



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: LA REFORMA DE LA REFORMA

JOSÉ ANTONIO PASTOR RIDRUEJO*

* Juez de la Corte Europea de Derechos Humanos.

EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: LA REFORMA DE LA REFORMA

JOSÉ ANTONIO PASTOR RIDRUEJO

1. El día 4 de noviembre de 1950 se firma en Roma la Convención Europea de Derechos Humanos, en el seno del Consejo de Europa, una de las organizaciones internacionales más veterana en la arquitectura europea, y poseedora de un ideario bien definido: democracia parlamentaria y representativa, estado de Derecho (*rule of law*) y respeto a los derechos humanos. Ideario -es importante decirlo ahora- que ha inspirado la política de admisión de nuevos miembros y, por consiguiente, de partícipes en la Convención.

Es bien sabido que la Convención no se limitó a la enunciación de unos derechos y libertades fundamentales, sino que diseñó además un mecanismo institucional de protección, revolucionario en aquel entonces, en tanto que preveía la reclamación de un individuo en el plano internacional y la naturaleza jurisdiccional de parte del mismo. Y en ese mecanismo eran dos los órganos a los que la Convención asignó responsabilidades primordiales: la Comisión y el Tribunal.

2. Instituida la Comisión en 1954, y llegada la primera demanda en 1955, el sistema funcionó de manera conveniente durante 25 años, es decir, hasta 1980. Hasta dicha fecha, en efecto, la Comisión y el Tribunal pudieron tramitar a ritmo aceptable las demandas que les llevaban.

Pero a partir de 1980, arraigada en el interior de los Estados partes lo que podríamos llamar cultura de la reclamación, el aumento creciente del número de demandas hacía cada vez más difícil su tramitación en plazos razonables. Y la situación se agravó, lógicamente, en la década de los noventa con la llegada de la distensión (o fin de la guerra fría). Habiendo adoptado los llamados PECOS (países de Europa central y oriental) el ideario del Consejo de Europa, tiene lugar la entrada progresiva de los mismos en la organización y su participación en la Convención de 1950. No sólo aumentaba el número potencial de reclamantes. Ocurría además que la corta tradición de los PECOS en el triple pilar del ideario del Consejo de Europa era un factor de incremento del número de reclamaciones.

Muestra elocuente del agravamiento de la situación es que, mientras el número de demandas registradas en 1981 fue de 404, la Comisión recibió 2.037 en 1993. El aumento fue nada menos que de un 500%. Y la consecuencia fue que los órganos de la Convención encontraban dificultades en el cumplimiento de la regla enunciada en el párrafo 1 del art. 6: la exigencia de tramitar los procedimientos sin dilación excesiva. Por ejemplo, en 1993, el plazo medio de tramitación de una demanda por los órganos de la Convención era de 5 años y 8 meses (4 años y 3 meses en la Comisión; 1 año y 5 meses en el Tribunal). Y ello después de los trámites, a veces muy largos, por los que pasaba la reclamación en el interior de los Derechos internos. En suma, los órganos de la Convención no podían mostrarse escrupulosos en la observancia de una regla que ellos mismos imponían a los Estados y por cuyo cumplimiento les condenaban. Como se ha dicho repetidamente, el sistema de protección convencional estaba siendo víctima de su propio éxito.

3. Es el caso que ante la lentitud del sistema, y en previsión de la posible asfixia que lo amenazaba, los Estados partes en la Convención iniciaron en los inicios de la década de los noventa unas negociaciones tendentes a la mejora y aceleración de su funcionamiento. El objetivo era poder hacer frente de manera eficaz a los desafíos planteados por el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales en el viejo continente de cara al cambio de siglo y de milenio.

Como es bien sabido, las negociaciones desembocan en la adopción y apertura a la firma en Viena, el día 11 de mayo de 1994, del llamado Protocolo 11, instrumento que lleva a cabo una reforma de gran calado del sistema. No, por supuesto, de los derechos y libertades enunciados, que siguen siendo los mismos, sino del mecanismo de protección. No es este el espacio de hacer un estudio profundo del Protocolo 11. Sí diré que los aspectos más destacables del nuevo sistema son la fusión de la Comisión y Tribunal en una sola institución -el nuevo tribunal-; el funcionamiento permanente del mismo; y el acceso directo de los particulares, del que antes sólo disponían ante la Comisión.

4. El Protocolo 11 entró en vigor el día 1 de noviembre de 1998, y en esa fecha se constituyó el nuevo Tribunal. Pero hay que decir que aún antes del inicio de su funcionamiento, el aumento del número de demandas fue importante. Así, en 1997, se registraron en la Comisión 4.750 reclamaciones, un incremento superior al 1.000% respecto a las cifras de 1981. Ya en vigor el Protocolo y en funciones el nuevo Tribunal, continúa a ritmo imparable el incremento del número de reclamaciones: 8.369 presentadas en 1999, el doble de las registradas en 1997.

Se puede considerar que en 1999, el nuevo Tribunal alcanzó su velocidad de crucero, dictando un total de 4.250 decisiones de todo tipo: 177 sentencias, 731 decisiones de admisibilidad; 3389 de inadmisibilidad y 130 de cancelación en el registro. Se comunicaron a los gobiernos 1596.

Es verdad que las 4.250 decisiones adoptadas en 1999 no corresponden en su totalidad a demandas registradas en dicho año, pero no es menos cierto que existe una desproporción lla-

mativa entre el *input* (demandas que entran) y el *output* (demandas despachadas). El *output* es muy inferior al *input*. Dicho de otro modo, cada vez es mayor la carga muerta, el retraso, el *arriero* o *backlog* del Tribunal, que a la altura de mayo de 2.000 se cifraba en 250 mensuales. En fin, en esa fecha el número de demandas registradas era de 13.934. Al día de hoy (mitad de septiembre de 2000) la cifra es de 15.000.

Pero no sólo es esto. Haciendo un ejercicio de prospectiva cabe decir, que con el transcurso del tiempo, y con la implantación entre los ciudadanos y abogados de los PECOS, y particularmente en Rusia de la cultura de reclamación, la avalancha de demandas acabará de asfixiar el sistema. Además, si ahora mismo el Tribunal protege los derechos humanos en 41 Estados, situados entre el Atlántico y el Pacífico, con una población global de 800.000.000 de habitantes, estas coordenadas se van a ampliar. Porque, en efecto, faltan ahora mismo del Consejo de Europa y por tanto del sistema, cinco Estados PECOS que son potenciales participantes (Armenia, Arzedaian, Bosnia-Herzegovina, Belarus y la República Federal de Yugoslavia), más uno de la Europa occidental, que es Mónaco.

5. En la actualidad, el sistema está funcionando a velocidad de crucero. Y entiendo que no puede dar más de sí, que apenas si es posible aumentar la producción, el ritmo de trabajo, es decir el número de decisiones. La productividad tiene un límite, porque hay que compaginarla con la calidad, que en el campo jurisdiccional significa nada menos que la justicia.

El mensaje que querría transmitir es que no cabe cerrar los ojos ante la situación. Con los datos ofrecidos y las perspectivas señaladas, resulta obvio que se imponen medidas, a corto, medio y largo plazo.

A medio y largo plazo las medidas no pueden ser otras que de orden legislativo. Hay que negociar y adoptar un nuevo Protocolo de reforma que habilite al Tribunal a hacer frente al cúmulo de demandas que se avecinan. Sobre cuál pueda o deba ser el contenido de ese Protocolo, no me parece prudente hacer ningún tipo de consideraciones, ni siquiera sobre los grandes parámetros de la reforma.

A nadie se le oculta sin embargo la dificultad y la lentitud de este ejercicio. Aunque los gobiernos de los Estados partes lo iniciasen inmediatamente y llevasen a ritmo razonablemente rápido las negociaciones, el nuevo Protocolo tardaría varios años en entrar en vigor. Pero continuará mientras tanto la avalancha de demandas. Nada hace pensar lo contrario. La situación del Tribunal será cada vez más grave. De ahí que, con independencia de la reforma legislativa, sea necesaria desde ahora mismo la adopción de medidas provisionales pero urgentes. Y aquí sí puedo decir que estas medidas pasan indefectiblemente por un aumento de los recursos humanos, fundamentalmente de juristas, y consiguientemente por el correspondiente incremento del presupuesto.