

# PACTOS Y PROTOCOLO OPCIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS, CONVENCION AMERICANA Y CONVENCION EUROPEA SOBRE DERECHOS HUMANOS: ESTUDIO COMPARATIVO

A. H. ROBERTSON\*

SUMARIO: I. *Principios generales.* 1. *Regionalismo y universalismo en la protección de los derechos humanos.* 2. *Diferentes categorías de derechos humanos.* II. *Los derechos protegidos.* 1. *Las obligaciones asumidas por los Estados.* 2. *En cuanto a los derechos protegidos.* III. *Medidas de cumplimiento establecidas por los Pactos de las Naciones Unidas.* 1. *El procedimiento de información.* 2. *El procedimiento entre los Estados partes.* 3. *Quejas individuales.* IV. *Comparación entre el Comité de las Naciones Unidas, la Comisión Europea y la Comisión Interamericana.* 1. *La Comisión Europea de Derechos Humanos.* 2. *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.* 3. *Comparación de los tres órganos.* V. *Comparación entre la Corte Europea y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.* 1. *La Corte Europea de Derechos Humanos.* 2. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos.* 3. *Comparación de ambas Cortes.*

## I. PRINCIPIOS GENERALES

### 1. *Regionalismo y universalismo en la protección de los derechos humanos*

El sistema para la protección de los derechos humanos establecido por el Consejo de Europa en la Convención Europea de 1950 (para los derechos civiles y políticos) y en la Carta Social Europea de 1961 (para los derechos económicos y sociales), por supuesto está limitado a los Estados miembros de la organización. Veinte Estados de Europa occidental han ratificado la Convención; sin embargo, permanece como un arreglo específicamente europeo, concebido y llevado a cabo por las democracias liberales en este continente.

La Organización de Estados Americanos estableció su propia Comi-

\* Exdirector de la División de Derechos Humanos del Consejo de Europa; exsecretario general del Instituto Internacional de Derechos Humanos de Estrasburgo.

sión de Derechos Humanos en el hemisferio occidental, en 1959. En sus comienzos era principalmente un órgano promocional, pero en la conferencia de Río de 1965 se le autorizó a recibir y considerar quejas acerca de las violaciones de algunos de los derechos más importantes, y en 1967 pasó a ser un órgano permanente de la organización. Dos años más tarde, en 1969, la OEA reunió una conferencia especializada sobre Derechos Humanos en San José, Costa Rica, en la que la Convención Americana sobre Derechos Humanos se redactó y firmó.

La Liga de Estados Árabes estableció también la Comisión Árabe Permanente de Derechos Humanos en 1968, como parte de su contribución al Año Internacional de los Derechos Humanos. Sus funciones son principalmente promocionales y hasta ahora se ha interesado particularmente en los derechos humanos dentro de los territorios ocupados (aunque podemos esperar que la situación cambie en poco tiempo, como resultado de un acuerdo general en el Medio Oriente).

La existencia de estos tres sistemas regionales o comisiones para la protección o promoción de los derechos humanos (y la proposición para una cuarta comisión regional en África, que mencionaremos más adelante), inevitablemente nos lleva a preguntarnos si estos sistemas regionales son compatibles con el sistema universal de las Naciones Unidas, o si van a disminuir el valor del trabajo de los derechos humanos de la organización mundial y quizá también terminar con su efectividad.

Por supuesto hay mucho que decir sobre ambos lados de esta cuestión. Por un lado, la experiencia nos ha mostrado que era posible, tanto en Europa como en América, celebrar convenciones obligatorias y establecer nuevos mecanismos internacionales lo más efectivos posible dentro del amplio marco mundial, y aunque los pactos de las Naciones Unidas y el Protocolo Opcional ya han entrado en vigor, otro problema es (y muy incierto) que no sabemos cuántos Estados aceptarán sus disposiciones opcionales, por lo que pudiera darse el caso que por un lapso considerable, los sistemas europeo y americano contaran con procedimientos mucho más efectivos que el sistema universal. Si un sistema regional se puede justificar en esta forma en dos lugares del mundo, lógico es que se tomen en cuenta los mismos puntos de vista en lo que respecta a sistemas regionales en otros lugares del mundo.

Por otro lado, se puede sostener que los derechos humanos corresponden a todo ser humano en virtud de su humana naturaleza y deben garantizarse a todos los seres humanos basándose en la igualdad, sin ninguna distinción, dondequiera que viva. La discriminación por mo-

tivo de raza, sexo, religión, o nacionalidad se prohíbe tanto en los textos de las Naciones Unidas como en las convenciones regionales. De igual manera no debe existir ninguna distinción basada en el regionalismo; tanto los africanos como los asiáticos deben tener los mismos derechos humanos que los europeos o los americanos.

Este último argumento es indiscutible. ¿Cómo se puede escoger entre o reconciliar los dos puntos de vista? La respuesta parecería estar en las siguientes líneas. En primer lugar, los derechos humanos deben ser iguales para todas las personas, en todo lugar y en cualquier época. En otras palabras, el contenido normativo de los distintos instrumentos internacionales debe ser, en principio, el mismo. Por supuesto, pueden existir pequeñas variaciones en su formulación debido a las diferencias en las técnicas de redacción o en las tradiciones legales; pero los derechos básicos y las libertades fundamentales deben ser los mismos para todos. Aquí la piedra de toque o la medida es la Declaración Universal, que establece, según las palabras de su preámbulo, "un ideal común a alcanzar por todos los pueblos y todas las naciones". Ningún sistema regional debe existir si no es compatible con las normas y principios establecidos en la Declaración Universal.

Sin embargo, cuando nos referimos a medidas de aplicación la posición es diferente. Mientras que, por un lado, se desea establecer el mejor sistema posible en todo lugar, por el otro, es un hecho que el mismo sistema no se acepta actualmente en todas partes del mundo. Aun en Europa y en la OEA ocurre esto, ya que no todos los miembros del Consejo de Europa ni de la OEA han ratificado sus convenciones y entre aquellos que ya las ratificaron no todos aceptaron las disposiciones opcionales. Si esto sucede en dos organizaciones regionales, ¿cómo no habría de ocurrir lo mismo en las diferentes regiones del mundo, dos de las cuales, Europa oriental y Asia, no han mostrado hasta ahora deseos de aceptar ninguna forma de control internacional?

No obstante, es razonable, desde el punto de vista práctico, establecer sistemas regionales para la protección internacional de los derechos humanos, sistemas que pueden diferir *inter se*, con tal que los derechos que se van a proteger sean esencialmente los mismos, y, substancialmente, sean aquellos establecidos en la Declaración Universal. En este sentido se puede hacer notar que éste es el enfoque adoptado por la Convención Europea, en la que las partes contratantes expresaron su determinación de "... dar los primeros pasos para hacer cumplir ciertos derechos establecidos en la Declaración Universal". Otros sistemas regionales son, por consiguiente, igualmente legítimos si también buscan reforzar, por medio de procedimientos regionales

que puedan ser aceptados por un grupo de Estados en un área particular, algunos o todos los derechos proclamados en la Declaración Universal.

Lo anterior se basa en otros dos argumentos. Primero, el hecho de que los sistemas regionales de protección pueden ser aceptados con mayor rapidez que los universales, está en la naturaleza de las cosas. No se puede forzar a un Estado a someterse a un sistema de control internacional; solamente lo hará si tiene confianza en el sistema. Es mucho más probable que se tenga confianza cuando el mecanismo internacional ha sido establecido por un grupo de países de tendencias semejantes, los cuales ya son coparticipes en una organización regional. Además, desearán dar mayor poder a un órgano regional de membresía restringida, del que los otros miembros son sus amigos y vecinos, que a un órgano mundial en el que él y sus aliados desempeñan un rol proporcionalmente más pequeño.

El segundo argumento es simple y sencillamente el basado en lo práctico de la menor distancia. Tomando a Europa como ejemplo, obviamente es mucho más fácil y conveniente para todos los interesados que una demanda hecha por un Estado europeo contra otro Estado europeo, y, *a fortiori*, una queja individual contra un Estado europeo —cualquiera de las cuales puede incluir procedimientos orales y audiencia de testigos— deba ser oída en Estrasburgo más que en Nueva York. Lo mismo será aplicable *mutatis mutandis* a otras regiones del mundo, en tanto que sus comisiones regionales sean competentes para considerar demandas interestatales o quejas individuales.

Un tercer argumento que se puede tomar en cuenta dentro de este contexto, es que el principio de los acuerdos regionales es perfectamente compatible con la Carta de las Naciones Unidas.

La Carta de las Naciones Unidas en sus artículos 33 y 52 reconoce el principio de la solución regional de las controversias, y además requiere que los miembros de un organismo regional "hagan todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local . . . por medio de organismos regionales, antes de someterlas al Consejo de Seguridad".

Fundamentalmente, esto se relaciona con amenazas contra el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Pienso que se aplica a *fortiori*, a asuntos menos importantes tales como controversias acerca de derechos individuales.

Además, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos reconoce, en el artículo 44, que sus disposiciones "no deberán impedir a los Estados Partes. . . recurrir a otros procedimientos para solucionar

una controversia conforme a los acuerdos internacionales generales o especiales vigentes entre ellos”.

En consecuencia, la existencia de soluciones regionales está perfectamente de acuerdo con el Pacto.

Una serie de convenciones regionales a través del mundo puede dar soluciones efectivas en caso de controversias regionales —y evitaría agobiar al Comité de las Naciones Unidas con una excesiva carga de trabajo— entendiéndose que el Pacto de las Naciones Unidas debe quedar reservado a aquellos casos en los que no existe una solución regional o ésta es inadecuada, o bien en los que el derecho afectado no está cubierto por la convención regional, así como para controversias entre Estados de diferentes partes del mundo, y no participes del mismo acuerdo regional.

Podríamos decir que constituiría el manto bajo el cual operarían los sistemas regionales y, que siempre estaría ahí como último recurso.

Para resumir, podemos decir que los sistemas regionales para la protección y promoción de los derechos humanos no están en contradicción con, o en oposición al sistema mundial de las Naciones Unidas, siempre y cuando constituyan acuerdos locales encaminados a asegurar, a través de un mecanismo regional, un mayor respeto a las normas establecidas por las Naciones Unidas en la Declaración Universal y en otros textos. Si esta condición es satisfecha, entonces los acuerdos regionales serán bienvenidos como complemento de —y a veces más efectivos que— el sistema universal de la organización mundial; después, debemos hacer todo lo que esté en nuestras manos para apoyarlos.

## 2. *Diferentes categorías de derechos humanos*

Encontramos que los tres sistemas —el universal, el europeo y el americano— distinguen dos categorías de derechos humanos: derechos civiles y políticos por un lado, y derechos económicos, sociales y culturales por el otro.

La Declaración Universal de 1948 incluye derechos que se pueden clasificar en ambas categorías. En 1950, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió que se haría lo mismo en el Pacto único que se proyectó entonces; pero en 1952 cambió su posición y decidió que debería haber dos Pactos separados, con tantas disposiciones semejantes como fuera posible, para proteger las dos categorías de derechos.

Un enfoque igual o similar se adoptó tanto en el Consejo de Europa como en la Organización de Estados Americanos. La Convención

Europea sobre Derechos Humanos del 4 de noviembre de 1950, protege doce derechos básicos civiles y políticos; después se añadieron otros siete en el Primer Protocolo (1952) y en el Cuarto Protocolo (1963); por su parte, la Carta Social Europea (1961) se refiere a diecinueve derechos económicos y sociales. En el hemisferio occidental, la Convención Americana de 1969 protege una amplia gama de derechos civiles y políticos; los derechos económicos, sociales y culturales no constituyen en objeto de un tratado distinto, sino más bien el de un diferente procedimiento: los artículos 26 y 42 de la Convención, mencionan el desarrollo progresivo de los derechos implícitos en las normas económicas, sociales, educativas, científicas y culturales, establecidas en la Carta de la OEA (este punto se explicará con mayor detalle más adelante).

Este tratamiento distinto obedece a la diferente naturaleza de las dos categorías de derechos. En general (aunque hay algunas excepciones), los derechos civiles y políticos imponen al Estado un deber de abstención, es decir, no interferir en la esfera de acción del individuo que desea ejercer sus derechos (por ejemplo, el derecho a la libertad de expresión); mientras que los derechos económicos y sociales imponen al Estado una obligación de tomar medidas positivas para asegurar su ejercicio efectivo (por ejemplo, el derecho a la seguridad social). Otra diferencia importante es que, por regla general, los derechos civiles y políticos se pueden asegurar inmediatamente, si la intención política existe, por medio de la legislación o de cualquier otra forma; mientras que la realización de los derechos económicos, sociales y culturales requiere, en la mayoría de los países, la previa obtención de un nivel adecuado de desarrollo económico y social. Como resultado, encontramos en los tratados internacionales sobre derechos humanos diferentes obligaciones que asumen los Estados con respecto a las diversas categorías de derechos humanos. En este cursillo trataremos principalmente de los textos internacionales relacionados con los derechos civiles y políticos, comparando, en primer lugar, sus disposiciones en cuanto a los derechos protegidos y, en segundo lugar, los procedimientos internacionales o "medidas de aplicación".

## II. LOS DERECHOS PROTEGIDOS

### 1. *Las obligaciones asumidas por los Estados*

La obligación básica que resulta de la ratificación de cada tratado

está establecida *in limine*. El artículo 1 de la Convención Europea indica lo siguiente: "Las altas partes contratantes deben asegurar a todos dentro de su jurisdicción, los derechos y libertades definidos en la primera Sección de esta Convención." El artículo 2 del Pacto sobre derechos civiles y políticos (el primer artículo se considerará en la siguiente sección) comienza con "una cláusula de no discriminación". Cada Estado parte se compromete a asegurar a todos los individuos dentro de su territorio y sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el Pacto "sin hacer ninguna distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política u otras, origen nacional o social, fortuna, nacimiento, o cualquiera otra situación". La Convención Europea también contiene una cláusula similar de no discriminación, y añade otro aspecto en el cual la discriminación es posible pero está prohibida: "asociación con una minoría nacional".

Existe una diferencia que debe ser señalada respecto al alcance de las obligaciones asumidas. En la Convención Europea se establece la obligación de las partes contratantes de asegurar los derechos y libertades garantizados "a todos dentro de su jurisdicción"; pero el texto de las Naciones Unidas señala: "dentro de su territorio y sujeto a su jurisdicción". El requisito de que un individuo, para poder beneficiarse de las disposiciones del pacto, debe estar dentro del territorio del Estado interesado, es una limitación adicional no establecida en el texto europeo. La Convención ha sido invocada en favor de una persona que reclamó que sus derechos fueron violados por un funcionario consular extranjero y en favor de una persona a la que se le negó una visa para entrar al territorio del Estado demandado, donde debía tomar parte en un procedimiento legal. Si bien tales casos son raros, ellos nos muestran que el enfoque de la Convención Europea es más amplio.

Una mayor diferencia aparece si examinamos el segundo párrafo del artículo 2 del Pacto, el cual dispone lo siguiente:

En caso de que no se encuentren estipuladas las medidas legislativas u otras medidas existentes, cada Estado Partícipe del presente Pacto se compromete a seguir los pasos necesarios de acuerdo con sus procesos constitucionales y con las estipulaciones del presente Pacto, para adoptar dichas medidas legislativas u otras que puedan ser necesarias para dar efecto a los derechos reconocidos en el presente Pacto.

Por consiguiente, es posible que los Estados ratifiquen el Pacto sin tener que cumplir inmediatamente con todas las obligaciones que éste

impone, a condición que se tenga la intención de hacerlo en un futuro; sin embargo, no existe tiempo límite para hacerlo. Se hicieron algunas propuestas durante las negociaciones para incluir una frase restrictiva como "dentro de un tiempo razonable", pero no se adoptaron. La obligación incluida en el Pacto es notoriamente menos estricta que la respectiva de la Convención Europea.

El compromiso de los Estados según el artículo 1 de la Convención Americana es "asegurar a todos los individuos sujetos a su jurisdicción el ejercicio libre y pleno", de los derechos y libertades reconocidos en la Convención; la limitación "dentro de su territorio" (que figura en el texto de las Naciones Unidas), no está incluida en la Convención Americana. La obligación es muy similar a la del Pacto de las Naciones Unidas, es decir, que en principio, se entiende que esta Convención debe aplicarse de inmediato; pero el artículo 2 estipula que las partes contratantes adoptarán las medidas legislativas u otras que sean necesarias, en caso de que los derechos y libertades aún no se encuentren garantizados en su derecho nacional.

Las definiciones de los derechos establecidos en la Convención Americana, por lo general, son más similares a las del Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos que a las de la Convención Europea, existiendo no pocas diferencias, las que en muchos casos se presentan por seguir el modelo europeo. Muchos artículos provocaron largas y vivas discusiones en la Conferencia de San José, por ejemplo, aquellos sobre el derecho de propiedad, sobre el derecho de asilo, sobre los derechos de los hijos ilegítimos y sobre la prohibición de propaganda bélica (que, como excepción, está incluida en el artículo sobre la libertad de expresión). En muchas ocasiones se hicieron sugerencias acerca de que sería mejor seguir más de cerca los textos de las Naciones Unidas y así evitar las definiciones conflictivas a nivel regional y universal. Sin embargo, en varias ocasiones, se rechazó este argumento, en base a que, *inter alia*, si los Estados americanos habían decidido seguir adelante con la conclusión de su propia Convención aún después de que se completaron los Pactos de las Naciones Unidas, entonces era apropiado introducir cualquier modificación que fuera deseable a la luz de las circunstancias prevalecientes en las repúblicas americanas.

## 2. En cuanto a los derechos protegidos

El Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos contiene veintidós artículos que protegen derechos y libertades indivi-

duales; la Convención Europea y sus Protocolos contienen diecinueve; la Convención Americana cuenta con el mayor número, veintiséis. Hablando en términos generales, podemos decir que los tres tratados cubren en gran parte el mismo campo. En algunos casos dos o más derechos, que son materia de distintos artículos en un tratado, se agrupan en un solo artículo de otro tratado, lo que hace difícil una comparación numérica.

Cuando comparamos la Convención Americana con el Pacto de las Naciones Unidas, encontramos (con las salvedades que mencionaremos más adelante) que tienen veintitrés derechos y libertades en común, a los cuales nos referiremos a continuación (indicando el número de artículo en el Pacto):

- Derecho a un recurso efectivo si se han violado los derechos de una persona (artículo 2, párrafo 3).
- Derecho a la vida (artículo 6).
- Derecho a no ser sometido a la tortura o a tratos inhumanos (artículo 7).
- Derecho a no ser sometido a esclavitud ni a ser servidumbre (artículo 8).
- Derecho a la libertad y a la seguridad personales (artículo 9).
- Derecho a no ser encarcelado por deudas (artículo 11).
- Libertad de tránsito (artículo 12).
- Derecho a no ser exiliado (artículo 12, párrafo 4).
- Derecho a un juicio justo (artículo 14).
- Derecho a compensación por errores judiciales (artículo 14, párrafo 6).
- Derecho a la no retroactividad en materia penal (artículo 15).
- Derecho al respeto de la vida privada y familiar (artículo 17).
- Libertad de opinión y expresión (artículo 19).
- Prohibición de la instigación al odio nacional, racial o religioso (artículo 20).
- Libertad de reunión (artículo 21).
- Libertad de asociación (artículo 22).
- Libertad para contraer matrimonio y formar una familia (artículo 23).
- Derechos del niño (artículo 24).
- Derecho al nombre (artículo 24, párrafo 2).
- Derecho a una nacionalidad (artículo 24, párrafo 3).
- Derecho a elecciones libres (artículo 25).
- Derecho de igualdad ante la ley (artículo 26).

Los cuatro derechos incluidos en la Convención Americana, que no se encuentran en el Pacto de las Naciones Unidas, son los siguientes:

- ~ Derecho de respuesta (artículo 14).
- ~ Derecho a la propiedad (artículo 21).
- ~ Derecho de asilo (artículo 22, párrafo 7).
- ~ Prohibición de la expulsión colectiva de extranjeros (artículo 22, párrafo 9).

Por otro lado, existen ciertos derechos protegidos por el Pacto de las Naciones Unidas, pero no por la Convención Americana, y son los siguientes:

- Derecho de todos los pueblos a la autodeterminación (artículo 1), el cual es, por supuesto, un derecho colectivo más que individual.
- Derecho de las personas detenidas a ser tratadas con humanidad y con respeto a la dignidad inherente a la persona humana (artículo 10).
- Derecho de un extranjero amenazado con la expulsión para que su caso sea revisado (artículo 13) y compárese con el artículo 22, párrafo 6, de la Convención Americana que contiene menos garantías explícitas.
- ~ Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 16).
- ~ Derechos de las minorías (artículo 27).

Como se dijo con anterioridad, existen muchas diferencias en la definición de los derechos entre la Convención Americana y el Pacto de las Naciones Unidas. En algunos casos, la definición de la Convención Americana se acerca más a la de la Convención Europea que a la del texto de las Naciones Unidas. En otros, cuando el Pacto contenía una definición más detallada y liberal, los autores de la Convención Americana prefirieron seguir el precedente de las Naciones Unidas. Algunos ejemplos que ameritan un estudio más detallado, son los siguientes:

— Derecho a la vida (Convención Americana, artículo 4; Naciones Unidas, artículo 6), particularmente en lo que se refiere a la pena capital por delitos políticos.

— Derecho a un juicio justo (Convención Americana, artículo 8; Naciones Unidas, artículo 14), particularmente en lo que se refiere a las "obligaciones civiles, laborales, fiscales o de cualquiera otra

naturaleza", lo cual es mucho más explícito que la frase correspondiente en el texto de las Naciones Unidas.

— Libertad de pensamiento y expresión (Convención Americana, artículo 13; Naciones Unidas, artículo 19), particularmente en lo que se refiere al párrafo 3 del artículo 13, sobre restricciones a la libertad de expresión.

— Derechos de la familia (Convención Americana, artículo 17; Naciones Unidas, artículo 2), particularmente en lo que se refiere al párrafo 5 del artículo 17, relacionado con los niños nacidos fuera de matrimonio.

— Libertad de movimiento y de residencia (Convención Americana, artículo 22; Naciones Unidas, artículo 12), particularmente en lo que se refiere a los párrafos del 5 al 9 del artículo 22, relacionados con la expulsión y el asilo.

Dos de los derechos más importantes garantizados en el Pacto de las Naciones Unidas y en las dos Convenciones regionales (Americana y Europea) son el derecho a la libertad y seguridad, que implican el derecho a no ser arrestado arbitrariamente, y el derecho a un juicio justo. El proyecto de convención presentado ante la conferencia de San José contenía textos que definían estos derechos, los cuales proporcionaban menos protección que los artículos 9 y 14 del Pacto de las Naciones Unidas y los artículos 5 y 6 de la Convención Europea. Los "consejeros especiales" llamaron la atención sobre estas diferencias, y la conferencia acordó cambiar los textos en la Convención Americana. Como resultado, el artículo 7 (5) ahora estipula que "cualquier persona detenida debe ser llevada de inmediato ante un juez... y tendrá derecho a ser juzgada en un tiempo razonable, etcétera". En el artículo 8, sobre el derecho a un juicio justo, el texto sometido a la conferencia preveía una "audiencia justa", sin definición posterior alguna. La conferencia aceptó la sugerencia de reforzar esta importante disposición, añadiendo las palabras "por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley" (tomadas del Pacto de las Naciones Unidas) y también las palabras "dentro de un tiempo razonable" (tomadas de la Convención Europea).

Se discutió la cuestión de si la Convención Americana debía o no incluir derechos económicos, sociales y culturales. La Carta de la Organización de Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, contiene capítulos separados que incluyen normas sociales, educativas, culturales y científicas; además establece un Consejo Interamericano Económico y Social y un Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Estos Consejos tienen la tarea

de promover el cumplimiento de las normas establecidas en la Carta y pueden hacer recomendaciones a los gobiernos, para dicho propósito; además, los gobiernos deben presentarles informes anuales. En consecuencia, en la conferencia de San José se decidió no establecer con detalles un cierto número de derechos económicos, sociales y culturales (como en el correspondiente Pacto de las Naciones Unidas y en la Carta Social Europea), sino incluir en la Convención Americana (artículo 26) un compromiso general de los Estados para que, ya sea por medio de la legislación u otros medios, tomen las medidas apropiadas para asegurar los derechos que resultan de las normas contenidas en la Carta; además (artículo 42) de que los gobiernos deberán mandar copias a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de sus informes anuales sobre la materia, para que la Comisión considere si efectivamente están promoviendo los derechos que resultan de sus obligaciones conforme a la Carta.

Cuando comparamos el Pacto de las Naciones Unidas con la Convención Europea, encontramos que existen once derechos incluidos en ambos instrumentos cuyos términos son substancialmente los mismos. Estos derechos son los siguientes (en cada caso se hace referencia al artículo correspondiente del Pacto de las Naciones Unidas que protege ese derecho):

- Artículo 7. Derecho a no ser sometido a la tortura o a tratos inhumanos.
- 8. Derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre o a trabajos forzados.
- 9. Derecho a la libertad y a la seguridad personal.
- 11. Derecho a no ser encarcelado por deudas civiles.
- 12. Derecho a la libertad de tránsito.
- 15. Derecho a la irretroactividad en materia penal.
- 17. Derecho al respeto de la vida privada.
- 18. Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión.
- 19. Derecho a la libertad de expresión.
- 21. Derecho a reunirse pacíficamente.
- 22. Derecho a la libertad de asociación.

Existen diferencias muy importantes en la definición de cuatro derechos incluidos en ambos textos:

- Artículo 6. Derecho a la vida.

14. Derecho a un juicio justo.
23. Derecho al matrimonio.
25. Derechos políticos.

Además, encontramos que existen ocho derechos incluidos en el Pacto, pero no en la Convención; los más importantes de éstos son el derecho colectivo de todos los pueblos a la autodeterminación (artículo 1) y los derechos de las minorías (artículo 27). Por otro lado, existen dos derechos protegidos por el sistema europeo, pero no por el Pacto de las Naciones Unidas: el derecho a la propiedad (Primer Protocolo, artículo 1) y la prohibición de la expulsión colectiva de extranjeros (Cuarto Protocolo, artículo 4).

### III. MEDIDAS DE CUMPLIMIENTO ESTABLECIDAS POR LOS PACTOS DE LAS NACIONES UNIDAS

#### 1. *El procedimiento de información*

El proyecto de pacto de 1954, preparado por la Comisión de Derechos Humanos, consideraba como medida principal de cumplimiento el procedimiento de demandas interestatales ante el Comité de Derechos Humanos; sólo al final del capítulo correspondiente se añadía un procedimiento de información el cual, por su contexto, era considerado como una medida menos importante o subordinada. En el texto final del Pacto se invirtió la posición: el procedimiento de información se convirtió en la medida principal de cumplimiento, y el procedimiento interestatal pasó a ser opcional.

El sistema de presentación de informes por parte de los Estados partes y su examen por parte del Comité de Derechos Humanos puede ser de fundamental importancia en el cumplimiento del Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos, al menos durante los primeros años después de haber entrado en vigor, y por lo tanto merece un estudio detallado.

Existen dudas en ciertos sectores respecto al valor de los informes enviados por los Estados sobre el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Por supuesto, tales informes serán elaborados por los funcionarios nacionales, quienes tienen una tendencia natural a dar la mejor cuenta posible sobre la situación que prevalece en su propio país; es poco probable que los mismos lleguen a llamar la atención de un órgano internacional sobre cualquier falta u omisión en su informe nacional, es decir (en la materia que nos concierne), sobre

violaciones de los derechos humanos cometidas por su gobierno u otros órganos del Estado. ¿Tiene entonces, se dice, algún valor este sistema de información?

Esta crítica, desde luego, tiene mucho de cierto. Los informes nacionales no constituyen, *per se*, una medida de control efectiva; lo que importa, es lo que se hará con éstos después de recibidos, es decir, si habrá oportunidad de hacer un examen crítico, si se pondrá atención en las deficiencias o errores que existan en la información obtenida, si se podrán comparar las declaraciones oficiales con otras fuentes de información sobre la materia, en resumen, determinar si es posible realizar una evaluación crítica de los informes.

Se necesitan varias condiciones para que un sistema de información sea eficaz: 1) la cooperación de los gobiernos proporcionando información completa; 2) la posibilidad de obtener información más amplia (y quizá crítica) de otras fuentes responsables; 3) el examen de la información así obtenida por personas independientes que no sean funcionarios gubernamentales, y 4) el derecho de cualquier órgano que participe en el procedimiento, de hacer recomendaciones apropiadas acerca de las mejoras necesarias en el derecho o la práctica del país interesado.

Este énfasis en la necesidad de un escrutinio independiente y en la facultad para recomendar mejoras, no se debe a prejuicios u hostilidades hacia gobiernos particulares. De la compleja naturaleza de la sociedad moderna derivan una gran variedad de aspectos en relación con los cuales la actividad del gobierno afecta la vida de los ciudadanos —con frecuencia, pero no siempre, para su beneficio— y un amplio aparato de administración pública comprometido en mejorar esa actividad. Muchas veces los funcionarios, con las mejores intenciones, pueden cometer errores; en otras ocasiones sus intenciones dejan mucho que desear. Y entre mayor sea la centralización del poder en manos de los gobiernos, mayor será la necesidad de salvaguardias efectivas para proteger los derechos de los ciudadanos. ¿En cuántos países existen leyes y hasta disposiciones constitucionales que están más allá de toda crítica, mientras que la actividad administrativa no se les compagina? Al considerar el sistema de información establecido por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, necesitamos enforzar este antecedente de consideraciones más generales.

Ni siquiera el sistema de información, de eficacia limitada, comprendido en el Pacto, se aceptó con entusiasmo general. Desde un principio, cuando se empezaba a discutir los procedimientos de información en la Comisión de Derechos Humanos, surgió la objeción de que "cualquier

procedimiento de este tipo era contrario a la Carta de las Naciones Unidas, en particular al artículo 2 párrafo 7, y constituía una violación de la soberanía nacional”.

Sin embargo, esta opinión extrema e ilógica, afortunadamente, no se repitió en el Tercer Comité; incluso en 1963, los representantes de la Europa oriental indicaron que estaban dispuestos a aceptar un sistema de informes, cambiando así su posición anterior. En la Comisión y en el Tercer Comité se abordó un aspecto de la mayor importancia que es el requerimiento de que los Estados deben informar “sobre las medidas que adoptaron para dar efecto a los derechos aquí reconocidos y sobre el progreso logrado en el goce de esos derechos”, el cual parecería indicar que los derechos y las libertades contenidos en este Pacto, serán objeto de un cumplimiento progresivo por las partes contratantes. Hoy día se acepta que los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el otro Pacto, se asegurarán progresivamente; en realidad, sería materialmente imposible poner en práctica inmediata y totalmente en muchos países (si no es que en todos) algunos de estos derechos (por ejemplo, el derecho al trabajo).

Por su parte, los derechos civiles y políticos pueden, por regla general, aplicarse inmediatamente, y el Estado debe poner sus leyes y prácticas administrativas en armonía con el Pacto antes de ratificarlo. Consecuentemente, un artículo que habla sobre “el progreso logrado en el goce de esos derechos” parece derogar o disminuir la obligación inmediata de asegurar el respeto de los derechos civiles y políticos.

Aunque este argumento es lógico, no es del todo realista. Ciertamente se entiende que los derechos civiles y políticos deban ser de aplicación inmediata y deban encontrarse asegurados, en la medida de lo posible, en el momento de la ratificación.

Sin embargo, pueden existir ciertas medidas legislativas o administrativas que requieran de algún ajuste o reforma, posibilidad ésta expresamente reconocida por el artículo 2, párrafo 2, del Pacto.

Además, sería absurdo pretender que ya no puede haber progreso en el goce de los derechos humanos, después de que el Estado ha ratificado el Pacto, por lo tanto, es razonable y manifiesto (si no lógico) pedir a los Estados que informen sobre el progreso subsecuente al depósito de sus instrumentos de ratificación.

Entonces, la obligación que tienen los Estados de informar se relaciona con “las medidas que adoptaron” para llevar a efecto los derechos contenidos en el Pacto, con el “progreso logrado para el goce de esos derechos” y también, según el párrafo 2 del artículo 40, con “los factores y las dificultades, si los hay, que afecten el cumplimiento del

presente Pacto". Los Estados Unidos de Norteamérica propusieron una enmienda a efecto de que los informes se refirieran a "la acción legislativa, judicial o alguna otra que se hubiere tomado..."; sin embargo, algunos conferencistas se opusieron a ello porque pensaron que esto era más restrictivo que las "medidas", sin calificación, por lo que no fue adoptada la enmienda. Los informes se deben presentar por los Estados partes interesados después de un año de que el Pacto haya entrado en vigor, y, de ahí en adelante, cuando el Comité lo solicite (artículo 40, párrafo 1). Esto significa que, para los primeros treinta y cinco Estados que ratificaron el Pacto, el cual entró así en vigor el 23 de marzo de 1976, sus primeros informes debían ser depositados el 23 de marzo de 1977, fecha en que el Comité de Derechos Humanos celebró su primera sesión (del 21 de marzo al 10. de abril de 1977).

Podemos ver que de las cuatro condiciones que se mencionaron anteriormente para llevar a cabo un sistema de información efectivo, la primera la proporciona el Pacto, es decir, la cooperación de los gobiernos proporcionando información completa; queda por ver hasta dónde se logrará que esto se lleve a la práctica, aun cuando los primeros signos sean alentadores, y también saber en qué grado se han cumplido las otras tres condiciones —en relación tanto con los textos legales como con la práctica establecidos por el Comité de Derechos Humanos.

El Comité de Derechos Humanos rápidamente estableció su intención de seguir, en ciertos aspectos, la práctica del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, es decir, solicitar información adicional de los gobiernos cuando se requiera, e invitarlos a que envíen a sus representantes para discutir sus informes con el Comité y para responder preguntas. Lo anterior requiere de mucho sentido común, y sería sorprendente que consideráramos necesario prestar atención al desarrollo de este procedimiento. La razón es que dado, que algunos gobiernos se muestran renuentes a un examen internacional de sus informes sobre derechos humanos, basándose en los argumentos acerca de la soberanía nacional y en el artículo 2 (7) de la Carta de las Naciones Unidas a los que ya nos referimos anteriormente, sería un verdadero logro conseguir que acepten cualesquiera medidas, incluso las muy modestas a que acabamos de hacer alusión. Un miembro del Comité de Derechos Humanos argüía que los Estados estuvieron de acuerdo en aceptar "un procedimiento de información, mas no de investigación". y una vez entregada la información no tenían obligación posterior de cooperar con el Comité. En apoyo, se afirmaba que en el artículo 40 del Pacto no existe ninguna disposición expresa como la del artículo 9 de la Convención sobre Discriminación Racial, que au-

torice al Comité a "pedir información adicional a los Estados Partes", y que, por lo tanto, el Comité debía abstenerse de hacerlo. Por consiguiente, es una satisfacción que esta actitud negativa no haya prevalectido.

Como resultado de estas y otras discusiones, la regla 66 de las Reglas de Procedimiento contiene las disposiciones generales acerca de la presentación de los informes, incluyendo la que establece que el Comité puede comunicar a los Estados su punto de vista acerca de la forma y contenido de sus informes, mientras que la regla 68 establece que los representantes de los Estados partes pueden estar presentes cuando se analicen sus informes, y ellos mismos "deberán estar capacitados para contestar las preguntas que les haga el Comité y podrán hacer declaraciones sobre los informes ya presentados por su Estado, y también podrán aportar información adicional de su Estado". Queda claro, entonces, que tanto las Reglas de Procedimiento como la práctica inicial del Comité de Derechos Humanos, están concebidos dentro del espíritu de un "diálogo constructivo", lo cual obviamente, es necesario.

En su segunda sesión, celebrada en agosto de 1977, el Comité formuló directivas generales sobre la forma y el contenido de los informes, y solicitó que éstos se hicieran en dos partes. En la primera, se debería describir brevemente el marco jurídico general que protege los derechos civiles y políticos, informando al mismo tiempo sobre si estos derechos están protegidos por la Constitución o por una "Declaración de Derechos" separada, si las disposiciones del Pacto se pueden hacer cumplir directamente en el derecho interno, y qué recursos tiene a su alcance un individuo que piensa que sus derechos fueron violados. La segunda parte debería tratar sobre las medidas legislativas, administrativas u otras que estén en vigor con respecto a cada derecho, e incluir información acerca de las restricciones o limitaciones a su ejercicio. El Comité también requería información sobre cualquier nuevo desarrollo importante, en cualquier momento.

El defecto principal en el procedimiento se reveló en la sesión del Comité en agosto de 1977 y fue que, de los 35 informes iniciales que debieron recibirse hasta el 22 de marzo de 1977, sólo 16 llegaron a tiempo y 19 quedaron faltantes. Se mandaron recordatorios a los gobiernos y se informó de los hechos a la Asamblea General.

En 1978, el Comité consideró necesario celebrar tres sesiones al darse cuenta que sólo podría examinar un reducido número de informes en cada sesión; de hecho, examinó los informes de seis Estados en su tercera sesión (enero-febrero de 1978), de seis Estados en su cuarta

sesión (julio-agosto de 1978), y de cuatro Estados en su quinta sesión (octubre-noviembre de 1978). Para octubre de 1978, todavía quedaban 12 informes faltantes que tenían que haberse presentado en 1977.

Entonces es evidente que existen dos grandes problemas que ya se revelan en el sistema de información: uno se refiere a la tardanza de los informes y otro del tiempo que necesita el Comité para analizarlos detalladamente. No debe exagerarse la importancia del primer punto, ya que no es de sorprender que, como cierto número de Estados (especialmente aquellos con recursos limitados en su administración nacional) se retrasen. Sin embargo, el segundo punto es más serio. ¿Cuál será la posición del Comité en el futuro si éste se retrasa en su trabajo cuando apenas empieza a considerar las comunicaciones individuales presentadas conforme al Protocolo Opcional, y cuando el procedimiento interestatal establecido en los artículos 41 y 42 no ha entrado en vigor todavía? Existe una buena razón por la que los miembros del Comité deben trabajar a tiempo completo.

Como se indicó anteriormente, la segunda condición para que un sistema de información sea efectivo, es la posibilidad de obtener información posterior, y tal vez disidente, de fuentes responsables que no sean gubernamentales. Esto se prevé en los sistemas establecidos por la OIT, para sus convenciones internacionales del trabajo, y por el Consejo de Europa para la Carta Social Europea. El Pacto de Derechos Civiles y Políticos no instituye ningún arreglo similar.

Lo más cercano a lo anterior es lo dispuesto por el párrafo 3 del artículo 40, que se introdujo como una enmienda del Reino Unido en el Tercer Comité, que autoriza al secretario general de las Naciones Unidas, después de haber consultado con el Comité, a "transmitir a las Instituciones Especializadas interesadas copias de las partes de los informes que entren dentro de su competencia". Tanto la OIT como la UNESCO han expresado sus deseos de cooperar con el Comité de Derechos Humanos a este respecto, por lo que se incluyó una disposición pertinente en las Reglas de Procedimiento. Es prematuro decir cuál será el resultado práctico de estos procedimientos de consulta con las Instituciones Especializadas, pero sería bueno no esperar demasiado de ellos, porque, comparativamente, pocos de los derechos incluidos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos se relacionan con materias de la competencia de la OIT y de la UNESCO; además, las Instituciones Especializadas no tienen *derecho* a comentar los informes de los Estados, a menos que el Comité se los pida. Se ha invitado a la OIT, a la UNESCO, a la FOA y a la OMS, a enviar sus representantes para que asistan a las sesiones públicas del Comité.

¿De qué otras fuentes responsables podría el Comité obtener información para complementar, o tal vez contradecir, la información proporcionada por los gobiernos? Lo primero en lo que se puede pensar como respuesta es: las organizaciones no gubernamentales dotadas de *status* consultivo ante el Consejo Económico y Social. Desafortunadamente, no se les ha reconocido ningún derecho para presentar información al Comité de Derechos Humanos cuando éste se encuentra examinando los informes de los gobiernos. Éste es un defecto real en el sistema. Sin embargo, no impide que las ONG proporcionen información a los miembros del Comité a título individual, aunque no es lo mismo que presentar oficialmente la información ante el mismo Comité.

En cuanto a la posibilidad de obtener información independiente, debemos concluir que la situación está lejos de ser satisfactoria. No podemos más que esperar que los miembros del Comité logren superar esta dificultad a tiempo, quizá con el uso inteligente del derecho de cualquier experto independiente de llevar a cabo su propio trabajo de investigación, y de recurrir a todas las fuentes de información que estén a su alcance.

El tercer requisito que pensamos es necesario dentro de un sistema de información efectivo, es la independencia de las personas que analizan estos informes.

El texto del Pacto es satisfactorio a este respecto; el artículo 28, párrafo 3, establece que los miembros del Comité "deberán ser elegidos y prestarán sus servicios a título individual". Lo que tal vez es más importante, es la disposición del artículo 38 del Pacto, que exige a cada miembro que "declare solemnemente en sesión pública que llevará a cabo sus funciones imparcial y concienzudamente"; y la del artículo 35 que establece que los miembros del Comité "deberán... percibir sus emolumentos de los fondos de las Naciones Unidas..." Además, la regla 16 de las Reglas de Procedimiento reitera el requisito de una solemne declaración de imparcialidad; mientras que la regla 13 prescribe que, en caso de renuncia de algún miembro del Comité éste deberá notificarlo al presidente o al secretario general del propio Comité, eliminando así la posibilidad de que algún gobierno decida retirar a un miembro del Comité y lo notifique así al presidente o al secretario general.

El cuarto requisito para tener un sistema de información efectivo, es la existencia de la facultad de hacer recomendaciones adecuadas sobre las mejoras necesarias en las leyes o la práctica del país interesado. Por desgracia, en este aspecto, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos es francamente deficiente. Para comprender el porqué debemos

estudiar más detenidamente *las facultades y el procedimiento del Comité una vez recibidos los informes de los Estados partes.*

El texto principal tocante a lo anterior es el párrafo 4 del artículo 40, que comprende las etapas siguientes:

1. El Comité deberá estudiar los informes presentados por los Estados partes (como ya hemos visto, puede obtener las opiniones de las Instituciones Especializadas en materias de su competencia).

2. El Comité elabora entonces sus propios informes "y todos aquellos comentarios generales que considere apropiados", los cuales deberá transmitir a los Estados partes.

3. El Comité *también puede* transmitir estos comentarios al Consejo Económico y Social (pero no está obligado a hacerlo) junto con los informes de los Estados partes.

4. Los Estados partes *pueden presentar* al Comité sus observaciones sobre los comentarios de éste acerca de sus informes. Pero no se dice nada sobre la presentación de estas observaciones al Consejo Económico y Social toda vez que el comité hubiere enviado sus comentarios a este órgano.

5. Conforme al artículo 45 del Pacto, el Comité debe presentar a la Asamblea General un informe anual sobre sus actividades a través del ECOSOC.

Las razones de la deficiencia en estos procedimientos son las siguientes:

a) El Comité está autorizado a hacer sólo "comentarios generales".  
b) Los Estados interesados no son constreñidos a emprender ninguna acción en relación con los comentarios hechos por el Comité a sus informes. "Pueden presentar... sus observaciones sobre cualquier comentario que se haga...", pero también los pueden ignorar por completo.

c) Más generalmente, es común en los sistemas de información (por ejemplo, en los procedimientos de la OIT y del Consejo de Europa) que los expertos independientes presenten sus conclusiones a algún órgano político, y que entonces sea éste el autorizado a hacer recomendaciones formales y precisas al gobierno interesado. Esta etapa del procedimiento no aparece en el Pacto.

En resumen, de acuerdo con las disposiciones del Pacto sobre el sistema de información, podemos decir que la obligación de los Estados partes de informar es correcta, y también lo es la práctica de establecer un diálogo constructivo con los representantes gubernamentales y de obtener información adicional de ellos. El hecho de que algunos gobiernos se retrasen en enviar sus informes es lamentable, pero no

muy grave. En segundo lugar, las oportunidades para obtener información independiente son notoriamente inadecuadas, lo que dará a las ONG un problema más y una preocupación adicional a los miembros del Comité. En tercer lugar, las disposiciones del Pacto y de las Reglas de Procedimiento en cuanto a la independencia de los miembros del Comité, son adecuadas, aunque sería necesario vigilar para asegurarse de que los gobiernos las respetan. En cuarto lugar, el Pacto es claramente defectuoso si examinamos la posibilidad de recomendar acciones correctivas, en caso de que las medidas nacionales sean insuficientes para cumplimentar los derechos proclamados por el Pacto.

No es sorprendente que existan fallas y deficiencias en el sistema de información instituido por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, toda vez que éste es el producto de una comunidad heterogénea y conservadora dentro de las Naciones Unidas, algunos de cuyos miembros estaban en total desacuerdo sobre la cuestión fundamental de instituir cualquier sistema de control internacional que fuere. Viéndolo desde este punto de vista el sistema de información es un compromiso razonable, será un reto para el Comité de Derechos Humanos lograr que tal sistema sea lo más efectivo posible.

## 2. *El procedimiento entre los Estados partes*

Estas propuestas incluían sugerencias para el establecimiento de una Corte Internacional de Derechos Humanos, una Comisión de Investigación Internacional, un Alto Comisionado o Procurador General de los Derechos Humanos, una nueva Institución Especializada para la ejecución de los Pactos, y el establecimiento de un panel de expertos independientes algunos de los cuales, dado el caso, podrían formar un Comité *ad hoc* de Derechos Humanos. Estas propuestas surgieron durante el periodo de gran entusiasmo por establecer un nuevo orden mundial que sucedió a los horrores de la Segunda Guerra Mundial. Pero pronto, los métodos tradicionales de la diplomacia y las nociones de soberanía se reafirmaron y estas nuevas y ambiciosas ideas no recibieron el grado de apoyo necesario. Para 1950, la Comisión decidió que debía existir un órgano permanente de personas independientes para examinar supuestas violaciones a los derechos humanos, pero el cual sólo sería accesible a los Estados, y no a individuos u organizaciones no gubernamentales. Esta posición continuaba sin ningún cambio cuando la Comisión terminó sus trabajos sobre los proyectos de Pactos, en 1954.

El Tercer Comité de la Asamblea General, en lugar de fortalecer

las facultades del Comité de Derechos Humanos para conocer de los diferendos interestatales, hizo exactamente lo contrario. El cambio más importante que realizó fue convertir la competencia del Comité para el examen de las demandas interestatales en un procedimiento opcional, en lugar de uno que se aplicara automáticamente a todos los Estados partes, como se preveía en el proyecto de 1954. Así, el artículo 41 del Pacto, que establece detalladamente el procedimiento para considerar las "comunicaciones" interestatales, comienza con los siguientes términos: "Un Estado parte... puede declarar en cualquier momento... que reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones en las que un Estado parte reclame que otro Estado parte no está cumpliendo con sus obligaciones conforme al presente pacto." Por lo tanto, se requiere de una declaración por separado reconociendo esta competencia, independientemente del acto de ratificación. Además, no es suficiente que el Estado supuestamente responsable de la violación haya hecho tal declaración; las comunicaciones podrán ser consideradas por el Comité únicamente si el Estado reclamante también la ha hecho. Debe haber (en un nuevo sentido) "igualdad de armas". Solamente los Estados que estuvieron de acuerdo en exponerse a sí mismos a este procedimiento, tienen el derecho de usarlo contra otro Estado parte. Además, según el párrafo 2, del artículo 41, el procedimiento sólo entrará en vigor cuando diez Estados hayan hecho sus declaraciones respectivas. A finales de 1979, o sea trece años después de que se aprobaron los Pactos por la Asamblea General, y cerca de tres años después de que el Pacto de Derechos Civiles y Políticos entrara en vigor, solamente doce de sesenta y un Estados partes habían hecho la declaración establecida en el artículo 41. Entonces se evidenció que este procedimiento estaba lejos de constituir la medida principal de implementación establecida en el Pacto.

La segunda forma en que el Tercer Comité moderó las propuestas de la Comisión de 1954, es que el Comité de Derechos Humanos ya no tiene el derecho de pronunciarse sobre la cuestión de la violación. El procedimiento establecido en el artículo 41 del Pacto contempla, en primer lugar, negociaciones bilaterales entre los dos Estados interesados; en segundo lugar, si el problema no fuese así resuelto cualquiera de los dos Estados puede referirlo al Comité de Derechos Humanos, el cual deberá examinar la cuestión en reuniones privadas, y sólo después de que se hubieren agotado los recursos internos; el Comité podrá requerir toda la información pertinente, y los Estados partes podrán estar representados y hacer exposiciones orales y escritas; en tercer lugar, el Comité debe estar dispuesto a prestar sus buenos oficios, con

el propósito de llegar a una solución amistosa del problema, basada en el respeto por los derechos humanos; en cuarto lugar, si esto no se ha logrado, se requiere que el Comité presente un informe *que deberá limitarse a una breve exposición de los hechos*, junto con las exposiciones escritas y orales de los Estados partes. Entonces, es evidente que las funciones del Comité en relación con las controversias interestatales están prácticamente limitadas a establecer los hechos y a proponer sus buenos oficios y ejecutarlos si se acepta la oferta. Como lo admitieron ciertos representantes en el Tercer Comité, el Comité de Derechos Humanos "ya no es lo mismo que el órgano cuasijudicial que la Comisión de Derechos Humanos propuso originalmente", sino que "más bien es algo así como un órgano funcional".

Sin embargo, existe otra posibilidad de procedimiento en el artículo 42 del Pacto. Éste establece que si un caso sometido al Comité conforme al artículo 41 no se resuelve a satisfacción de los Estados partes interesados, entonces el Comité puede, previo consentimiento de esos Estados, designar una Comisión de conciliación *ad-hoc*, la que a su vez pondrá a la disposición de las partes sus buenos oficios "con el fin de llegar a una solución amistosa del caso, fundada en el respeto del presente Pacto". La Comisión constará de cinco miembros, quienes serán nacionales de los Estados que hayan aceptado el procedimiento del artículo 41, pero no nacionales de los Estados partes en el diferendo. El artículo 42 prevé con detalle la composición, el método de elección y el procedimiento de la Comisión de Conciliación; en particular estipula que la información obtenida por el Comité de Derechos Humanos debe ponerse a la disposición de la Comisión, la cual puede también pedir a los Estados interesados información adicional.

La Comisión de Conciliación deberá redactar un informe una vez concluido su trabajo, o en todo caso después de un año de habersele sometido el problema. De haberse llegado a una solución amistosa, el informe contendrá una breve exposición de los hechos y de la solución a la que se llegó. Si no se logró ninguna solución amistosa, el informe contendrá una exposición completa de los hechos y de las opiniones de la Comisión en cuanto a "las posibilidades de una solución amistosa".

Los Estados partes indicarán, dentro de los tres meses en que recibieron el informe, "si aceptan o no el contenido del informe de la Comisión".

Las disposiciones de los artículos 41 y 42 se pueden resumir diciendo que en los diferendos interestatales el Comité de Derechos Humanos actúa como mediador, mientras que la Comisión de Conciliación actúa como mediadora y tal vez como conciliadora, siempre y cuando los

Estados partes en controversia hayan declarado aceptar la competencia del Comité y de la Comisión de Conciliación. Considerando el reducido número de Estados que han hecho tal declaración, es probable que transcurran varios años antes de que el Comité de Derechos Humanos desempeñe un papel significativo en los diferendos interestatales. Refuerza esta conclusión el hecho de que de los doce primeros Estados que aceptaron la competencia de la Comisión para conocer de las controversias interestatales, nueve eran partes de la Convención Europea sobre Derechos Humanos y éstos, por lo general, no someterán al Comité de las Naciones Unidas asuntos que puedan ser considerados por la Comisión Europea de Derechos Humanos. Además, los Estados comunistas han hecho manifiesto que no aceptarán este procedimiento opcional, ya que se oponen al principio básico en el que se fundamenta. En realidad, es difícil creer que un gobierno que no sea el de un país democrático (en el sentido tradicional) con garantías reales de la libertad de expresión y asociación, elecciones libres, protección contra detenciones arbitrarias y procesos judiciales legales, querrá exponerse a la posibilidad de que otros Estados se quejen de que está violando los derechos civiles y políticos. Hoy día, se estima generalmente que no existen más de treinta Estados democráticos en el mundo moderno. Veinte de ellos son miembros del Consejo de Europa y partes de la Convención Europea, y por lo tanto utilizarán los procedimientos de Estrasburgo en lugar de los previstos en los artículos 41 y 42 del Pacto de las Naciones Unidas. De ahí que las perspectivas de un uso extensivo de este último no sean considerables.

### 3. *Quejas individuales*

La verdadera prueba de efectividad de un sistema de control internacional para la protección de los derechos humanos, se encuentra en la respuesta a la pregunta de si permite o no al individuo, cuyos derechos han sido violados, buscar la solución de un órgano de control internacional. La respuesta que demos a esta pregunta dependerá de nuestro enfoque en cuanto a la naturaleza del derecho internacional y a la posición del individuo en el derecho internacional.

No hay duda en que la concepción clásica del derecho internacional postula que éste es el derecho que regula las relaciones entre los Estados sin que en el mismo tenga cabida el individuo. Se supone que sus intereses están protegidos por el Estado del que es nacional y no tiene *locus standi* ante tribunales u organizaciones internacionales. De igual manera, no cabe duda de que en la segunda mitad del siglo

XX se han establecido algunas excepciones a esta doctrina clásica. La pregunta que se hace todo internacionalista moderno es si estas excepciones deben ser apoyadas y perfeccionadas, o bien, si se han de rechazar y restringir. Durante treinta años, las opiniones de los internacionalistas sobre esta cuestión han estado divididas, y sin duda el debate continuará por lo menos durante otra generación. Existe una inmensa literatura sobre esta materia, y ha habido y continuará habiendo innumerables discursos al respecto en los órganos de las Naciones Unidas y en otras partes.

Para ir de lo general a lo particular, existen dos argumentos prácticos que son determinantes en la opinión de este autor. El primero de éstos es que la doctrina clásica del derecho internacional simplemente no funciona dentro del contexto de la protección de los derechos humanos. Si se violan los derechos de un individuo, esto se deberá, en la gran mayoría de los casos, a actos realizados por órganos o dependencias del Estado del que el individuo es nacional. Por lo tanto no tiene sentido decir que el Estado del que él es nacional protegerá sus derechos, cuando ese Estado es *ex hypothesi* el ofensor. El segundo argumento es que, como bien se sabe, las Naciones Unidas recibe varios miles de comunicaciones cada año, con quejas de las violaciones a los derechos humanos en todo el mundo. El artículo 1 de la Carta establece que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es "realizar la cooperación internacional... en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos..." y existen otras siete referencias en la Carta a las funciones de las Naciones Unidas y de sus órganos en relación con los derechos humanos. Si —como sucedió en una ocasión— la organización no toma ninguna medida con respecto a las comunicaciones que recibe, esto la conduciría inevitablemente al desprestigio y mostraría que no está cumpliendo con una de sus principales funciones. Consideraciones tanto de sentido común como de preservación de la reputación de las Naciones Unidas, hacen necesaria la adopción de una actitud constructiva y positiva sobre la cuestión del acceso del individuo a las instancias internacionales.

Estas consideraciones han conducido a discusiones, a lo largo de muchos años, en diferentes órganos de las Naciones Unidas, acerca de si la Comisión de Derechos Humanos puede o no tomar medidas respecto de las comunicaciones individuales y de organizaciones no gubernamentales, que se quejan de violaciones. Finalmente, estas discusiones condujeron al Consejo Económico y Social a adoptar, en 1970, su *resolución 1503* que autoriza a la Comisión a examinar "co-

municaciones, junto con respuestas de los gobiernos, si las hay, que parezcan revelar una práctica sistemática de graves violaciones de los derechos humanos". El procedimiento es complicado y hasta ahora los resultados han sido más bien decepcionantes. No nos corresponde en este curso examinar el procedimiento de la *resolución 1503*; pero se menciona su existencia como la primera prueba de que las Naciones Unidas no pueden ignorar totalmente las quejas individuales de violaciones a sus derechos humanos.

Existe un tercer argumento importante para permitir a los individuos que creen que sus derechos han sido violados a recurrir a un órgano internacional de control. Una vez admitido que el órgano internacional puede conocer de quejas interestatales, entonces, si no existe ningún derecho de petición individual, la única vía disponible es un procedimiento interestatal. Esto quiere decir que los individuos agraviados podrán buscar otro gobierno que proteja su causa, presentando el caso contra el gobierno del que son nacionales. De ahí que a los ciudadanos griegos, cuyos derechos fueron violados por el régimen militar de su país en 1967, se les orilló a acudir a los gobiernos escandinavos en busca de ayuda. Obviamente, es mejor en interés de las relaciones pacíficas entre los Estados, que lo que esencialmente es un problema individual o nacional, sea tratado como tal, y no transformarse en una controversia internacional entre Estados, con todas las consecuencias que esto podría implicar.

Cuando el Pacto de Derechos Civiles y Políticos estaba en proyecto, surgió la necesidad de encarar la cuestión de si las medidas de implementación que se establecerían en el Pacto incluirían el derecho de petición individual ante el Comité de Derechos Humanos.

El Tercer Comité discutió la cuestión ampliamente; durante la discusión, se presentaron todos los viejos argumentos en pro y en contra de la petición individual (algunos de los cuales ya citamos anteriormente). Finalmente, en el debate se planteó la cuestión de si tal procedimiento debía incluirse en el propio Pacto, sobre una base opcional, o en un protocolo adicional por separado, que también sería opcional. El representante del Líbano hizo una proposición formal en este último sentido, la cual fue adoptada por 41 votos a favor, 39 en contra y 16 abstenciones. De ahí que se decidiera, por una mayoría muy reducida, la incorporación del derecho de petición individual en un texto legal separado.

En cierto sentido, parece lamentable que una medida de implementación tan importante deba estar ausente del propio Pacto. Por otro lado, probablemente ésta fue una sabia decisión, porque su inclusión

en el Pacto sin duda dificultaría más el procedimiento de ratificación en ciertos países. También quizás exista una ventaja psicológica en el hecho de que esta medida esté incluida en un Protocolo Opcional separado, ya que este hecho llama más la atención sobre la existencia del procedimiento de petición individual que si el mismo estuviera establecido en un nuevo artículo 43 del Pacto. Actualmente, el Protocolo se incluye por separado en la lista de los tratados de las Naciones Unidas; las ratificaciones se publican y hasta cierto punto se divulgan; de ahí que sea objeto de mayor atención en el procedimiento opcional previsto por el artículo 41 del Pacto. No debemos exagerar el peso de este argumento, pero —en la balanza— nada parece haberse perdido y probablemente algo se ha ganado del hecho de que el Protocolo Opcional exista como un texto legal separado.

Cuando consideramos las actuales disposiciones del Protocolo Opcional, vemos que todo Estado parte del Pacto que ratifica el Protocolo, "reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos sujetos a su jurisdicción, que se quejan de ser víctimas de una violación, por parte de este Estado, de cualquiera de los derechos establecidos en el Pacto". Los artículos 2 y 3 del Protocolo introducen la regla del agotamiento de los recursos internos, y disponen que se considerarán inadmisibles las comunicaciones anónimas, abusivas o incompatibles con las disposiciones del Pacto. El artículo 5, párrafo 2, introduce otra condición de admisibilidad, excluyendo las comunicaciones relacionadas con un asunto que esté siendo examinado conforme a otro procedimiento de investigación o solución internacionales.

El párrafo 2 del artículo 5 repite también la regla del agotamiento de los recursos internos, añadiendo que no se aplicará esta regla si tales recursos son exageradamente prolongados.

El artículo 4 y los párrafos restantes del artículo 5, tratan del procedimiento del Comité cuando conoce de comunicaciones individuales, las cuales deberán ser comunicadas al Estado parte interesado, el cual, dentro de los seis meses siguientes, "presentará por escrito al Comité explicaciones o declaraciones que aclaren el asunto e indiquen las medidas que, dado el caso, debió tomar el Estado". Nada se dice acerca de las audiencias del caso, y el artículo 5, párrafo 1, aclara que los procedimientos se basarán en "toda la información escrita proporcionada por el individuo y el Estado parte interesados", lo que parecería excluir las audiencias y la información de otras fuentes. Las comunicaciones se examinarán en reuniones a puerta cerrada y, conforme al

artículo 5 párrafo 4: "El Comité deberá comunicar sus conclusiones al Estado parte interesado y al individuo."

Finalmente, de acuerdo con el artículo 6 del Protocolo, el Comité incluirá un resumen de sus actividades en materia del propio Protocolo, en su informe anual para la Asamblea General, conforme lo previene el artículo 45 del Pacto.

De este breve resumen de las disposiciones del Protocolo, se desprende que el procedimiento instituido no es un procedimiento contencioso que permita a la intervención de abogados, el examen de testigos, etcétera, ni tampoco un procedimiento judicial, ya que el Comité de Derechos Humanos no llega a una decisión sobre la cuestión de la violación. No obstante, aún con estas limitaciones, marca un gran avance sobre cualquier otra medida de implementación establecida anteriormente por las Naciones Unidas. Mucho dependerá de cómo el Comité de Derechos Humanos interprete las facultades que le otorga el Protocolo, particularmente al comunicar sus "conclusiones" a los Estados partes, de conformidad con el artículo 5 (4), e informando a la Asamblea General de acuerdo con el artículo 6.

A finales de 1979, veintidós Estados ya habían ratificado el Protocolo Opcional. Sin embargo, poca información podría darse sobre la operación práctica del sistema establecido por el Protocolo Opcional y las reglas resumidas con anterioridad. El primer Informe del Comité a la Asamblea General sobre sus actividades en 1977, registró el compromiso, en su primera sesión, de un Grupo de Trabajo de cinco miembros de considerar comunicaciones, y, en la segunda sesión, el compromiso de otro grupo de considerar la admisibilidad de las comunicaciones. Dado que los procedimientos son confidenciales, no se publicó información acerca de la identidad de los demandantes, ni en cuanto a las violaciones alegadas, ni sobre los Estados en contra de los que se presentaron las quejas. El informe del Comité se limita a las medidas procedimentales tomadas: dos decisiones de inadmisibilidad; varias decisiones de transmitir comunicaciones a los gobiernos para sus observaciones sobre admisibilidad; solicitud de mayor información a los quejosos, incluyendo los pasos dados para agotar los recursos internos, etcétera. El segundo Informe Anual del Comité contiene información más completa, a pesar de que principalmente es en materia de procedimiento.

Cuando el Comité tuvo su quinta sesión (octubre-noviembre de 1978) ya había recibido 40 comunicaciones concernientes a los siguientes Estados: Canadá, Dinamarca, Finlandia, Mauricio, Noruega, Uruguay y Zaire. Siete comunicaciones han sido declaradas admisibles y sus

méritos examinados en sesiones subsecuentes; siete comunicaciones han sido declaradas inadmisibles al no cumplir con las condiciones requeridas por el Protocolo; una fue retirada por su autor, y de las restantes se estaba aún examinando su admisibilidad. Por supuesto, el Informe no da detalles de los casos, pero da indicaciones precisas de lo que piensa el Comité sobre cuatro tópicos: la postura del autor, el examen de las quejas *ratione temporis*, el agotamiento de los recursos internos y el problema de determinar si el asunto está siendo examinado conforme a otro procedimiento internacional de investigación o resolución.

Naturalmente, tiempo pasará antes de que podamos formar un juicio equilibrado sobre la efectividad del sistema instituido por el Protocolo Opcional. La evidencia, hasta ahora, parece mostrar que el Comité de Derechos Humanos comenzó bien con el cumplimiento de sus importantes responsabilidades.

#### IV. COMPARACIÓN ENTRE EL COMITÉ DE LAS NACIONES UNIDAS, LA COMISIÓN EUROPEA Y LA COMISIÓN INTERAMERICANA

Una vez examinadas, hasta cierto punto, las funciones y los procedimientos del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, explicaremos ahora, con mayor brevedad, los de la Comisión Europea y de la Comisión Interamericana, lo que permitirá una comparación de los tres órganos.

##### 1. *La Comisión Europea de Derechos Humanos*

La Comisión se compone de tantos miembros como altas partes contratantes hay en la Convención. De hecho (aunque no necesariamente) hay un nacional de cada Estado y en la actualidad (1980) la Comisión cuenta con veinte miembros. Actúan a título individual y no como delegados gubernamentales. Según el artículo 24 de la Convención, cualquier parte puede referir a la Comisión una supuesta violación de la Convención por cualquier otra parte.

Este sistema de control internacional es valioso, pero aún no es suficiente. La razón es que el objeto de la Convención es proteger a los individuos y no a los Estados. Por consiguiente, lo que es necesario es otorgar al individuo un derecho de acción ante un órgano internacional que sea competente para llamar a la parte ofensora a explicarse.

El gran mérito de la Convención Europea sobre Derechos Humanos es el haber instituido un procedimiento que permita a un individuo quejarse ante la Comisión Europea, aun en contra de su propio gobierno.

Esto fue una innovación importante en el derecho internacional; tan fue así, que algunos gobiernos dudaron en aceptarla. En tal virtud, el derecho de petición individual se volvió opcional y, por lo tanto, sólo rige entre los Estados que expresamente han declarado su aceptación. Debe acreditarse a catorce gobiernos europeos que han aceptado este novedoso procedimiento (Austria, Bélgica, Dinamarca, República Federal de Alemania, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y el Reino Unido); se espera que las demás partes contratantes sigan su ejemplo, para que de esta forma la Convención pueda aplicarse plenamente en sus territorios.

Desde un principio, la Comisión era competente para examinar casos presentados por un Estado en contra de otro. De hecho, sólo nueve demandas interestatales han sido aceptadas en veinticinco años: a) los dos casos presentados por Grecia contra el Reino Unido referentes a la situación en Chipre, cuando todavía era una colonia inglesa, los cuales fueron retirados por acuerdo entre las partes después de los acuerdos celebrados en Zurich y Londres para establecer el estatuto constitucional de Chipre; b) el caso de Austria en contra de Italia referente al derecho a un juicio justo; c) los dos casos contra Grecia presentados después del *coup d'état* de abril de 1967; d) el "Caso de Irlanda del Norte" presentado por la República de Irlanda en contra del Reino Unido, y e) los tres casos presentados por Chipre en contra de Turquía, después de la invasión turca de la isla en 1974.

La competencia de la Comisión para conocer de las quejas individuales entró en vigor el 5 de julio de 1955, cuando seis Estados reconocieron el "derecho de petición individual", es decir, el derecho al desagravio otorgado por el artículo 25 a "cualquier persona, organización no gubernamental o grupo de individuos que reclame ser víctima de una violación de los derechos establecidos en esta Convención por una de las Altas Partes Contratantes". Hasta diciembre de 1979 la Comisión había aceptado 8 826 reclamaciones individuales.

Lo primero que la Comisión debe hacer al examinar una reclamación es decidir si ésta es o no admisible, conformándose a una serie de reglas estrictas. El artículo 26 de la Convención establece dos condiciones: la Comisión sólo puede conocer del caso después de que se hubieren agotado todos los recursos internos y dentro de un término de seis meses contados a partir de la fecha en la que se haya dictado la decisión final. Además, según el artículo 27, la Comisión puede rechazar cualquier queja anónima, al igual que toda queja substancialmente igual a otra ya examinada por la Comisión o sometida a otro procedimiento internacional, incompatible con las disposiciones de la

Convención, manifiestamente mal fundada, o que constituya un abuso del derecho de petición.

Quiere decir lo anterior, que existen siete motivos distintos por los que una reclamación puede ser declarada inadmisibile. En tales circunstancias no es sorprendente que la gran mayoría de quejas individuales hayan sido desechadas en esta etapa. Hasta el 31 de diciembre de 1979, se habían admitido únicamente doscientas quince.

Si la Comisión declara admisible un caso, tiene entonces la doble tarea de establecer los hechos y de tratar de lograr un arreglo amistoso del asunto. Hasta ahora, muy pocos casos se han resuelto en esta forma. De no lograrse un arreglo amistoso, la Comisión redacta un informe estableciendo si en su opinión los hechos constatados revelan o no una violación a la Convención.

El informe de la Comisión se transmite al Comité de Ministros del Consejo de Europa. Éste está compuesto por los ministros de Relaciones Exteriores (o sus delegados) de los Estados miembros; éste es esencialmente un órgano político, si bien la Convención le confirió funciones judiciales o cuasijudiciales. El artículo 32 establece que si el caso no se remite a la Corte de Derechos Humanos, el Comité de Ministros decidirá si se cometió o no una violación. El Comité toma este tipo de decisiones por mayoría de dos tercios y cuando se trata de cuestiones más importantes en otras esferas, se requiere la unanimidad. El Comité también puede fijar un plazo dentro del cual el Estado interesado deberá tomar las medidas necesarias para reparar la violación cometida. Las partes acuerdan aceptar sus decisiones como obligatorias.

## 2. *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

El proyecto de Convención presentado a la Conferencia de San José en 1969, preveía dos órganos de protección: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De hecho, la Comisión existía ya desde hacía diez años, ya que se estableció en 1959 por medio de la resolución VIII de la reunión de consulta de los ministros de Relaciones Exteriores llevada a cabo en Santiago de Chile en dicho año. Al principio, la Comisión fue un órgano promocional, pero ha ampliado su esfera de competencia a través de los años, y, en 1965, la resolución XXII de la Conferencia Interamericana de Río, le atribuyó ciertas facultades limitadas para considerar peticiones individuales. Después, en 1967, la Conferencia Interamericana de Buenos Aires, sobre la Reforma de la Carta de la OEA, decidió que la Comisión de Derechos Humanos fuera uno de los órga-

nos estatutarios de la Organización, estableciendo que la Convención Americana sobre Derechos Humanos determinaría la estructura, competencia y procedimiento de la Comisión.

Consecuentemente, el proyecto de Convención sometido a la Conferencia de San José proponía dar a la Comisión ya existente nuevas facultades y atribuciones y crear una Corte de Derechos Humanos. El procedimiento que se propuso era muy parecido al de la Convención Europea, con la importante excepción de que la Comisión Interamericana (a diferencia de la Comisión Europea) tendría la facultad para tomar una decisión obligatoria, sobre la cuestión de si un Estado parte ha cometido o no una violación de la Convención, cuando el caso no hubiere sido remitido a la Corte (en contraste con el sistema europeo, según el cual la Comisión solamente emite su opinión y el Comité de Ministros o la Corte toman la decisión final).

La II Comisión de la conferencia discutió con gran detalle (principalmente en un grupo de trabajo de once miembros) los artículos sobre la Comisión y la Corte de Derechos Humanos. Los principales puntos que se discutieron y la decisión final fueron los siguientes:

La Comisión se compondrá únicamente de siete miembros. Representará a todos los miembros de la Organización (artículos 34 y 35). Los miembros de la Comisión actuarán a título personal (artículo 36). Se presentó una propuesta para incluir un artículo que estableciera las funciones incompatibles con las de miembros de la Comisión y la Corte; se decidió establecer el principio de la incompatibilidad en la Convención, pero dejar la determinación de los detalles al Estatuto de cada órgano (artículo 71). Se pidió tanto a la Comisión (artículo 39) como a la Corte (artículo 60) que prepararan un estatuto, lo cual se realizó y fue aprobado por la Asamblea General de la OEA. Cada órgano puede adoptar sus propias reglas de procedimiento.

Se propuso que la Asamblea General de la OEA tuviera la facultad para aumentar el número de miembros de la Comisión, si las circunstancias lo exigieren (por ejemplo, tomando en cuenta el volumen de trabajo, particularmente si los miembros de la Comisión tienen otras ocupaciones profesionales). Sin embargo, la propuesta se rechazó aparentemente por temor a que tal acción de un órgano político pudiera llegar a afectar la independencia de la Comisión.

Mucho se discutió de si todos los Estados miembros de la Organización, o solamente las partes contratantes de la Convención tendrían el derecho: a) a proponer candidatos; b) a elegir miembros; c) a que sus nacionales fuesen miembros de la Comisión. Se decidió que, puesto que la Comisión es un órgano de la OEA en su totalidad (como

resultado del Protocolo de Buenos Aires), y que las funciones de la Comisión original, que se ejercían en favor de todos los Estados miembros, serían asumidas por la nueva Comisión, todos los Estados miembros deberán participar en la elección y sus nacionales podrán ser miembros de la misma.

*Competencia y Procedimiento de la Comisión.* La Comisión será competente —a semejanza con lo dispuesto por el artículo 25 de la Convención Europea— para examinar peticiones de individuos, grupos de individuos u organizaciones no gubernamentales que reclamen que un Estado ha violado la Convención (artículo 44). Pero —a diferencia del artículo 25 de la Convención Europea— la aceptación de esta competencia no es opcional sino obligatoria. Probablemente esta diferencia represente el avance más importante logrado por la Convención Americana.

Esto no se logró sin mucha discusión. Cuando se examinaba el artículo en la II Comisión, Argentina propuso que el derecho de petición individual fuese opcional, propuesta apoyada por los delegados de Panamá (quien citó la Convención Europea), de Nicaragua y de la República Dominicana. Chile, apoyado por Uruguay, por los Estados Unidos de Norteamérica y otros países, y seguido por México, abogó a favor de una disposición obligatoria sobre el derecho de petición individual. Esta opinión se aceptó por diez votos a favor, ninguno en contra y cinco abstenciones.

El texto sometido a la conferencia contenía una disposición para demandas interestatales sobre una base opcional, es decir, que éstas podían ser presentadas sólo por y contra un Estado que hubiese aceptado expresamente este procedimiento.

El grupo de trabajo de la II Comisión recomendó, por mayoría, que esto también podría convertirse en un procedimiento obligatorio. Pero la propuesta no prosperó. Como resultado, el procedimiento para demandas interestatales continúa siendo opcional (artículo 45). En cualquier momento y por un periodo limitado o ilimitado, se puede presentar una declaración aceptando la competencia de la Comisión. También se sugirió, y se aceptó, la posibilidad de que un Estado hiciera tal declaración aceptando la competencia *ad hoc* de la Comisión para un caso particular.

En lo que respecta a la competencia de la Comisión, la Convención Americana resulta ser justamente lo opuesto de la Convención Europea. La aceptación del derecho de petición individual viene automáticamente con la ratificación, mientras que el procedimiento para demandas interestatales es opcional. Sin duda, esto significa un gran avance en el

establecimiento de un sistema efectivo de control internacional —siempre y cuando no provoque el que muchos Estados rehúsen ratificar la Convención—. Por supuesto, la ratificación es más fácil bajo el sistema europeo más flexible.

Las reglas de admisibilidad (artículos 46 y 47) en lo general son similares a las de la Convención Europea. Incluyen el requisito del agotamiento de los recursos internos y exigen que la petición sea presentada dentro de los seis meses que siguen a la notificación de la decisión final interna. Al tomar en cuenta el problema de si un reclamante puede presentar su caso sucesivamente ante la Comisión de las Naciones Unidas y la comisión regional, se sugirió que la petición fuera declarada inadmisibile si anteriormente se había sometido a otro procedimiento de solución internacional. Se aceptó esta sugerencia y se incorporó al artículo 47, *d*), del texto final.

Al igual que su contraparte europea, la Comisión Interamericana tiene como primera tarea (una vez que el caso ha sido admitido) la de establecer los hechos. Podrá llevar a cabo una investigación, para cuya realización efectiva los Estados interesados darán toda la ayuda necesaria (artículo 48, *d*). México propuso adicionar una frase para que no se pudiera llevar a cabo una investigación en el territorio de un Estado sin el consentimiento previo del mismo. Se rechazó esta propuesta; entonces México hizo una declaración interpretativa al respecto en la última sesión plenaria.

En el artículo 48, 2), se establece un procedimiento urgente para casos de emergencia. Esto no tiene contraparte en la Convención Europea.

La Comisión deberá tratar de lograr un arreglo amistoso. El procedimiento (artículos 48, 1, *f*, y 49) es muy similar al establecido en la Convención Europea. Si no se logra ningún arreglo amistoso, la Comisión redactará un informe, en el cual establecerá los hechos y expresará sus conclusiones; puede hacer las propuestas que considere apropiadas —de nuevo, en gran parte, es igual a la Comisión Europea—.

Mucho se discutió sobre lo que debería suceder en la siguiente etapa. En el proyecto sometido a la conferencia se proponía que, si el caso no se sometía a la Corte en un término de tres meses, la Comisión debería tomar una decisión final sobre la cuestión de la violación.

Cuando se discutió lo anterior en la II Comisión de la conferencia, un grupo de Estados encabezados por Argentina y México se opusieron a la idea de que la Comisión pudiese tomar decisiones obligatorias en absoluto. Se sostenía que, en tanto que cuestión práctica —distinta de la teoría legal—, las conclusiones de la Comisión no debían ser

más que recomendaciones, ya que no se puede forzar a los gobiernos a aceptarlas si no desean hacerlo; en consecuencia, sería mejor poner el texto de acuerdo con los hechos más que tratar en vano de hacer lo contrario, lo que daría como resultado el que muchos gobiernos se vieran imposibilitados para aceptar la Convención. Mientras que cierto número de delegados oponían este argumento, el representante de Chile afirmaba que el derecho de petición individual ante la Comisión era la disposición más importante de la Convención, y debería recibir el más amplio apoyo posible; en consecuencia, si México y Argentina aceptaban el derecho de petición individual como obligatorio a condición de que las conclusiones de la Comisión no fueran más que recomendaciones, él pagaría tal precio con tal de asegurar su apoyo. El delegado mexicano confirmó que su país estaba dispuesto a aceptarlo, mientras que el delegado de Argentina señaló que el cambio propuesto aumentaría las posibilidades de aceptación por parte de su gobierno.

Como resultado de esta discusión, el artículo correspondiente se volvió a redactar con el fin de disponer que, si en un término de tres meses no se resuelve o se somete el caso a la Corte, entonces la Comisión podrá, por mayoría absoluta de sus miembros, "emitir sus opiniones y conclusiones tocante a la cuestión sometida a su consideración". La Comisión podrá hacer entonces cualquier recomendación pertinente y fijará un término dentro del cual el Estado interesado deberá tomar las medidas necesarias para remediar la situación. Al expirar el término, la Comisión decidirá si el Estado tomó o no las medidas adecuadas y si publicará o no su informe (artículo 51).

Políticamente hablando, no hay duda de que éste fue un compromiso acertado. Sin embargo, legalmente hablando, debe hacerse notar que la Convención Americana no contempla una *decisión* definitiva sobre la cuestión de la violación, si el caso no es sometido a la Corte. No obstante, la Convención Americana va mucho más allá que el Pacto de las Naciones Unidas en este aspecto.

Dos cuestiones más que deben hacerse notar en relación con las funciones de la Comisión son: una, que los Estados deberán proporcionar a la Comisión, una vez que se les haya solicitado, información acerca de la forma en que su derecho nacional asegura la efectiva aplicación de cualquiera de las disposiciones de la Convención (artículo 43) —disposición comparable con el artículo 57 de la Convención Europea, pero con la diferencia de que el derecho de iniciativa corresponde a la Comisión y no al secretario general—, otra, ya mencionada anteriormente en la parte 1, que la Comisión tiene, conforme

al artículo 42, ciertas funciones en relación con los derechos económicos y sociales, aunque éstas son más limitadas.

### 3. Comparación de los tres órganos

Habiendo constatado una serie de similitudes y diferencias entre el Comité de las Naciones Unidas y las dos comisiones regionales, quizá podríamos resumir los resultados de la comparación de la siguiente manera:

#### a) *Miembros y elección; sesiones*

La Comisión Interamericana cuenta sólo con siete miembros (artículo 34) y representa a todos los países miembros de la OEA (artículo 35. Cf., artículos 112 y 150 de la Carta de la OEA, reformada en Buenos Aires en 1967). Se eligen por medio de la Asamblea General de la OEA (artículo 36).

El Comité de las Naciones Unidas consta de 18 miembros (artículo 28 del Pacto). Se eligen por los Estados partes (artículo 30) y su competencia se extiende sólo a los Estados partes. No es un órgano de las Naciones Unidas.

La Comisión Europea cuenta con el mismo número de miembros que de altas partes contratantes (artículo 20 de la Convención Europea). Esto significa que en la actualidad hay veinte miembros. Los elige el Comité de Ministros del Consejo de Europa (artículo 21). Las funciones de la Comisión se extienden solamente a las partes contratantes.

En los tres casos, los miembros actúan a título personal (artículos 36, 28 y 23, respectivamente).

En el caso de la Comisión Interamericana, uno puede preguntarse si una Comisión de tan sólo siete miembros es o no lo suficientemente grande como para cumplir las funciones que le impone la Convención, particularmente en la medida en que vayan aumentando las quejas individuales, como probablemente sucederá.

Estos tres órganos se reúnen periódicamente: el Comité de las Naciones Unidas por lo general celebra tres sesiones al año, la Comisión Interamericana efectúa dos sesiones ordinarias y con frecuencia una extraordinaria, y la Comisión Europea tiene por lo general cinco sesiones plenarias al año. Estos tres órganos bien podrían requerir sesiones más frecuentes a fin de desahogar el volumen de trabajo.

Pero entonces surge otro problema. La gran mayoría de los miembros de estos órganos tienen otras ocupaciones profesionales lo que

no les permitiría dedicar más tiempo a estos órganos internacionales ¿plantea esto la cuestión de miembros de tiempo completo sobre bases salariales? ¿Las organizaciones interesadas están preparadas para aceptar las consecuentes implicaciones presupuestarias? Estas preguntas plantean verdaderos problemas, pero será necesario enfrentarlos lo antes posible.

*b) Competencia de los tres órganos*

*i) Procedimiento de informes*

Ésta es la función principal del Comité de las Naciones Unidas (artículo 40-*cf.*, *supra*, parte III, pp. 19 y ss.). Los Estados partes de la Convención Americana solamente informan a la Comisión Interamericana en respuesta a una solicitud específica de información (artículos 41, *d* y 43) excepto en lo que se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales, respecto de los cuales existe obligación de enviar a la Comisión copias de los informes anuales presentados al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (artículo 42).

La Convención Europea no establece la obligación automática de presentar informes a la Comisión, a menos que el secretario general del Consejo de Europa lo solicite.

*ii) Reclamaciones interestatales*

Éste es un procedimiento opcional tanto en el sistema interamericano como en el de las Naciones Unidas (artículo 45 de la Convención Americana; artículo 41 del Pacto de las Naciones Unidas). Esto contrasta con el procedimiento de la Convención Europea, según el cual, todas las partes contratantes aceptan la jurisdicción de la Comisión Europea, para conocer de cualquier violación a la Convención alegada por otra parte contratante (artículo 24 de la Convención Europea).

La Comisión Interamericana (artículo 48), el Comité de las Naciones Unidas (artículo 41) y la Comisión Europea (artículo 28) tienen como tarea tratar de lograr un arreglo amistoso. Si éste no se logra, la Comisión Interamericana redacta un informe estableciendo los hechos y sus conclusiones, propuestas y recomendaciones (artículo 50). El procedimiento europeo es muy similar (artículo 31). El Comité de las Naciones Unidas debe limitarse a una breve exposición de los hechos (artículo 41, párrafo *h*).

El procedimiento europeo conduce a una decisión obligatoria dictada por el Comité de Ministros o por la Corte Europea de Derechos Humanos, en base al informe de la Comisión.

También se debe tomar en cuenta el procedimiento del Pacto de las Naciones Unidas (artículo 42) para la constitución de una Comisión de Conciliación *ad hoc* para diferendos interestatales, siempre que las partes estén de acuerdo. Esto no tiene contraparte en las dos convenciones regionales.

### *iii) Peticiones individuales*

El mayor avance logrado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es que la aceptación del procedimiento de peticiones individuales presentadas a la Comisión Interamericana surge automáticamente con la ratificación de la Convención (artículo 44). En otras palabras, la aceptación de este procedimiento no es opcional, sino obligatoria.

Esto es diferente al procedimiento de la Convención Europea, en el cual la aceptación del derecho de petición individual es opcional (artículo 25). Hasta el 1° de enero de 1980, 14 de las 20 partes contratantes habían aceptado esta disposición opcional.

El Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Políticos y Civiles no contiene ninguna disposición que autorice al Comité de las Naciones Unidas a examinar peticiones individuales. En cambio, este procedimiento se encuentra incluido en un Protocolo Opcional. Al 1° de enero de 1980, 22 de 61 Estados que han ratificado el Pacto, ratificaron ya el Protocolo Opcional.

Los tres instrumentos contienen reglas detalladas sobre el agotamiento de los recursos internos y otras condiciones de admisibilidad (artículos 46 y 47 de la Convención Americana; artículos 3 y 5 del Protocolo Opcional de Naciones Unidas y artículos 26 y 27 de la Convención Europea).

La Comisión Interamericana está facultada para llevar a cabo una investigación al respecto, para cuyo propósito "requerirá, y los estados interesados le proporcionarán, toda la ayuda necesaria" (artículo 48, párrafo 1, *d*). El Comité de las Naciones Unidas no tiene tal facultad. La Comisión Europea puede llevar a cabo, si es necesario, una investigación, para cuya realización efectiva los Estados interesados prestarán toda la ayuda necesaria, previo un intercambio de opiniones con la Comisión (artículo 28, *a*).

Las conclusiones de los tres órganos, después de haber examinado

las peticiones individuales, toman la misma forma que tratándose de las reclamaciones interestatales, según se explicó anteriormente.

## V. COMPARACIÓN ENTRE LA CORTE EUROPEA Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Cuando llega el momento de considerar los órganos judiciales investidos de responsabilidad en materia de derechos humanos, la posibilidad de comparación se limita a las dos cortes regionales, ya que el Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos no incluye disposiciones respecto de ningún órgano judicial.

### 1. La Corte Europea de Derechos Humanos

La Corte cuenta con el mismo número de jueces que de Estados miembros del Consejo de Europa. Esto significa que en la actualidad (1980) existen veintiún jueces en la Corte. Por supuesto, los jueces actúan con absoluta independencia y deben poseer las mismas calificaciones que los miembros de la Corte Internacional de Justicia en La Haya.

Sin embargo, la jurisdicción de la Corte es eventual. Solamente la Comisión o el Estado parte interesado (pero no un reclamante individual) pueden someter un caso a la Corte, y sólo si el Estado demandado ha aceptado su jurisdicción, lo cual puede hacerse *ad hoc* para un caso particular o mediante una declaración general de aceptación de la jurisdicción como obligatoria, de acuerdo con el artículo 46 de la Convención. Hasta ahora, dieciséis Estados han presentado dicha declaración (Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, República Federal de Alemania, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido).

El artículo 43 de la Convención Europea establece que la Corte integrará una cámara de siete jueces para considerar cada caso sometido a ella. El juez nacional de cualquier Estado parte en el caso, será miembro *ex officio* de la cámara; los otros miembros se elegirán por sorteo. Sin embargo, la regla 48 de las Reglas de Procedimiento dispone que la cámara podrá ceder la jurisdicción en favor de la corte plenaria, si surgiere en el caso una cuestión seria que afecte la interpretación de la Convención, y, de hecho, esto ocurre con frecuencia.

La Corte debe decidir si la situación o medida material del procedimiento constituye o no una violación de la Convención Europea sobre Derechos Humanos. En caso afirmativo, la Corte puede otorgar "justa

satisfacción" o daños y perjuicios a la víctima de la violación (artículo 50); pero la Convención no especifica que la Corte pueda ordenar medidas reparadoras. Las Partes Contratantes se comprometen a aceptar la decisión de la Corte en cualquier caso que les concierna (artículo 53), que puede implicar, por ejemplo, la enmienda de la ley, reglamento o práctica administrativa que la Corte haya considerado como violatoria de la Convención. Las sentencias de la Corte se transmiten al Comité de Ministros del Consejo de Europa, el cual se encargará de supervisar su ejecución (artículo 54).

El Segundo Protocolo de la Convención, firmado el 6 de mayo de 1963 y en vigor desde el 22 de septiembre de 1970, confiere a la Corte competencia para emitir opiniones consultivas en ciertas circunstancias. Pero sólo podrá hacerlo a petición del Comité de Ministros del Consejo de Europa; además, las opiniones consultivas no deberán versar sobre el contenido o alcance de los derechos definidos en la Convención o en sus Protocolos, ni con cualquier otra cuestión que pueda surgir en el curso de los procedimientos contenciosos. Por lo tanto, se desprende que este Protocolo fue concebido en forma tan restringida, que pocos asuntos existen en los que la Corte pueda ejercer su competencia consultiva.

Sería preferible que se ampliara considerablemente esta competencia, y se extendiera hasta incluir la competencia para dictar reglas "prejudiciales" sobre la interpretación de la Convención, a solicitud de las cortes nacionales, semejantes a la conferida a la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, por el artículo 177 del Tratado de Roma de 1957.

## 2. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*

El proyecto de convención presentado a la Conferencia de San José en 1969 incluía una disposición para la creación de una Corte Interamericana de Derechos Humanos, facultada para tomar una decisión final sobre una supuesta violación, si la Parte Contratante interesada decidía someter el caso a la Corte, después de que la Comisión hubiera examinado el asunto y expresado su opinión. Sin embargo, la jurisdicción de la Corte sería opcional, como en la Convención Europea.

Durante la conferencia, hubo primero una discusión general sobre la cuestión de si se deseaba establecer una Corte de Derechos Humanos dentro del marco americano. El representante de México lo consideraba prematuro, y señaló que su gobierno no estaba de acuerdo en que tal órgano tuviera la facultad de poner en tela de juicio la le-

galidad de los actos de un Estado; por tanto, preferiría que se omitiera la Corte de la Convención. Sin embargo, cierto número de delegaciones pensaron que era indispensable incluir disposiciones sobre la Corte (Costa Rica, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Honduras, Venezuela y Uruguay). El representante de Chile señaló que esto sería la culminación lógica en 1969 del proceso iniciado en 1948, con la proclamación de la Declaración Americana, y continuado con el establecimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1959. Los Estados Unidos de América también se pronunciaron en favor de la creación de la Corte, señalando que si su jurisdicción era opcional, esto no crearía problemas a los Estados que no desearan aceptarla. Al concluir la discusión general, se aceptó establecer una Corte Interamericana de Derechos Humanos con jurisdicción opcional. Los siguientes son algunos de los puntos que se discutieron cuando se redactaba el texto.

### *Miembros y elección de la Corte*

La Corte constará de 7 jueces, elegidos a título individual entre juristas de la más alta autoridad moral y reconocida competencia, que reúnan las calificaciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones judiciales (artículo 52). A diferencia del procedimiento de elección de los miembros de la Comisión, solamente las Partes Contratantes de la Convención pueden proponer candidatos y tomar parte en la elección; pero los candidatos podrán ser de la nacionalidad de cualquier Estado Miembro de la OEA y la lista de tres candidatos, a presentar por cada una de las partes, deberá incluir por lo menos un candidato que no sea nacional del Estado que lo propone.

El derecho a participar en la elección de los jueces no está limitado (como se sugirió en una ocasión) a los Estados que hubieren aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte. Además, se dispuso que la Corte debía establecerse cuando la Convención entrara en vigor; no existe ninguna disposición semejante al artículo 56 de la Convención Europea que requiere de ocho aceptaciones de la jurisdicción como obligatoria antes de que tenga lugar la primera elección de los jueces. Brasil propuso que la Corte debería establecerse solamente después de la ratificación de la Convención por dos tercios —o al menos por la mayoría— de los Estados miembros de la OEA, pero dicha propuesta no fue aceptada.

De hecho, la Corte se estableció en 1979 y su sede se fijó en San José, Costa Rica.

En dos ocasiones hubo largas y vivas discusiones sobre si era conveniente seguir el sistema tradicional de los jueces nacionales y de los jueces *ad hoc* utilizado en la Corte Internacional de Justicia y en la Corte Europea. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos había propuesto en su proyecto que un juez nacional de un Estado parte en controversia, debía excusarse y no participar en los procedimientos; el representante de Brasil afirmó que éste era un sistema más liberal y avanzado que el de los jueces nacionales y jueces *ad hoc*, y que era más fácil asegurar así la imparcialidad en la estructura de la Corte. En cierto momento de la conferencia plenaria, hubo mayoría a favor de la enmienda brasileña en el sentido de que el juez nacional de un Estado parte en controversia debería excusarse; pero después hubo cierta confusión sobre el procedimiento, por lo que fue necesario volver a votar, y en la segunda votación no se aceptó la enmienda. En consecuencia, el texto final sigue el sistema tradicional de los jueces nacionales y de los jueces *ad hoc* (artículo 55).

Después de que los consejeros especiales hubieron explicado el papel de la Comisión Europea en los procedimientos de la Corte Europea de Derechos Humanos, se incluyó un artículo en la Convención Americana prescribiendo que "la Comisión deberá comparecer en todos los casos ante la Corte" (artículo 57).

### *Competencia de la Corte*

Al igual que en la Convención Europea, solamente los Estados partes y la Comisión pueden someter casos ante la Corte (artículo 61). Se consideró la idea de permitir a un reclamante individual someter su caso a la Corte Interamericana, si no estuviera satisfecho con la opinión de la Comisión, citándose el precedente de la Corte de Justicia Centroamericana de 1907. Pero, en sentido opuesto, se adujo el sistema establecido por la Convención Europea, y varios delegados expresaron que sus gobiernos estarían poco dispuestos a aceptar el derecho de los individuos a acceder a la Corte. Entonces, la propuesta que apoyaba el recurso individual ante la Corte se rechazó por mayoría de votos.

Según el artículo 62 de la Convención, las partes contratantes pueden declarar que aceptan la jurisdicción de la Corte incondicionalmente, o bajo condiciones de reciprocidad, por tiempo limitado o indefinido. Se sugirió, y fue aceptado, que lo anterior pudiera hacerse *ad hoc*, por lo que se añadieron las palabras "o para casos específicos". Se apoyó la idea de que la aceptación de la jurisdicción de la Corte

fuera automática, a menos que un Estado declarara lo contrario o hiciera una reserva al efecto; en otras palabras, se invertiría el sistema europeo. Sin embargo, esta propuesta no fue muy apoyada y no fue aceptada.

El delegado de Costa Rica propuso la inserción de un artículo que autorizara a la Corte a ordenar medidas provisionales "en casos de extrema gravedad y urgencia y cuando fuera necesario evitar un daño irreparable. . ." Inicialmente se apoyó poco esta propuesta, aunque más tarde, después de escuchar los puntos de vista de los consejeros especiales, la conferencia decidió incluir una disposición para este efecto, como párrafo 1 del artículo 63.

### *Sentencias y opiniones consultivas de la Corte*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos tendrá facultades considerablemente más amplias que la Corte Europea. En primer lugar, si encuentra que se ha cometido alguna violación, puede ordenar que se restituya en sus derechos a la parte afectada (artículo 63, 2) ). En segundo lugar, puede ordenar que se remedien las consecuencias de una violación y que se paguen los daños (*idem*). En tercer lugar, las partes contratantes se comprometen (como en la Convención Europea) no sólo a aceptar la sentencia de la Corte (artículo 68), sino que en el Estado interesado será directamente exigible un mandato por daños y perjuicios (*idem*) —disposición que recuerda los artículos 187 y 192 del tratado de Roma de 1957, que establece la Comunidad Económica Europea—. En cuarto lugar, aunque no exista un procedimiento comparable con el del artículo 54 de la Convención Europea (conforme al cual el Comité de Ministros del Consejo de Europa supervisa la ejecución de la sentencia), existe una disposición de conformidad con la cual la Corte Interamericana deberá presentar un informe anual a la Asamblea General de la OEA, indicando, particularmente, los casos en los que los Estados no hayan cumplimentado sus sentencias, y haciendo "las recomendaciones pertinentes" (artículo 65). Aunque la presentación de un informe anual sea un procedimiento poco usual para un órgano judicial, y aunque no siempre sea fácil para la Corte saber si el Estado ha cumplido con la sentencia, el artículo 65 de la Convención se introdujo para establecer alguna forma de sanción; el informar del incumplimiento de un Estado ante la Asamblea General, en la que participarán varias centenas de delegados y que será publicitada ampliamente, es, sin duda, un procedimiento que la mayoría de los gobiernos preferirían evitar.

El artículo 64 de la Convención confiere facultades más amplias a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para emitir opiniones consultivas, que las conferidas a la Corte Europea por el Segundo Protocolo de la Convención Europea. Las solicitudes de opiniones consultivas pueden relacionarse con la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como con otros tratados referentes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Todos los órganos de la OEA enumerados en el capítulo X de la Carta (reformada por el Protocolo de Buenos Aires), pueden consultar a la Corte sobre asuntos de su competencia. Además, cualquier Estado miembro de la OEA puede solicitar y recibir una opinión sobre la compatibilidad de cualquiera de sus leyes internas con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o con cualquier otro tratado relativo a los derechos humanos en los Estados americanos.

Esta última disposición recuerda las propuestas hechas por la Corte Europea de Derechos Humanos al Comité de Ministros del Consejo de Europa, en la época en que se proyectaba el Segundo Protocolo a la Convención Europea. Es importante que el derecho a solicitar opiniones consultivas no se limite a las partes contratantes de la Convención Americana. Se sugirió, y se aceptó, que este derecho se otorgase a todos los Estados miembros de la Organización; se pensó que este procedimiento sería útil, *inter alia*, al permitir a un Estado que piensa ratificar la Convención, pero que no está seguro de la compatibilidad de alguna de sus leyes internas con aquélla, obtener por anticipado una opinión autorizada y, en seguida, si fuere necesario, modificar la ley en cuestión.

### 3. Comparación de ambas Cortes

Podríamos resumir los puntos que surgen de la comparación de las dos Cortes, en las siguientes propuestas:

1. En lo que se refiere a la composición de las Cortes, es decir, al número de jueces, existe una gran diferencia: siete jueces en la Corte Interamericana (artículo 52) y veintiuno en la Corte Europea (artículo 38), aunque la Corte Europea con frecuencia conoce de los casos en una cámara compuesta de siete jueces.

2. La Corte Europea se estableció solamente seis años después de que entró en vigor la Convención Europea, es decir, después de que ocho Estados aceptaron su jurisdicción como obligatoria (artículo 56).

Dado que no existe una disposición semejante en la Convención

Americana, la Corte Interamericana se estableció poco después de que la Convención entrara en vigor.

3. La jurisdicción de ambas cortes es opcional y sólo se extiende a los Estados que expresamente hayan declarado su aceptación (artículos 62 y 46). Tal declaración puede hacerse por tiempo limitado o indefinido, bajo condición de reciprocidad o sobre una base *ad hoc*.

4. En ambos casos, sólo los Estados y la Comisión —pero no un individuo— pueden someter un caso a la Corte (artículos 61 y 48).

5. Por lo que se refiere al efecto de sus sentencias, la Corte Interamericana (artículo 63) tiene facultades más amplias que la Corte Europea (artículo 50); pero el procedimiento de supervisión del cumplimiento de las sentencias de la Corte Europea, a realizar por el Comité de Ministros (artículo 54), es valioso y parece ser más efectivo que el de los informes anuales a presentar por la Corte Interamericana a la Conferencia de la OEA (artículo 65).

6. La facultad de la Corte Interamericana para ordenar “medidas provisionales” (artículo 63 párrafo 2) es valiosa y no tiene contrapartida en la Convención Europea.

7. Las facultades de la Corte Interamericana para emitir opiniones consultivas (artículo 64) son más amplias que las otorgadas a la Corte Europea por el Segundo Protocolo de la Convención Europea.