente reconocidos⁶⁴.

⁶⁴ Convención, artículo 46.a). Esta regla ha tenido en el seno de la Comisión una interpretación original, que también se sitúa en la línea de la progresividad. Véase *infra*, págs. 237-241.

— En principio la petición debe presentarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se ha notificado a la persona presuntamente lesionada sobre la decisión definitiva que ha agotado los recursos internos⁶⁵. Pero en los casos en que no sea aplicable la exigencia del previo agotamiento de esos recursos la petición podrá presentarse dentro de un plazo razonable a juicio de la Comisión⁶⁶.

— La petición no es admisible si está pendiente de decisión por otra organización internacional o si reproduce una petición ya resuelta⁶⁷.

b) *Investigación*

a') Solicitud de información

El primer medio que utiliza la Comisión una vez que ha dado entrada, en principio, a la petición es la solicitud de información al gobierno. El gobierno tiene noventa días para responder, que pueden prorrogarse hasta ciento ochenta⁶⁸. La respuesta del gobierno es comunicada al peticionario, quien tendrá treinta días para formular sus puntos de vista, los cuales a su vez son remitidos al gobierno para que, en treinta días, presente sus observaciones finales⁶⁹.

b') Pruebas

En general, la Comisión puede aceptar todos los medios de prueba para el establecimiento de los hechos en discusión. Entre ellas cabe destacar el señalado por el artículo 42 del Reglamento, según el cual se presumen ciertos los hechos expuestos en la petición si el gobierno no suministra la información requerida en los plazos reglamentarios⁷⁰.

La Comisión puede resolver la realización de una audiencia con el fin de comprobar los hechos⁷¹. Puede igualmente realizar investigaciones *in loco*⁷².

⁶⁵ Reglamento CIDH (1985), artículo 38.1.

⁶⁶ *Ibid.*, artículo 38.2.

⁶⁷ *Ibid.*, artículo 39.

⁶⁸ *Ibid.*, artículos 34.5 y 34.6.

⁶⁹ *Ibid.*, artículo 34.7.

⁷⁰ Véase *infra*, pág. 252 y sigs.

⁷¹ Reglamento CIDH (1985), artículo 43.

⁷² *Ibid.*, artículo 44.

c) *Continuación del procedimiento respecto de los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos*

Los artículos 48-51 de la Convención y 45-48 del Reglamento disponen la aplicación sucesiva de técnicas propias de los medios de solución de controversias internacionales para la decisión de los casos sometidos a la Comisión. Es un procedimiento muy complejo y que no parece fácil de poner en práctica.

a') Técnica de los buenos oficios

En una primera fase la Comisión, por iniciativa propia o a petición de las partes, debe ponerse a disposición de ellas para llegar a una solución amistosa. De lograrse, se redactará un informe dirigido a las partes y al Secretario General de la OEA, pero cuya publicación no está prevista⁷³.

b') Técnica de la mediación-conciliación

De no llegarse a una solución amistosa, la Comisión debe preparar un informe que exponga los hechos y sus propias conclusiones sobre el caso, que puede transmitir a las partes con sus recomendaciones, si lo juzga apropiado.

Si dentro de los tres meses siguientes el asunto no ha sido resuelto ni sometido a la Corte, la Comisión emitirá su opinión final con las recomendaciones que estime pertinentes, con los plazos para cumplirlas. El informe final es transmitido a las partes, pero no publicado.

Transcurrido el plazo fijado, la Comisión debe decidir la publicación del informe.

d) *Sometimiento a la Corte*

La Comisión está facultada para introducir un caso ante la Corte (CADH, art. 61.1).

⁷³ Según el artículo 45.2 del Reglamento de la Comisión, el procedimiento de solución amistosa no es imperativo y su aplicación queda a juicio de ella. La Corte ha considerado que tal disposición no infringe la Convención. Cfr. Corte IDH: Caso *Velázquez Rodríguez* (pars. 42-47).

e) *Continuación del procedimiento respecto de los Estados que son partes en la Convención*⁷⁴

En estos casos, concluida la investigación, la Comisión adopta una resolución final que debe contener los hechos, las conclusiones, las recomendaciones pertinentes y el plazo para cumplirlas, la cual debe ser transmitida a las partes. En caso de que no se cumplan las recomendaciones dentro del plazo señalado, la Comisión puede publicar su resolución.

* * *

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es, pues, el único entre todos los órganos internacionales de protección a los derechos humanos que tiene atribuida, de modo primario y general, competencia para recibir y tramitar comunicaciones individuales contentivas de denuncias sobre violaciones a los derechos humanos, estén dichos derechos reconocidos por la Declaración Americana o por el Pacto de San José. Aunque, como ya hemos señalado⁷⁵, las peticiones individuales han representado la inmensa mayoría de las que han tratado los órganos competentes para recibir denuncias de ese género, el hecho es que, en todos los demás casos en que ellas están previstas, esa competencia está condicionada a su previa aceptación, a través de la adhesión a una cláusula facultativa o incluso, como ocurre con el Comité de Derechos Humanos, mediante la participación de un tratado complementario. La regla, en todos esos casos, ha sido más bien la de dar mayor facilidad, si no plena competencia, a la introducción y trámite de denuncias de Estado, lo cual se adecúa mejor a la orientación clásica del Derecho internacional general.

La concepción del sistema americano no es enteramente ajena a cierta posición de los gobiernos del área, que han visto con mayor desconfianza la iniciativa estatal que la individual como fuente de denuncias sobre violaciones a los derechos humanos⁷⁶. El hecho tangible es, sin embargo, que ese régimen se

Caso *Godínez Cruz* (pars. 45-49), Caso *Fairén Garbi y Solís Corrales* (pars. 47-51). Sentencias del 26-6-87.

⁷⁴ Reglamento CIDH (1985), artículos 51 al 54.

⁷⁵ Véase *supra*, pág. 140.

⁷⁶ Cuando se discutió y votó el Estatuto de 1960, diez Estados (uno menos de la mayoría) se inclinaron por facultar a la Comisión para re-

ha edificado a partir de la práctica de la Comisión, la cual, sin tener siquiera un basamento objetivo en su Estatuto, comenzó a recibir comunicaciones individuales y a tramitarlas de acuerdo con un procedimiento aprobado por ella misma. A partir de esos hechos obtuvo posteriormente la autorización del más alto nivel de la OEA en ese entonces —la Conferencia Interamericana— para profundizar esa práctica, la cual alcanzó finalmente su consagración en las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así, una práctica que estableció el sistema que mejor se adecúa al interés de la persona fue progresivamente formalizándose hasta obtener su plena consolidación institucional. Un buen ejemplo, éste, de lo que hemos llamado la progresividad operativa.

En cierto sentido, un proceso análogo se ha cumplido en el caso que examinaremos a continuación.

3. La Corte Europea de Derechos Humanos

La Corte Europea de Derechos Humanos fue creada por la Convención Europea, junto con la Comisión, como un órgano encargado de asegurar el respeto a los derechos humanos garantizados por ese tratado. Sus funciones son las de un órgano jurisdiccional internacional.

El artículo 56 de la Convención Europea condicionaba la instalación de la Corte a la existencia de por lo menos ocho reconocimientos de su jurisdicción obligatoria, razón por la cual el tribunal no quedó constituido sino en septiembre de 1959, es decir, cinco años después de la entrada en vigencia de la Convención misma. La Corte está compuesta por un número de jueces igual al de los miembros del Consejo de Europa, pero no puede haber dos jueces nacionales del mismo Estado⁷⁷. Para ser elegido juez se precisa gozar de la elevada consideración moral y reunir las condiciones requeridas para el ejercicio de altas funciones judiciales o ser jurisconsulto de reconocida competencia⁷⁸.

cibir peticiones individuales o de organizaciones no gubernamentales, mientras que apenas cuatro votaron por autorizarla también para tratar denuncias de Estado.

⁷⁷ Convención Europea de Derechos Humanos, artículo 38.

⁷⁸ *Ibid.*, artículo 39.3.

Para conocer cada asunto que le sea sometido, la Corte se constituye en una Sala integrada por siete jueces⁷⁹. Sin embargo, si en una causa pendiente se suscita una cuestión grave que toca a la interpretación de la Convención, la Sala puede, en cualquier estado de la causa, declinar su competencia a favor de la Corte en pleno⁸⁰.

La jurisdicción de la Corte es facultativa. El artículo 46 de la Convención establece que los Estados partes pueden declarar, en todo momento, que reconocen como obligatoria la jurisdicción de la Corte para todos los casos relativos a la interpretación o aplicación del tratado⁸¹. En este aspecto la Corte está sometida, pues, al régimen normal de la jurisdicción internacional.

En el mismo sentido, la Convención restringe el acceso al tribunal. Los promotores de la Convención Europea preconizaron que la Corte pudiera estar abierta directamente a todo individuo. Así estaba previsto en los primeros proyectos de convención, presentados en febrero y julio de 1948⁸². Sin embargo, los firmantes de la Convención, que acordaron el acceso del individuo a la Comisión, a través de una cláusula facultativa, no consideraron conveniente abrirle las puertas de la Corte. El artículo 44 de la Convención —cuya diferencia de redacción en inglés y francés ha sido bien importante para la evolución posterior— dispone que sólo los Estados partes y la Comisión estén facultados para someter un asunto al tribunal. La cuestión, sin embargo, que frenaba las aspiraciones más avanzadas en el tiempo en que se concluyó el tratado, distó de mantenerse estática. Sucesivamente se fueron dando pasos hacia el régimen procesal actual, que bordea los límites de la incompatibilidad con el texto de la Convención.

La inclusión de la Comisión entre las entidades legitimadas para someter un caso al tribunal representó una situación poco común en lo que había sido la práctica internacional anterior a la adopción de la Convención Europea: se autorizaba a un órgano judicial o quasi judicial internacional (la Comisión) para

⁷⁹ *Ibid.*, artículo 43.

⁸⁰ Reglamento Corte EDH (1982), artículo 50.

⁸¹ Diecinueve de los veintiún Estados partes han adherido a dicha cláusula facultativa. Sólo faltan Malta y Turquía.

⁸² Cfr. VASAK, K.: *Les dimensions internationales...*, cit., pág. 575, y EISSEN, M. A.: *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Ed. Civitas, Madrid, 1985, pág. 25 y sigs.

recurrir ante otro órgano judicial internacional. La fórmula parece el resultado de un compromiso originado en la negación del derecho individual para introducir un asunto a la Corte. En efecto, en todos los casos en que el procedimiento ante la Comisión se inicia con una denuncia individual no existiría, en la práctica, posibilidad real de que el asunto fuera elevado al tribunal si los Estados tuvieran la exclusividad de la legitimación para introducir una demanda, pues difícilmente un gobierno censurado por la Comisión, cuya decisión no es obligatoria, se arriesgaría a verse expuesto a una decisión judicial vinculante que confirmara la anterior; y mucho menos uno que hubiera sido absuelto se expondría a una sentencia adversa. El poder confiado a la Comisión para someter casos a la Corte tiende, pues, a restablecer un equilibrio roto en perjuicio del individuo.⁸³

La cuestión de la situación del individuo en los procedimientos ante la Corte Europea se planteó en la reglamentación original de la Comisión y de la Corte y tuvo que ser abordada por ésta en el primer asunto que se le sometió.

Según el artículo 76 del Reglamento de la Comisión (hoy 61), si ésta decide remitir al tribunal un caso que le ha sido sometido en virtud de una denuncia individual, dicha decisión debe ser notificada inmediatamente al denunciante. Se dispone igualmente que:

«... Salvo resolución en contrario de la Comisión, le comunicará igualmente, en tiempo útil, el informe de la Comisión, indicándole que tiene la facultad de presentar a la Comisión, en el plazo fijado por el Presidente, sus alegaciones escritas

⁸³ Cfr. VASAK, K.: *Les dimensions internationales...*, cit., pág. 579. El sistema de la Convención Europea se reproduce en la Americana (artículo 61.1). A propósito de esa disposición del Pacto de San José, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado: «Dado que los individuos no están legitimados para introducir una demanda ante la Corte y que un gobierno que haya ganado un asunto ante la Comisión no tiene incentivo para hacerlo, la determinación de esta última de someter un caso semejante a la Corte, representa la única vía para que operen plenamente todos los medios de protección que la Convención establece.» Corte IDH: *La colegiación obligatoria de periodistas* (artículos 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, par. 26.

sobre dicho informe. La Comisión decidirá qué curso dará a esas alegaciones.»

En el caso *Lawless*⁸⁴ la Corte debió pronunciarse sobre el alegato del gobierno demandado (Irlanda), según el cual la citada disposición del Reglamento no era compatible con la Convención, en los términos de la cual el individuo sería enteramente ajeno a los procedimientos ante la Corte. Tal punto de vista no fue acogido por el tribunal. Consideró éste que en la Convención no había nada que le impidiera conocer los puntos de vista del denunciante original y que su propio Reglamento la facultaba para oírlo, si su declaración le parecía útil para el cumplimiento de su tarea⁸⁵: «Es en interés de la recta administración de justicia que la Corte debe conocer y, si fuera necesario, tomar en cuenta los puntos de vista del denunciante»⁸⁶.

Por su parte, el artículo 29.1 del Reglamento de la Corte (1959) disponía: «La Comisión delegará a uno o varios de sus miembros para participar en el examen de una causa ante la Corte. Estos delegados podrán, si así lo desean, hacerse asistir por cualquiera persona de su elección.»

Con base en esta disposición la Comisión solicitó asistencia de los asesores del denunciante individual en el mismo caso *Lawless*, iniciativa esta que fue objetada por el gobierno irlandés como contraria a la imparcialidad que está llamada a guardar la Comisión. La Comisión, a su vez, fundamentaba su posición en nombre de la misma imparcialidad. La Corte decidió que:

«... La Comisión es enteramente libre para decidir los medios que deseé para establecer contacto con el denunciante y para ofrecer a éste la oportunidad de dar a conocer sus puntos de vista a la Comisión; ... en particular es libre para pedir al denunciante que designe a una persona que esté a disposición de los delegados de la Comisión»⁸⁷.

⁸⁴ Eur. Court H. R.: *Lawless Case*, Judgement of nov. 14, 1960, Serie A, vol. I, 1961.

⁸⁵ En virtud de una disposición del Reglamento de 1959, la Corte, de oficio o a instancia de parte, podía oír a *cualquier persona*, en calidad de testigo de perito, o a otro título (art. 38.1).

⁸⁶ *Lawless Case*, pág. 14.

⁸⁷ *Ibid.*, pág. 24.

La Corte consideró que de esa conclusión «no se infiere que la persona en cuestión tenga en *locus standi in judicio*»⁸⁸.

En definitiva, la Corte estableció que, si bien la Convención vedaba el acceso del individuo, en condición de parte, a los procesos que tenían lugar ante ella, no resultaba contrario a la Convención reconocerlo como titular de otras situaciones procesales que no implicaran la condición de parte ni el conferimiento de un determinado *locus standi* en el juicio.

Más tarde, en el llamado caso del *Vagabundaje*⁸⁹, la Corte tuvo oportunidad de referirse a una nueva iniciativa de la Comisión en aplicación del citado artículo 29.1 del Reglamento de la Corte. En ese caso la Comisión resolvió hacerse asistir por quien había actuado como abogada de los denunciantes durante el procedimiento cumplido ante la propia Comisión. El gobierno demandado (Bélgica) objetó esta determinación de la Comisión como contraria, en la práctica, a las disposiciones de la Convención, que no permiten a los individuos interponer demandas ante el tribunal. La Corte no acogió la objeción así planteada, pues consideró que:

«...el artículo 29.1 no limita la libertad de los delegados en la elección de la persona encargada de asistirlos; (y) que, por tanto, no impide el hacerse asistir de un abogado o de un antiguo abogado de un recurrente individual»⁹⁰.

La Corte, no obstante, subrayó que esos asistentes debían estar siempre «bajo el control y la responsabilidad de los delegados», a quienes corresponde asegurar que la actuación de aquéllos no redunde en una situación incompatible con la Convención⁹¹.

⁸⁸ *Ibid.*, cfr. VAN DIJK, P., y VAN HOOF, G. J. H.: *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law and Taxation Publish, Deventer/Netherlands, Antwerpen, Boston, London, Frankfurt, 1984, pág. 141 y sigs.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; LINDE, E.; ORTEGA, L. J., y SÁNCHEZ MORÓN, M.: *El sistema europeo de protección de los derechos humanos*, 2.^a ed., Civitas, Madrid, 1982, páginas 148 y 149; VASAK, K.: *Les dimensions internationales...*, cit., páginas 584-586.

⁸⁹ Eur. Court H. R.: *De Wilde, Ooms and Versyp Case*, Judgement of nov. 18, 1970, Serie A, núm. 12. Cit. por GARCÍA DE ENTERRÍA et alt.: *El sistema europeo...*, cit., págs. 319-312.

⁹⁰ *Ibid.*, pág. 321.

⁹¹ *Ibid.*

A partir de esa decisión comenzó a establecerse una práctica constante que autorizó a los abogados del denunciante original para incorporarse al debate judicial, en condición de asistentes de los delegados de la Comisión⁹². Como, además, correspondía a éstos el control de la actuación de todas las personas que los asistían para asegurar que no se traspasaran los límites establecidos por la Convención para las actuaciones individuales, la propia práctica y el curso del tiempo fueron haciendo más amplios los márgenes de apreciación, de modo que la participación indirecta del denunciante individual se tornó cada vez más activa.

La experiencia que se acumuló durante más de diez años de semejante práctica fue determinante para la orientación del Reglamento que la Corte adoptó el 24 de noviembre de 1982, el cual incorporó una nueva interpretación del artículo 44 de la Convención Europea, fundamentada sobre una diferencia de sentido entre la versión inglesa y la versión francesa del texto del tratado.

En francés, el artículo 44 dice:

«Seules les Hautes Parties Contractantes et la Commission ont qualité pour se présenter devant la Cour.»

En cambio, el texto en inglés señala:

«Only the States Parties and the Commission shall have the right to submit a case to the Court.»

La versión francesa es mucho más restrictiva que la inglesa. En el primer caso, el monopolio de los Estados y de la Comisión debe entenderse en términos absolutos y considerarse extendido a cualquier actuación a ser cumplida ante la Corte. En cambio, si se interpreta literalmente el texto inglés, puede concluirse que la limitación allí establecida se refiere únicamente al sometimiento de un caso ante la Corte, pero que no se extiende a otras actuaciones procesales. La Corte fundamentó su nuevo Reglamento sobre el texto menos restrictivo de los derechos procesales del individuo, probablemente por considerarlo como el más adecuado al objeto y fin de la Convención, que fue el criterio señalado por el propio tribunal en su jurisprudencia para

⁹² Cfr. VAN DIJK y VAN HOOF: *Theory and Practice...*, cit., pág. 146.

zanjar las diferencias de sentido entre las versiones inglesa y francesa de la Convención Europea⁹³.

En los términos del vigente Reglamento de la Corte Europea, una vez introducida una demanda ante el tribunal, el denunciante que originalmente presentó el caso ante la Comisión tiene derecho a participar directa y activamente en el proceso. A tal fin, la Secretaría debe notificarle de inmediato la introducción de la demanda y comunicarle una copia de la misma, después de lo cual el denunciante dispone de dos semanas para hacer saber a la Corte si desea participar en el proceso pendiente⁹⁴. En caso afirmativo puede hacerse representar en el juicio por un abogado habilitado para el ejercicio en cualquiera de los Estados partes o asumir por sí mismo —si así lo autoriza el Presidente— la defensa de sus derechos, asistido por un abogado que reúna tales condiciones⁹⁵.

A partir de allí el denunciante individual tendrá derechos prácticamente iguales a los que tienen la Comisión y el Estado (o los Estados) que participan en el juicio.

En lo que se refiere a la organización y a la mecánica del proceso, el denunciante debe ser consultado, en las mismas condiciones que los demás participantes en éste, sobre la necesidad de un procedimiento escrito⁹⁶, sobre la instrucción simultánea de dos o más casos llevados por una misma Sala⁹⁷ y sobre la fecha de apertura del procedimiento oral⁹⁸. Debe ser notificado sobre la composición de la Sala⁹⁹, sobre la fecha de la vista de la causa¹⁰⁰ y sobre la fecha y hora en que se leerá la sentencia¹⁰¹. El Secretario está obligado a comunicarle copia, como a los Estados litigantes y a la Comisión, de todo escrito presen-

⁹³ Caso Wemhoff. Véase *supra*, págs. 101 y 102. En la interpretación comentada del artículo 44 de la Convención Europea se ha puesto de manifiesto lo que hemos llamado «interpretación humanitaria»; al interpretar el tratado según su objeto y fin debe, en general, acogerse la interpretación más favorable a la persona humana.

⁹⁴ Corte EDH, Reglamento (1982), artículo 33.

⁹⁵ *Ibid.*, artículo 30.

⁹⁶ *Ibid.*, artículo 37.1.

⁹⁷ *Ibid.*, artículo 37.3.

⁹⁸ *Ibid.*, artículo 38.

⁹⁹ *Ibid.*, artículo 35.

¹⁰⁰ *Ibid.*, artículo 38.

¹⁰¹ *Ibid.*, artículo 54.2.

tado por éstos o por otro Estado en el curso del debate¹⁰², de la sentencia¹⁰³ y de cualquier demanda de interpretación o de revisión que pudiera introducirse¹⁰⁴.

Mucho más importante e impresionante es el derecho del denunciante original de participar en los distintos estadios del debate judicial en igualdad de condiciones con los Estados litigantes y la Comisión. Puede presentar alegatos escritos, como memorias u otros documentos¹⁰⁵, así como formular sus conclusiones¹⁰⁶. Puede participar en el debate oral, en el cual está autorizado para hacer uso de la palabra¹⁰⁷, interrogar a los testigos, a los peritos y a las otras personas que hayan sido oídas por el tribunal¹⁰⁸, así como responder a las preguntas que le formulen el Presidente o los jueces¹⁰⁹. Está también facultado para pedir a la Corte que adopte medidas provisionales¹¹⁰ y para reclamar la satisfacción equitativa prevista por el artículo 50 de la Convención¹¹¹.

Toda esa amplia actividad procesal es cumplida directamente, sin intermediación de la Comisión o de cualquier otra entidad. Lo mismo que los otros participantes en el juicio, el denunciante goza de entera autonomía para resolver con libertad su estrategia procesal y el sentido y oportunidad de sus intervenciones bajo el solo control de la Corte. Más aún, con la intención de garantizar la igualdad de oportunidades del denunciante original ante la Corte, ésta aprobó como *addendum* a su nuevo Reglamento un conjunto de disposiciones relativas a la asistencia judicial gratuita.

Las únicas diferencias sustanciales que se mantienen, en cuanto a derechos procesales, entre el individuo que introdujo la denuncia original, por una parte, y la Comisión y los Estados, por la otra, son las que se infieren inevitablemente del artículo 44 de la Convención Europea y que no caben en la

¹⁰² *Ibid.*, artículo 37.4.

¹⁰³ *Ibid.*, artículo 54.4.

¹⁰⁴ *Ibid.*, artículos 56.3 y 57.3.

¹⁰⁵ *Ibid.*, artículos 37.1, 56.3 y 57.3.

¹⁰⁶ *Ibid.*, artículo 52.1.*h*).

¹⁰⁷ *Ibid.*, artículo 39.

¹⁰⁸ *Ibid.*, artículo 44.2.

¹⁰⁹ *Ibid.*, artículo 44.1.

¹¹⁰ *Ibid.*, artículo 36.

¹¹¹ *Ibid.*, artículos 49 y 53.1.

interpretación que ha hecho la Corte. Como la persona individual no está facultada para someter un asunto al tribunal, ni es concebible tampoco que sea demandada, ella no podrá introducir la demanda ni oponer excepciones preliminares¹¹². Tampoco está previsto que pueda solicitar la interpretación o la revisión de las sentencias¹¹³, lo que es lógico, habida cuenta de que tales solicitudes no son más que nuevas demandas.

Lo cierto es que el vigente Reglamento de la Corte Europea, después de introducido un caso ante ésta, equipara enteramente, en todos sus derechos durante el desarrollo del juicio, al denunciante original con los Estados litigantes y con la Comisión. Aun cuando el Reglamento parece reservar el calificativo de «parte» en el proceso exclusivamente para los Estados que participan en el mismo —lo cual excluiría también a la Comisión de esa condición—, la circunstancia de que el individuo aparezca investido con poderes jurídicos suficientes para intervenir, en condiciones de igualdad, en el debate judicial contradictorio implica que, por obra del Reglamento de la Corte Europea, ha alcanzado técnicamente la condición de parte¹¹⁴ en los procesos que tienen lugar ante ella.

La participación directa del individuo en procedimientos judiciales internacionales no es nada común, y la Convención Europea no la preveía. La Corte interpretó el tratado para concluir que esa participación sólo estaba prohibida en lo referente a la introducción de la demanda, de modo que nada se oponía a la adopción de la orientación reglamentaria que se acaba de reseñar. Se trata, sin duda, de una iniciativa audaz que puede repercutir más allá del ámbito europeo¹¹⁵, que se ha funda-

¹¹² *Ibid.*, artículo 47.1.

¹¹³ *Ibid.*, artículos 56.1 y 57.1.

¹¹⁴ Cf. *supra*, pág. 200.

¹¹⁵ En el sistema americano, tanto el Reglamento de la Corte (artículo 21) como el de la Comisión (art. 68.4) facultan a los delegados de la Comisión para hacerse asistir libremente, en sentido análogo al antiguo artículo 29.1 del Reglamento de la Corte Europea. En cuanto al artículo 61.1 de la Convención Americana, al igual que la Europea, señala que sólo los Estados partes y la Comisión pueden someter un caso a la decisión de la Corte. No hay diferencias apreciables en las cuatro versiones ideomáticas del mencionado artículo 61.1, cuyo sentido coincide con el de la versión inglesa del artículo 44 de la Convención Europea. Sin embargo, la práctica judicial contenciosa del sistema in-

mentado sobre una interpretación del tratado que no estuvo en la mente de quienes lo redactaron, y que ha buscado atribuir a sus términos el sentido más favorable al ser humano. Esa interpretación, a su vez, se abrió paso y se afincó en una práctica de la Corte y de la Comisión que sirvió para legitimar la participación progresivamente activa que, de hecho, fue asumiendo el denunciante original en el procedimiento ante la Corte. Todo ello ha redundado en que la Convención Europea y las actuaciones de la Corte tengan hoy un significado mucho más amplio para el individuo del que tenían cuando la misma Convención se adoptó o cuando se instaló la Corte. La progresividad de nuevo se manifiesta.

Como se verá a continuación, el fenómeno también está presente en otros aspectos de la misma esfera procesal de la protección internacional.

teramericano es todavía muy limitada para especular sobre su desarrollo ulterior.