

PROTOCOLO 14: MEJORANDO LA EFICIENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS*

PROTOCOL 14: IMPROVING THE EFFICIENCY OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

ÁLVARO PAÚL DÍAZ**

1. INTRODUCCIÓN

El Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos ha sido alabado por su eficacia en la protección de las garantías fundamentales. Sin embargo, según suele decirse, estaba siendo víctima de su propio éxito. En efecto, la cantidad de demandas interpuestas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos había crecido exponencialmente, lo que puede ilustrarse con que al primer día de enero de 2010 hubiera casi 120.000 casos pendientes de resolución¹. Por ello, con la intención de darle más eficiencia a este sistema, a mediados de 2004 se abrió para la firma el Protocolo 14, tratado que modificaría el instrumento fundacional del Sistema Europeo: el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante Convención Europea). Sin embargo, el protocolo 14 solo pudo comenzar a regir el primer día de junio de 2010, unos meses después de la largamente esperada ratificación de Rusia.

2. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA EUROPEO

La ya sexagenaria Convención Europea fue la que, en el marco del Consejo de Europa –no de la Unión Europea–, creó el Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos. En este, el organismo encargado de resolver los casos que se presenten es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, integrado por cuarenta y siete jueces, uno designado por cada Estado miembro del Consejo de Europa. Este sistema internacional de defensa de garantías fundamentales que ahora se comenta es probablemente el más importante del mundo, tanto por la enorme cantidad de causas que atiende por año, como por su efectividad en el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal.

Originalmente, el Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos contemplaba la existencia de tres organismos principales. Los dos primeros eran similares a los que existen hoy en el Sistema Interamericano: el Tribunal y la Comisión, ninguno de los cuales operaba como organismo permanente. El Tribunal estaba compuesto por jueces, y la Comisión por expertos en materia de derechos humanos. Estos últimos tenían la importante misión de pronunciarse sobre la admisibilidad de las demandas, labor importantísima, pues cerca del 90% de las demandas eran consideradas inadmisibles. Además de los dos organismos anteriormente citados, el sistema original contemplaba al aún existente Comité de Ministros, el que también podía tener funciones jurisdiccionales.

Luego de algunas décadas de funcionamiento se consideró que había que reformar el Sistema Europeo en forma radical, principalmente debido a que poco a poco el Tribunal había empezado a tener un atraso importante en la resolución de sus causas, y porque se consideraba inapropiado que personas que no fuesen jueces resolvieran asuntos de tanta relevancia como la admisibilidad de los recursos.

Así, se buscó implementar un nuevo sistema que, sin ser mucho más costoso ni de menor calidad que el existente, tramitara con más agilidad las demandas que le fueren presentadas. Esto trató de lograrse a través del Protocolo 11, que fusionó al Tribunal y a la Comisión, pero estableció que el primero fuese un organismo permanente. Asimismo, puso fin a las funciones jurisdiccionales del Comité de Ministros, el que actualmente desarrolla solo una

labor de supervisión del cumplimiento de las sentencias. Además, tal tratado puso a sus miembros en la obligación de aceptar que personas –y no solo otros Estados– pudieran presentar demandas en su contra. Anteriormente los afectados en sus derechos podían recurrir al Sistema solo cuando existiera una autorización expresa por parte del Estado en cuestión.

Por último, con el Protocolo 11 el Tribunal comenzó a funcionar organizado en tres órganos diferentes:

- a) Los Comités, formados por tres jueces, que revisaban las demandas y podían declarar por unanimidad su inadmisibilidad o archivo, a menos que hubieren sido interpuestas por Estados, o que hubiera que proceder a un examen complementario;
- b) Las Salas, compuestas por siete jueces, que resolvían la mayoría de los asuntos, tanto en materia de admisibilidad como de fondo, y
- c) La Gran Sala, compuesta por diecisiete jueces. Ella revisaba –y aún revisa– solo los casos más importantes; por ejemplo, cuando alguna sala se inhibe de conocer un asunto porque plantea una cuestión grave sobre la interpretación del Convenio o de sus Protocolos, o porque la solución que se le dé pudiera ser contraria a sentencias dictadas previamente por el tribunal.

El Protocolo 11 aumentó enormemente la eficiencia del Sistema Europeo, pero lamentablemente, debido al aumento exponencial de casos, no fue suficiente como para poner término al retraso del Tribunal. Para formarse una idea de esta explosión de demandas baste decir que, no obstante existir desde 1959, el Tribunal ha dictado el 90% de sus sentencias entre los años 1998 y 2009, años en que ha estado en funcionamiento el Protocolo 11. Como puede verse, se requería de un nuevo cambio en la Convención.

3. PROTOCOLO 14

El Consejo de Europa logró consensuar una solución que daría mayor eficiencia al Tribunal: el Protocolo 14. Los miembros del Consejo consideraron que por introducir reformas muy importantes a la Convención Europea, era conveniente que entrara a regir solo una vez que todos los Estados miembros lo ratificaran. Sin embargo, lograr un acuerdo entre todos los miembros del Consejo no sería fácil, especialmente porque este, cuando el Protocolo 14 quedó abierto para la firma el año 2004, ya estaba integrado por casi cincuenta Estados, dejando un total de ochocientos millones de personas bajo la jurisdicción del Tribunal. No obstante ello, fue principalmente Rusia la que opuso mayores problemas para la entrada en vigencia del Protocolo 14. En efecto, por varios años fue el único Estado al que le faltaba ratificar este convenio.

Las reformas introducidas por el Protocolo fueron diversas. Entre ellas, se modificó la duración de los jueces en el cargo y se dieron más facultades al Comité de Ministros en materia de supervisión de sentencias. Sin embargo, este comentario se referirá principalmente a otras tres reformas que parecen ser las más importantes.

El Protocolo 14 le otorgó a jueces únicos la potestad de declarar inadmisibles aquellas demandas que lo fueran claramente (en la actualidad esto requiere de tres jueces). Si este juez tiene dudas acerca de la admisibilidad de una de estas demandas, deberá enviarla a un comité.

También se permitió que casos repetitivos fuesen decididos por un comité en vez de por una sala. Los casos repetitivos son aquellos en que la jurisprudencia del Tribunal está ya bien asentada; por ejemplo, aquellos referidos a reclamos por la demora en la tramitación de los procesos civiles, que constituyen más de un cuarto de los analizados por el Tribunal.

Por último, probablemente la modificación más controversial fue la creación de una nueva causal de inadmisibilidad. Hasta antes de la aplicación del Protocolo 14 existían seis criterios de admisibilidad. Ellos aún se mantienen y exigen que:

- a) El demandante sea la víctima de la violación (en un sentido más o menos restringido);
- b) Hayan sido agotados los recursos internos (criterio sujeto a ciertas excepciones);
- c) No hayan transcurrido más de seis meses desde la fecha de la resolución interna definitiva;
- d) La supuesta víctima no presente su demanda anónimamente;
- e) La misma demanda no haya sido ya presentada ante el Tribunal o alguna instancia internacional, y
- f) La demanda no sea incompatible con las disposiciones aplicables ni manifiestamente infundada o abusiva.

A las anteriores, el nuevo criterio de admisibilidad agrega que el demandante debe haber sufrido algún perjuicio importante. Esto implica que la demanda puede ser desechada no obstante haber existido una violación de los derechos fundamentales. Se objetó a este nuevo criterio que podría ser interpretado como referido a un perjuicio meramente económico. Por ello se buscó expresar en forma clara que una demanda no podría declararse inadmisibile si la relevancia de los derechos implicados exigiera examinar el fondo del asunto. En todo caso, para evitar interpretaciones erradas, el protocolo establece un período de dos años durante el cual esta causal no podrá ser declarada por un juez único.

Al notar que la firma del Protocolo 14 no se lograría fácilmente, las partes acordaron crear otro tratado que buscaría introducir algunas de las reformas establecidas por el protocolo 14, pero que sería aplicable solo respecto de aquellas partes que lo hubiesen ratificado. Es así como en mayo de 2009 se abrió para la firma el Protocolo 14 bis, el que regiría hasta la fecha de entrada del Protocolo 14. Afortunadamente Rusia no tardó mucho tiempo más en ratificar este último.

4. CONCLUSIÓN

Durante varios años el Sistema Europeo de Derechos Humanos ha tenido una carga de trabajo que le impide mantenerse al día, motivo por el que se requería de una reforma en forma urgente. Esta se materializó con el protocolo 14, recientemente en funcionamiento, que si bien no resolverá todos los problemas de la Corte, no deja de ser un avance. El contenido del Protocolo 14 no representa una reforma tan profunda como aquella llevada a cabo el año 1998, que incluso puso término al sistema Comisión-Corte, similar al del Sistema Interamericano. Sin embargo, es una reforma de una significación que no puede ser pasada por alto.

Probablemente en un futuro cercano será necesario implementar nuevas modificaciones al Sistema Europeo –algunas de las cuales ya se están planeando–, puesto que el Protocolo 14 no introduce reformas enfocadas a atacar las causas más profundas del atraso del Tribunal, sino que solo busca darle una mayor eficiencia. De todos modos, si ese llegara a ser el caso, no sería de extrañar que dicha reforma vuelva a contar con el apoyo de los Estados integrantes del Consejo de Europa. Ello es así porque el Tribunal ha sido hábil para granjearse el respeto de los Estados bajo su jurisdicción al no imponerse en forma dictatorial, sino que paulatinamente y concediendo a los Estados un margen de apreciación considerable en aquellas materias discutibles.

* Agradezco las sugerencias de Adolfo Paúl Latorre.

** Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de los Andes; Magíster en Derecho (Mjur), Universidad de Oxford; estudiante del Magíster de investigación en Derecho (MLitt), Trinity College Dublin.

‡ Los datos estadísticos citados en esta crónica son obtenidos a partir de datos publicados en la página oficial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_EN.