

Artículos

La protección de los derechos humanos en el ámbito regional

Andrés Aguilar M.
*Profesor en la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Políticas de la
Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. UNIVERSALISMO Y REGIONALISMO
- II. ANALISIS COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS REGIONALES DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS ESTABLECIDOS EN EL MARCO DEL CONSEJO DE EUROPA Y DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS
 1. *Derechos Protegidos.* 2. *La Tutela de los Derechos Civiles y Politicos.* A. La Comisión. a. Organización. b. Funciones. c. Competencia. d. Procedimiento. B. La Corte. a. Organización. b. Jurisdicción. c. Procedimiento. C. Organos Políticos. 3. *La Tutela de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* A. Organos de Protección. B. Procedimiento.
- III. CONCLUSIONES

I. UNIVERSALISMO Y REGIONALISMO

1. De la Carta de las Naciones Unidas resulta claramente que todos los hombres, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, tienen ciertos derechos y libertades fundamentales. Estos derechos y libertades, consagrados en la Declaración Universal, en los Pactos de las Naciones Unidas sobre derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos, sociales y culturales y en otros instrumentos internacionales de alcance mundial tienen, por consiguiente, valor universal.

2. La solución ideal sería, por consiguiente, un sistema igualmente universal de protección, en el plano internacional, de estos derechos. La experiencia demuestra, sin embargo, que hay grandes dificultades para establecer mecanismos adecuados, de aceptación general, para la protección de los derechos humanos en escala universal, en razón de la diversidad de culturas, grados de desarrollo, ideologías y sistemas socioeconómicos que hay en la sociedad internacional contemporánea.

3. Basta señalar que desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Resolución 217 A (3) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, hasta la adopción de los Pactos sobre derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos, sociales y culturales, el 16 de diciembre de 1966, transcurrieron más de 18 años y estos Pactos entraron en vigencia sólo 10 años después, en 1976.

4. En cambio, en Europa, en el marco del Consejo de Europa, se establece un sistema regional de protección de los derechos y libertades fundamentales del hombre

en la Convención firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950, que entró en vigencia el 3 de septiembre de 1953, menos de cinco años después de la Declaración Universal. En América, ya en 1948, la IX Conferencia Interamericana, reunida en Bogotá, adopta la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), suscrita el 30 de abril de 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre firmada el 2 de mayo de 1948, con antelación a la Declaración Universal, y la Carta Interamericana de Garantías Sociales. En 1959, la V Reunión de Consulta que se efectuó en Santiago de Chile, crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que viene a ser uno de los órganos permanentes de la Organización, en la reforma de la Carta de la OEA por obra del Protocolo de Buenos Aires. En 1969, se firma la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, que entró en vigencia el 18 de julio de 1978.

5. No ha ocurrido así en otras regiones del mundo. La Comisión creada por la Liga Árabe ha tenido, como se verá más tarde, una actuación limitada a los problemas de derechos humanos que han surgido como consecuencia del conflicto del Medio Oriente. En África, a pesar de la creación de una organización regional: la Organización de la Unidad Africana (OUA), por razones que se indicarán más adelante, la atención se ha centrado en ciertos problemas específicos de la región, tales como el ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos y la lucha contra el *apartheid* y, en general, contra todas las formas de discriminación racial. En Asia y en los Estados Socialistas de Europa Oriental, por otras razones, tampoco se han establecido mecanismos regionales de protección de los derechos humanos.

6. El hecho de que en Europa primero, y luego en América, se hayan logrado establecer estos mecanismos regionales de protección de los derechos humanos se comprende fácilmente. Los países miembros del Consejo de Europa, con todas sus diversidades, tienen un grado similar de cultura y desarrollo y, sobre todo, valores, ideas y metas comunes. Uno de los fines del Consejo de Europa es, en efecto, salvaguardar y preservar los ideales que son el patrimonio común de los Estados miembros que, según el Estatuto del Consejo, comprende los "valores espirituales y morales que son el origen de los principios de libertad individual, libertad política y de preeminencia del Derecho sobre los cuales se funda toda democracia verdadera". No hay que olvidar, por otra parte, que la definición y protección de los derechos humanos tenían una especial importancia y actualidad en una Europa conmovida por las atrocidades perpetradas antes y durante la Segunda Guerra Mundial por regímenes totalitarios. En América, si bien no hay el mismo grado de homogeneidad que en Europa, ya que en la OEA participan países tan disímiles por muchos respectos, como los Estados Unidos, los países de América Latina y ahora los países del Caribe, hay también, sin embargo, valores y aspiraciones comunes de democracia y libertad. Además, si bien fue sólo en 1948 cuando se constituyó la OEA, la cooperación regional se había iniciado muchos años antes. Ya en 1826 se reunía en Panamá, por iniciativa del Libertador Simón Bolívar, un congreso que estaba destinado a echar las bases de la amistad y cooperación entre las naciones del Continente Americano, y en 1890, en la Primera Conferencia Internacional Americana, se crea la asociación denominada Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, que promovió sucesivas reuniones internacionales americanas.

7. Los mecanismos de protección de los derechos humanos establecidos dentro del marco de organizaciones regionales —Consejo de Europa, OEA, Liga de Estados Arabes— y los que se crearen en el futuro en otras regiones son compatibles con las normas de la Carta de las Naciones Unidas. Es cierto que ésta atribuye a las organizaciones regionales competencia principalmente en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional (Art. 52 de la Carta de las Naciones Unidas), pero nada excluye la posibilidad de que estas organizaciones actúen en el campo de los derechos humanos, puesto que estas actividades son obviamente compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

8. Se podría decir, sin embargo, como se ha dicho en efecto, que si bien estas actividades regionales en materia de derechos humanos no son contrarias a la Carta, comprometen, en cierto modo, la universalidad de los derechos humanos. Existe, sin duda, este riesgo. Cuando se habla de derechos humanos europeos o americanos del hombre parecería restringirse a los nacionales de los países que forman parte de estas regiones, derechos y libertades que corresponden a todos los hombres. Pero este riesgo es mínimo y está más que compensado por los beneficios que se derivan del desarrollo de estos sistemas regionales de protección. En primer término, han servido y sirven de estímulo para el establecimiento de mecanismos de protección de los derechos humanos en otras regiones. Es evidente, por ejemplo, que la Convención Americana de Derechos Humanos, se inspira, en no pocos aspectos, en la Convención Europea y que lo que se ha hecho en el marco regional americano puede ser aprovechable en otras regiones. En segundo lugar, la acción de los mecanismos regionales creados en Europa y América, han servido y sirven para mostrar que, pese a sus limitaciones, es posible y deseable crear y desarrollar progresivamente instituciones y procedimientos eficaces para la protección de los derechos humanos. Por último, no cabe duda de que estos sistemas regionales de protección han jugado y juegan un papel importante en la tarea imprescindible de interesar, crear conciencia y alimentar la fe de los pueblos en la acción internacional en favor de la efectiva vigencia de los derechos y libertades fundamentales del hombre.

9. Estas razones explican por qué la actitud de recelo que inicialmente tuvo Naciones Unidas frente a estos mecanismos regionales, poco a poco ha ido cambiando hasta el punto de que la Asamblea General, por su Resolución 32/127 ha invitado a los Estados que todavía no lo han hecho a considerar la posibilidad de celebrar acuerdos “con vista a la creación de sistemas regionales apropiados para la promoción y protección de los derechos del hombre”. Por otra parte, las comisiones regionales existentes —la Europea, la Americana y la Arabe— tienen representantes oficiales en las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y en todos sus órganos subsidiarios y hay periódicos contactos entre los miembros y funcionarios de secretaría del organismo mundial y de los organismos regionales.

10. Desde luego, la existencia simultánea de mecanismos mundiales y regionales ha dado lugar a veces a duplicidad de acción, con el riesgo de decisiones contradictorias y a conflictos potenciales de jurisdicción. Por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha examinado, en estos últimos años, la situación de los derechos humanos en Chile y en Uruguay y la CIDH, no sólo ha tra-

mitado numerosos casos individuales de estos dos países sino que también ha preparado ya tres informes sobre la situación de los derechos humanos en Chile y uno sobre la situación de los derechos humanos en Uruguay. Pero, una vez más, los inconvenientes y problemas que pueden surgir de la existencia y actuación simultánea de organismos mundiales y regionales tienen sus correctivos en las normas de admisibilidad de quejas establecidas tanto en la Convención europea como en la americana y poco a poco se irán estableciendo los mecanismos apropiados para evitar o reducir al mínimo la duplicación de esfuerzos y resolver los conflictos de jurisdicción que puedan surgir.

11. Antes de entrar a examinar los distintos mecanismos regionales de protección de los derechos humanos y de hacer un rápido examen de las expectativas de desarrollo de estos mecanismos en las regiones donde están en etapa embrionaria o no existen, conviene sacar algunas conclusiones de lo dicho hasta ahora:

- a) Los derechos humanos son universales por su naturaleza y por su consagración en instrumentos internacionales de ámbito mundial;
- b) La protección de estos derechos debe realizarse, idealmente, a través de mecanismos de alcance universal;
- c) Las dificultades para el establecimiento de mecanismos eficaces de ámbito universal han determinado la creación de mecanismos de ámbito regional, especialmente en Europa y en América, en el marco del Consejo Europeo y de la OEA, respectivamente.
- d) El establecimiento y funcionamiento de estos mecanismos regionales es compatible con la Carta de la ONU y contribuye al establecimiento o desarrollo de sistemas de protección de los derechos humanos en otras regiones y a fortalecer la conciencia mundial sobre la necesidad de asegurar la efectiva vigencia de estos derechos en todo el mundo.
- e) La creación de estos instrumentos regionales se facilita en aquellas regiones o subregiones que tienen valores, aspiraciones y metas comunes, por la seguridad que ofrecen a los Estados de igual o similar cultura o desarrollo de que la aplicación de normas o procedimientos de protección de los derechos humanos está a cargo de órganos compuestos por personas familiarizadas con la historia, la realidad socioeconómica, la idiosincrasia y, en general, con la cultura de los pueblos de la región o la subregión.

II. ANALISIS COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS REGIONALES DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS ESTABLECIDOS EN EL MARCO DEL CONSEJO DE EUROPA Y DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

12. El tiempo que tenemos a nuestra disposición no nos permite un examen sistemático y detallado de los distintos sistemas regionales de protección de los derechos y libertades fundamentales del hombre. Nos limitaremos, por esta razón, a un examen comparativo de los sistemas regionales establecidos en el marco del Consejo de

Europa y de la OEA, que son los más desarrollados. Al final, haremos una breve referencia al sistema establecido por la Liga de Estados Arabes y a las probabilidades de crear sistemas regionales de protección de los derechos humanos en Africa, Asia y en los países socialistas.

1. *Derechos protegidos*

13. En el sistema europeo, como en el americano, los derechos civiles y políticos y los derechos económico-sociales y culturales tienen un tratamiento diferente. La Convención Europea trata solamente de los derechos civiles y políticos. Otro instrumento, la Carta Social Europea, se ocupa de los derechos económicos, sociales y culturales. La Convención Americana, por su parte, en su Capítulo II, artículo 3 al 25, establece los derechos civiles y políticos protegidos. Se limita, en cambio, en el Capítulo III, que tiene un solo artículo, a establecer la obligación de los Estados Partes de adoptar medidas internamente y a través de la cooperación internacional para lograr progresivamente la plena realización de los derechos implícitos en las normas económicas, sociales, educacionales, científicas y culturales, establecidas en la Carta de la OEA, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

14. El examen comparativo de los derechos y libertades protegidos en los instrumentos regionales europeos y americanos tiene un interés limitado. Estos textos se inspiran básicamente en la Declaración Universal, lo cual no tiene nada de sorprendente puesto que tal Declaración refleja concepciones y valores generalmente aceptados en Europa occidental y en América y en su elaboración tuvieron un papel preponderante políticos y juristas de estas regiones. Pero los instrumentos europeos y americanos no se limitan a reproducir los artículos de la Declaración Universal. Unos y otros, desarrollan y precisan el sentido y alcance de los derechos y libertades consagrados en la Declaración y las circunstancias y límites en que algunos de estos derechos pueden restringirse. La Convención Americana, si bien sigue de cerca la Europea, es más completa que ésta y se inspira, como es natural, no sólo en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 2 de mayo de 1948, sino en la larga elaboración del Derecho Internacional americano.

15. Mucho más interesante es el estudio comparativo de los medios, órganos y procedimientos previstos en estos sistemas regionales para dar efectiva protección a los derechos humanos.

2. *La tutela de los derechos civiles y políticos*

16. Veamos, en primer término, los medios de tutela de los derechos civiles y políticos. Tanto la Convención Europea como la Americana prevén distintos órganos de protección, cada uno con funciones bien definidas. Básicamente, ambos sistemas establecen:

- Un órgano de investigación y conciliación: la Comisión.
- Un órgano judicial: la Corte.

- Organos políticos: el Comité de Ministros del Consejo de Europa; la Asamblea General y el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos.
- Un órgano auxiliar: la Secretaría General del Consejo de Europa; la Secretaría General de la OEA.

A. *La Comisión*

a. *Organización*

17. En lo que respecta a organización, hay algunas diferencias entre la Comisión europea y la interamericana. La europea tiene tantos miembros como Estados Partes; la interamericana sólo 7; los miembros de la primera son elegidos por un período de seis años y son reelegibles; los de la segunda, lo son por cuatro años y son reelegibles sólo una vez. Los miembros de la Comisión europea son elegidos por el Comité de Ministros, por la mayoría absoluta de votos de una lista de nombres establecida por el Bureau de la Asamblea Consultiva; cada grupo de representantes de los Estados Partes contratantes debe presentar tres candidatos, dos de los cuales deben ser nacionales. Este mismo procedimiento es aplicable para completar la Comisión, en caso de que un nuevo Estado venga a ser Parte de la Convención y para llenar las vacantes que puedan presentarse. Los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos son elegidos por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos de una lista de candidatos propuestos por los Estados Miembros de la Organización. Las vacantes que ocurrieren que no obedecieren a expiración normal del mandato las llena el Consejo Permanente de la Organización. La Convención europea nada dice sobre las calificaciones que deben tener los miembros de la Comisión; la americana prevé que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos. Es de advertir; sin embargo, que en Europa, en la práctica, los candidatos deben reunir las mismas condiciones que la Convención exige para los jueces de la Corte, es decir, alta autoridad moral y tener las condiciones necesarias para desempeñar una alta magistratura judicial, o ser un jurisconsulto de reconocida competencia. Hay también algunas semejanzas: no pueden formar parte de la Comisión más de un nacional de un mismo Estado, la renovación parcial de los miembros y el arreglo, no exento de dificultades, en virtud del cual los servicios de secretaría son proporcionados por la Secretaría General del organismo regional correspondiente.

18. Pero la cuestión más importante es saber en qué medida estos dos sistemas aseguran la independencia e imparcialidad de sus miembros. Si bien hay tantos miembros de la Comisión europea como Estados Partes, ellos actúan a título individual y no como representantes de los Gobiernos de los cuales son nacionales. La Convención americana, por su parte, dispone que los miembros de la Comisión son escogidos a título personal y representan a todos los miembros que integran la Organización de Estados Americanos (Art. 35). Más claro aún lo dice el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por el Consejo de la OEA en 1960

y modificado en 1968, aplicable todavía en lo que respecta a los Estados miembros de la OEA que todavía no son partes de la Convención: "Los miembros de la Comisión representarán a todos los países que integran la Organización de Estados Americanos y actuarán en su nombre" (Art. 3, b). Faltan, sin embargo, en ambos sistemas normas precisas en cuanto a las incompatibilidades entre las funciones de miembros de la Comisión y otras actividades que podrían comprometer su independencia o imparcialidad.

b. *Funciones*

19. La Comisión, en uno u otro sistema tiene, como se dijo antes, funciones de investigación y conciliación. La Comisión Interamericana tiene, además, según la Convención Americana, funciones de promoción y de órgano de consulta. Específicamente, tiene las siguientes funciones y atribuciones (Art. 41):

- a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América.
- b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados Miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
- c) preparar los estudios o informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d) solicitar de los gobiernos de los Estados Miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e) atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados Miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;
- f) actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y
- g) rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

c. *Competencia*

20. No hay mayores diferencias entre la Convención Europea y la Americana en lo que respecta a la competencia de la Comisión *ratione loci*, *ratione materiae* y *ratione temporis*. En cambio, hay una y muy importante en lo que respecta a la competencia *ratione personae*. Según la Convención europea, la Comisión es competente para conocer de cualquier queja que un Estado Parte presente contra otro, alegando que éste ha violado las disposiciones de la Convención (Art. 24). Pero no lo es para conocer de peticiones presentadas por individuos, organizaciones no gubernamentales

o grupos de particulares que aleguen ser víctimas de una violación de sus derechos humanos por un Estado Parte, a menos que éste haya declarado que reconoce la competencia de la Comisión para conocer de estas quejas (Art. 25). En otros términos, la competencia de la Comisión Europea es obligatoria en lo que respecta a las quejas presentadas por los Estados Partes y facultativa en lo que respecta a las quejas o peticiones individuales. En el sistema americano, la regla es la inversa: la Comisión tiene competencia obligatoria para las quejas o peticiones individuales y facultativa en lo que respecta a las quejas de un Estado Parte contra otro (ver artículos 44 y 45 de la Convención Americana).

21. Esta diferencia tiene su explicación. Al tiempo de la elaboración de la Convención Europea había una gran renuencia en los gobiernos para admitir que individuos u organizaciones no gubernamentales pudiesen someter quejas contra un Estado ante un órgano internacional, aun cuando éste tuviese sólo funciones limitadas a la investigación y conciliación, como es el caso de la Comisión. En cambio, la voluntad común de los Estados del Consejo de Europa de establecer una verdadera garantía colectiva de los derechos humanos en la región les permitía aceptar la competencia de la Comisión para conocer de las quejas de un Estado Parte contra otro.

22. En América, en cambio, privó la consideración de que la armonía entre los Estados de la región podía verse seriamente comprometida si se abriese la posibilidad de que un Estado pudiese presentar quejas por violaciones de derechos humanos contra otro Estado. No hay que olvidar, a este respecto, el valor que los Estados de América Latina, por razones históricas bien conocidas, dan al principio de no intervención. Era, por consiguiente, mucho más fácil aceptar la competencia de la Comisión para conocer de peticiones individuales.

d. *Procedimiento*

23. Muy poco difieren las reglas de procedimiento de la Comisión Interamericana de las aplicables a la europea. Hay, sin embargo, algunos puntos que merecen un comentario especial:

24. En primer término, la cuestión del agotamiento de los recursos del derecho interno. Tanto la Convención europea (Art. 26) como la americana (Art. 46-a) establecen que la admisibilidad de toda queja está sujeta, entre otros requisitos, al agotamiento previo de estos recursos. La protección de los derechos humanos incumbe, en efecto, en primer término, a cada Estado y sólo subsidiariamente a la comunidad internacional. Sin embargo, la Convención americana (Art. 46-2) teniendo en cuenta que la situación en América difiere de la que existe en los países miembros del Consejo de Europa establece que los requisitos de agotamiento de los recursos de jurisdicción interna y de presentación a las quejas dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que la presunta víctima de violaciones de derechos humanos haya sido notificada de la decisión definitiva de esos recursos no se aplicará cuando: a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alga han sido violados; b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de jurisdicción

interna, o haya sido impedido de agotarlos, y c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos. Estas excepciones se justifican plenamente, como se ha podido comprobar con la experiencia de muchos años de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

25. En segundo lugar, las normas que aseguran el carácter confidencial del procedimiento ante la Comisión en las etapas de investigación y conciliación. La Convención europea expresamente establece que la Comisión sesiona a puertas cerradas (Art. 33) y esta misma regla si bien no está formulada expresamente en la Convención americana resulta implícitamente de las normas de procedimiento establecidas en la misma. Aun cuando esta manera de proceder ha sido objeto de críticas negativas no cabe duda que dadas las funciones que tiene la Comisión en ambos sistemas no podía ser de otra manera. No conviene a todas luces que en las fases de investigación y conciliación se dé a la publicidad hechos y cargos que puedan comprometer la reputación de un gobierno y el buen éxito de los esfuerzos de la Comisión para solucionar el caso.

26. Otro punto de procedimiento sobre el cual vale la pena detenerse es el relativo a la posibilidad de practicar observaciones *in loco*. La Comisión europea puede resolver en cualquier estado de la causa que es necesario hacer una investigación o cumplir cualquier otra función fuera de su sede. Estas actividades se realizan por la Comisión misma o por uno o varios de sus miembros y constituyen verdaderas observaciones *in loco*, que se han venido practicando cada vez con mayor frecuencia. La Comisión Interamericana, por su parte, en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 de su Estatuto practicó observaciones *in loco* en territorios de varios Estados americanos, con la anuencia o por invitación de los respectivos gobiernos. Para hablar solamente de los últimos años, comisiones especiales de la CIDH realizaron observaciones *in loco* en Chile, Panamá, El Salvador, Haití y Nicaragua. Sólo contados países han negado la anuencia solicitada para estas visitas o con diferentes pretextos han hecho imposible en la práctica esta visita. La Convención americana permite también estas observaciones, aun cuando en términos más restrictivos en virtud de lo dispuesto en el artículo 48,2, que establece que en casos graves y urgentes pueda realizarse una investigación, previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad.

27. La Convención europea no prevé en las normas de procedimiento de la Comisión la posibilidad de la elaboración de informes sobre la situación de los derechos humanos en general o de algunas categorías de estos derechos en determinado país y de hecho, la Comisión europea no ha preparado ningún informe de esta naturaleza. En cambio, en América, desde el principio se vio la necesidad de establecer una diferencia entre el tratamiento de las peticiones individuales relativas a las violaciones de uno o más derechos humanos de determinadas personas y el procedimiento a seguir cuando de la apreciación de distintas quejas individuales y de otros elementos de información disponibles la Comisión llega a la conclusión de que está en presencia de un cuadro de violaciones graves, sistemáticas y flagrantes de los derechos humanos de la población de ese país en general, o de determinados grupos, en razón de su raza, nacionalidad, religión, o cualquiera otro criterio de discriminación. En

estos casos, la Comisión, generalmente, después de solicitar la anuencia para hacer una observación *in loco*, produce un informe que, después de ser enviado al gobierno respectivo para conocer sus observaciones y teniendo en cuenta estas observaciones, se remite a los órganos políticos de la Organización de Estados Americanos que determine la propia Comisión para su conocimiento y para que tome las medidas que estime convenientes. En la elaboración de estos informes sobre la situación de los derechos humanos en un determinado país se toman como elementos de juicio las comunicaciones individuales pero sólo a título de ejemplos o de muestras de la situación que existe con respecto a uno o más derechos y sin perjuicio de su trámite como tales comunicaciones individuales. Es de señalar que el agotamiento de los recursos de derecho interno no es un requisito necesario para la inclusión de las referencias a casos individuales.

B. La Corte

28. Este órgano tiene la misma función en el sistema europeo y americano: ejerce un poder jurisdiccional. Hay, sin embargo, diferencias entre uno y otro sistema en cuanto a la organización, competencia y procedimiento de la Corte Europea y de la Corte Interamericana.

a. Organización

29. En lo que toca a la organización, la Corte Europea tiene un número de jueces igual a la de los Estados miembros del Consejo de Europa, elegidos por la Asamblea Consultiva, por mayoría de votos, de una lista de personas presentadas por los miembros del Consejo. No puede haber más de un nacional de un mismo Estado. Cada Estado miembro postula tres candidatos, dos de los cuales por lo menos deben ser nacionales del Estado postulante. Igual procedimiento se sigue para completar la Corte en caso de admisión de nuevos miembros al Consejo de Europa y para llenar las vacantes que ocurran. Los miembros de la Corte son elegidos por un período de nueve años y pueden ser reelegidos. La Convención prevé la renovación parcial de la Corte.

30. La Corte Interamericana, en cambio, tiene sólo siete jueces, que deben ser nacionales de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, elegidos a título personal entre juristas de las más alta autoridad moral y de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las calificaciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del que sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos. No debe haber dos jueces de la misma nacionalidad. Los jueces de la Corte Interamericana son elegidos por votación secreta, por mayoría absoluta de los Estados Partes de la Convención, en la Asamblea General de la Organización, de una lista de candidatos propuestos por esos mismos Estados. Cada Estado puede proponer hasta tres candidatos, nacionales del Estado que los propone o de cualquier otro Estado miembro de

la OEA. Cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del proponente. Los jueces de la Corte Interamericana son elegidos por un período de seis años y pueden ser reelegidos sólo una vez. La Convención americana prevé, como la europea, la renovación parcial de la Corte.

b. *Jurisdicción*

31. Según la Convención europea, la jurisdicción de la Corte es facultativa (Art. 46) y la primera elección de sus miembros sólo podía efectuarse después que ocho de los Estados Partes hubieran hecho la declaración por la cual reconocían la jurisdicción de la Corte (Art. 56). Esta condición se cumplió el 3 de septiembre de 1958 y la primera elección se efectuó el 21 de enero de 1959. La jurisdicción de la Corte Interamericana es también facultativa (Art. 62), pero no se exige, como en la europea, que un número determinado de Estados Partes haya aceptado esta jurisdicción para la primera elección. La Corte fue elegida el 22 de mayo de 1979, cuando sólo Costa Rica había hecho la declaración prevista en el artículo 62 de la Convención americana. De hecho, la Corte no puede conocer de ningún caso en la actualidad, salvo por acuerdo especial entre los Estados Partes. Puede, sin embargo, desempeñar la función consultiva que le atribuye el artículo 64 de la Convención.

32. En ambos sistemas sólo la Comisión y los Estados Partes tienen el derecho de someter un caso a la Corte (Art. 44 de la Convención europea; Art. 61 de la Convención americana). La Convención europea (Art. 48) precisa que, además de la Comisión, pueden presentar un caso ante la Corte: el Estado Parte del cual es nacional la víctima; el Estado Parte que ha sometido el caso a la Comisión y el Estado Parte contra el cual se ha formulado la queja, siempre que el Estado o Estados interesados hayan aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte o hayan consentido aceptarla en el caso concreto.

33. La Convención americana señala, de una manera más general (Art. 62,3), que la Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención que le sea sometido siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, ora por convención especial.

34. Así, pues, en ninguno de los dos sistemas, los individuos (personas físicas, organizaciones no gubernamentales) tienen acceso a la Corte. El correctivo a esta limitación es el derecho que en ambos sistemas se otorga a la Comisión para someter casos a la decisión de la Corte. Se trata obviamente de una solución de compromiso entre los partidarios y los adversarios de dar cualidad a los individuos para someter un caso a la Corte. La intervención de la Comisión era realmente necesaria en el sistema establecido por la Convención europea porque de otra manera no hubieran podido llegar a la Corte los casos muy frecuentes de quejas individuales contra el Estado del que es nacional la víctima, ya que éste sería, según el artículo 48 de esta Convención, el único Estado que podría someter tales casos a la Corte.

35. En uno y otro sistema, la Corte no puede conocer de un caso antes de que se hayan agotado los procedimientos ante la Comisión. Según la Convención europea

(Art. 47) la Corte puede conocer de un caso sólo cuando la Comisión haya reconocido el fracaso de sus esfuerzos para llegar a una solución amistosa y dentro del período de tres meses contado a partir de la fecha de transmisión del informe de la Comisión al Comité de Ministros del Consejo de Europa. Según la Convención americana (Art. 61,2) para que la Corte pueda conocer de cualquier caso es necesario que se agoten los procedimientos de la Comisión previstos en los artículos 48 al 50 de la misma Convención.

c. Procedimiento

36. Para la consideración de cada caso, la Corte europea constituye una cámara compuesta de siete jueces y en esta cámara tiene asiento, como miembro *ex-officio*, el juez nacional de cualquiera de los Estados interesados y si no hay ninguno, una persona de su elección que actuará en la capacidad de juez; el nombre de los otros jueces será escogido, por la suerte, por el Presidente de la Corte, antes de la apertura del caso (Convención Europea, Art. 43). Esto no excluye la posibilidad de que en ciertos casos pueda conocer la Corte en pleno. El artículo 48 del Reglamento de la Corte Europea dispone, en efecto, que si el asunto pendiente ante la cámara suscita una cuestión grave que toca a la interpretación de la Convención, la cámara puede en todo momento trasladar el caso al conocimiento de la Corte en pleno. Esta decisión es obligatoria si la solución de tal cuestión implica el riesgo de caer en contradicción con una sentencia dictada anteriormente por una cámara o por la Corte en pleno. La decisión de desprenderse del caso no necesita ser motivada. La Corte en pleno que conoce del caso puede conservar el conocimiento completo o, después de haber resuelto sobre la cuestión de interpretación, ordenar el reenvío del caso a la cámara que recupera para todo lo demás su competencia inicial.

37. La Corte Americana, compuesta como está por siete jueces, sesiona en pleno. Se requiere un *quorum* de cinco jueces para sus deliberaciones (Convención Americana, Art. 56). El juez que sea nacional de uno de los Estados Partes en el caso sometido a la Corte conserva su derecho a conocer del mismo. Si uno de los jueces llamados a conocer del caso fuese de la nacionalidad de uno de los Estados Partes, otro Estado Parte en el caso puede designar a una persona de su elección para que integre la Corte en calidad de juez *ad-hoc*. Si entre los jueces llamados a conocer del caso ninguno fuese de la nacionalidad de los Estados Partes, cada uno de éstos podrá designar un juez *ad-hoc*. El juez *ad-hoc* debe reunir los mismos requisitos exigidos para los miembros de la Corte (Convención Americana, artículo 55, 1, 2, 3 y 4).

38. La Convención Europea no establece expresamente el deber de la Comisión de tomar parte en el examen del caso ante la Corte. Pero, según opinión general, la Comisión debe participar en todo caso en el procedimiento que se sigue ante la Corte. La Convención Americana, en cambio, establece que la Comisión comparecerá en todos los casos ante la Corte (Art. 57). En ambos sistemas la Comisión no es parte en los procesos ante la Corte; su papel se limita a dar toda la asistencia necesaria a la Corte.

39. El individuo, como se ha dicho, no puede ser jamás parte de un caso y no puede comparecer jurídicamente ante ella. En el sistema europeo, sin embargo, el individuo a través de la Comisión y en virtud de ciertas disposiciones de los reglamentos de la Corte y de la Comisión tiene una participación indirecta en los procesos.

C. *Organos Políticos*

40. Además de la Comisión y de la Corte, tanto en el sistema europeo como en el americano, se atribuyen importantes funciones a órganos políticos de las respectivas organizaciones regionales.

41. El Comité de Ministros del Consejo de Europa elige los miembros de la Comisión (Convención Europea, Art. 21), provee los gastos de la Comisión y de la Corte que, según la Convención (art. 58), están a cargo del Consejo de Europa, supervisa la ejecución de las decisiones de la Corte (Art. 54). Tiene también una función de decisión. Según el artículo 32 de la Convención:

- 1) Si dentro de un plazo de tres meses, a contar de la transmisión al Comité de Ministros del Informe de la Comisión, el asunto no es sometido a la Corte por aplicación del artículo 48 de la Convención, el Comité de Ministros toma, por el voto de la mayoría de dos tercios de los representantes que tienen asiento en el Comité, una decisión sobre la cuestión de saber si hay o no violación de la Convención.
- 2) En caso afirmativo, el Comité fija un plazo dentro del cual la Alta Parte Contratante interesada debe tomar las medidas que resultan de la decisión del Comité de Ministros.
- 3) Si la Alta Parte Contratante interesada no ha adoptado medidas satisfactorias en el plazo señalado, el Comité de Ministros da a su decisión inicial, también por mayoría de dos tercios, las consecuencias que ella comporta y publica el informe.
- 4) Las Altas Partes Contratantes se comprometen a considerar como obligatorias para ellas toda decisión que el Comité de Ministros pueda tomar en aplicación de los párrafos precedentes.

42. La atribución de este poder de decisión a un órgano político del Consejo de Europa es el resultado de un compromiso. En vista de la resistencia de algunos Estados a aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte, se dio esta facultad al Comité de Ministros, pero se hizo excepción, en este caso, a la regla general de que las decisiones de este órgano se toman por unanimidad.

43. En el sistema americano, el Consejo Permanente y la Asamblea de la Organización de Estados Americanos desempeñan también funciones en la protección de los derechos humanos. La Asamblea General de la OEA elige los miembros de la Comisión (Art. 36,1 de la Convención Americana), el Consejo Permanente llena las vacantes que ocurran que no se deben a expiración del mandato (Convención Americana, Art. 38). La Asamblea General aprueba el presupuesto de la Organiza-

ción, que incluye los gastos de funcionamiento de la Comisión y de la Corte. La Asamblea aprueba el Estatuto de la Comisión (Art. 39) y el Estatuto de la Corte (Art. 60) y estos Estatutos determinan la forma y condiciones aplicables a los emolumentos y gastos de viaje de los miembros de la Comisión y de los jueces de la Corte, los cuales se fijan en el programa presupuesto de la OEA, que debe incluir, además, los gastos de la Corte y de la Secretaría. La Corte elabora su propio proyecto de presupuesto y lo somete a la aprobación de la Asamblea General por conducto de la Secretaría General. Esta última no puede introducirle modificaciones (Convención Americana, Art. 72).

44. La Convención Americana no atribuye expresamente poder de decisión a ninguno de los órganos políticos de la OEA. En ausencia de tales disposiciones, es discutible que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos pueda elevar a este órgano sus decisiones sobre casos individuales, pero nada impide a la Comisión enviar informes sobre la situación de los derechos humanos en determinados países al Consejo Permanente, a la Asamblea General o a una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y estos órganos —ciertamente— pueden aprobar resoluciones sobre estos informes.

45. La Asamblea General ha incluido en su agenda, en varios períodos de sesiones, informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en determinados países y ha adoptado decisiones tales como las de instruir a la Comisión Interamericana, mantener su observación sobre la situación de los derechos humanos en el país objeto del informe y presentarle un nuevo informe al respecto en el próximo período de sesiones. Ha hecho, también, en varias ocasiones, recomendaciones a los gobiernos de los Estados objetos de estos informes. La importancia de la intervención de la Asamblea General es innegable. La pública discusión de los informes de la Comisión Interamericana en este foro y el apoyo del órgano supremo de la Organización a la Comisión son poderosos factores de estímulo a su labor y contribuyen a la promoción de los derechos humanos en la región.

3. *La Tutela de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

46. En el sistema europeo, la protección de los derechos económicos, sociales y culturales es materia de una convención separada y distinta: la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, que entró en vigencia el 16 de febrero de 1965. Este instrumento, fruto de una larga elaboración en la que tuvo participación la Organización Internacional del Trabajo, es muy interesante tanto en lo que respecta a la extensión de las obligaciones que asumen los Estados Partes como en lo que respecta a los medios de tutela. En relación con el primer punto, la Carta, si bien fija un objetivo común para todos los Estados Partes, tiene en cuenta las diferencias en el nivel de desarrollo económico que existe entre ellos. Comienza, en efecto, por establecer, en su parte primera, que las Partes contratantes reconocen como objetivo de una política que perseguirán por todos los medios útiles, en los planos nacional e internacional, la realización de condiciones apropiadas para

asegurar el ejercicio efectivo de los derechos y principios que en esta parte establecen. En la parte II, se definen y precisan estos derechos. En la parte III, se da a los Estados Partes la posibilidad de fijar, dentro de ciertos límites, las obligaciones que asumen al ratificar esta Convención. En efecto, en virtud del artículo 20 de la Carta para llegar a ser parte contratante, un Estado debe comprometerse a aceptar cinco al menos de los siete artículos que se refieren a ciertos derechos considerados como esenciales y un número suplementario de artículos o párrafos numerados, siempre que el número de párrafos numerados no sea inferior a diez sobre diecinueve o a cuarenta y cinco párrafos sobre cuarenta y ocho. Este sistema, complejo pero flexible, permite adecuar los compromisos de los Estados a sus posibilidades reales.

A. *Organos de Protección*

47. La Carta Social Europea atribuye la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados Partes a dos órganos: el Comité de Expertos Independientes y el Subcomité Social Gubernamental. El primero se compone de siete miembros, como mínimo, elegidos por el Comité de Ministros del Consejo de Europa de una lista de expertos independientes de la más alta integridad y de reconocida competencia en cuestiones sociales internacionales, por un período de seis años. Este órgano se renueva parcialmente. El segundo se compone de un representante por cada Estado contratante. Además, dos órganos del Consejo de Europa: el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria ejercen también funciones en la aplicación de la Carta Social. El primero puede, por mayoría de dos tercios, hacer recomendaciones relativas a la Carta Social y el segundo, además de su competencia consultiva tiene, por su carácter representativo de los parlamentos europeos, una influencia que no se puede desestimar.

B. *Procedimiento*

48. El control del cumplimiento de los compromisos de los Estados se basa en los informes que éstos deben presentar y no en quejas o peticiones de otros Estados o de individuos. Según la Carta (artículos 21 y 22), las Partes Contratantes deben presentar al Secretario General del Consejo de Europa, cada dos años, un informe relativo a la aplicación de las disposiciones que han aceptado. También pueden ser requeridos por el Comité de Ministros a presentar, a intervalos apropiados, informes sobre las disposiciones que no han aceptado. Copias de estos informes deben enviarse a las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores afiliados a organizaciones internacionales invitadas a hacerse representar en las reuniones del Subcomité del Comité Social Gubernamental. Estas organizaciones pueden hacer observaciones a estos informes las cuales se transmiten, si ellas lo solicitan, al Secretario General del Consejo de Europa. El Comité de Expertos examina estos informes así como las observaciones que puedan hacer las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores. En las deliberaciones de este Comité participa, a título consultivo, un representante de la Organización Internacional del Trabajo.

Terminado este examen, los informes y las conclusiones del Comité de Expertos se someten al Subcomité del Comité Social Gubernamental, el cual invita a dos organizaciones internacionales de empleadores y dos de trabajadores, a lo sumo, a enviar observadores a sus reuniones, a título consultivo. Puede, además, consultar a dos representaciones, a lo sumo, de organizaciones internacionales no gubernamentales que gocen de status consultivo ante el Consejo de Europa, sobre aquellas cuestiones para las cuales están particularmente calificadas.

49. En el sistema americano, los Estados se comprometen solamente —como se dijo antes— a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, para lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos. No asumen, por consiguiente, una obligación jurídica precisa y, por esta razón, la Convención Americana no prevé órganos específicos de tutela de estos derechos. Sin embargo, en virtud del artículo 42 de la Convención, los Estados Partes deben remitir a la Comisión Interamericana copias de los informes y estudios que en sus respectivos campos someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que la Comisión vele por que se promuevan los derechos de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires. Conviene agregar que la Comisión Interamericana ya ha iniciado la práctica de incluir en sus informes sobre la situación de los derechos humanos en determinados países, referencias a los derechos económicos, sociales y culturales.

III. CONCLUSIONES

50. Para concluir esta exposición, haremos una breve referencia a la labor de la Liga Arabe y de la Organización de la Unidad Africana en esta materia y a los problemas que se plantean en Asia y en los países socialistas para establecer sistemas adecuados para la protección de los derechos humanos a nivel regional.

51. En el cuadro de la Liga de los Estados Arabes se creó el 3 de febrero de 1978, por resolución del Consejo, que es el órgano supremo de la Liga, una Comisión regional permanente de derechos del hombre. Esta Comisión, al igual que las otras comisiones especializadas creadas antes por la Liga, está integrada por los delegados de todos los Estados miembros y por el Delegado de Palestina, representado por la OLP y toma sus decisiones por mayoría simple. De acuerdo con su reglamento interior, cada Estado puede hacerse representar en las reuniones de la Comisión por uno o más delegados, pero no tiene sino un voto. Se trata, pues, de representantes de los Estados mismos y no de personas escogidas a título individual por un período determinado, como es el caso de los miembros de la Comisión Europea y de la Interamericana. La Comisión Arabe está, por otra parte, subordinada al Consejo de la Liga a la cual somete, por conducto del Secretario General de esta Organización, los resultados de sus trabajos. Es el Consejo el que da su aprobación a los proyectos y acuerdos preparados por la Comisión.

52. El trabajo de la Comisión se ha orientado fundamentalmente a la defensa de los derechos humanos de las poblaciones árabes en los territorios ocupados y a la promoción del respeto de los derechos humanos en los países árabes. Entre sus actividades concretas, merece mención especial la elaboración de un proyecto de Carta Árabe de los Derechos del Hombre.

53. En Africa, la preocupación fundamental de los Estados de la región y de la organización regional, la Organización de la Unidad Africana, ha sido la lucha contra el colonialismo y la discriminación racial. De allí el énfasis que se ha puesto en el derecho a la autodeterminación de los pueblos y en el principio de igualdad de todos los hombres. Es de esperar que la eliminación de los últimos vestigios del régimen colonial y el inevitable fracaso de la política de *apartheid*, así como de todo sistema basado en la discriminación racial, permitan en el futuro dar la atención que se merece a la protección de todos los derechos y libertades fundamentales del hombre en todos los países de la región. La Organización de la Unidad Africana ofrece, sin duda, un marco jurídico apropiado para la creación de órganos regionales de protección de estos derechos.

54. En Asia, en cambio, las posibilidades de establecer un sistema regional de protección de los derechos humanos parecen más remotas. La diversidad tan grande de los países de este continente ha hecho imposible, hasta ahora, la creación de una organización regional asiática. No es probable que se establezca en un futuro próximo una organización regional comparable al Consejo de Europa, la OEA o la OUA y aun menos probable que se llegue a un acuerdo para crear un sistema regional de protección de los derechos humanos, tan grandes son las diferencias que hay entre los diferentes Estados de Asia, por su cultura, sistemas socioeconómicos y regímenes políticos.

55. Es bien conocida la posición de los países socialistas en lo que respecta a la protección de los derechos humanos. En estos países se sostiene que la responsabilidad del respeto a los derechos humanos incumbe a cada Estado y que sólo en aquellos casos en que la situación pone en peligro la paz y la seguridad mundial cabe la aplicación de las normas previstas en la Carta de las Naciones Unidas. En todo caso, según la opinión de algunos juristas de estos países, no se justificaría la creación de órganos regionales de protección de los derechos humanos en los países socialistas, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ellos, a través de pactos bilaterales y multilaterales para promover el respeto de estos derechos. Parece, pues, poco probable que en un futuro próximo se creen órganos regionales de protección de los derechos humanos en estos países y menos que éstos tengan la competencia para conocer de quejas o peticiones individuales.