

INTRODUCCION

A partir de la segunda guerra mundial ha venido instaurándose progresivamente el régimen internacional de protección de los derechos humanos.

De la reacción colectiva de ese entonces frente al exterminio masivo y sistemático de seres humanos ejecutado por el nazismo a la situación actual se ha cumplido un amplio desarrollo de instituciones internacionales, cuyo propósito es brindar recursos para auxiliar y proteger la dignidad de la persona humana frente al Estado, en la conciencia de que, precisamente, cuando el poder de éste se ejerce de modo arbitrario e injusto, los recursos de la jurisdicción interna son a menudo ilusorios para salvaguardar los derechos de la víctima indefensa.

Aun cuando con anterioridad existían ciertos instrumentos que pueden considerarse, con criterios actuales, como próximos a la protección internacional de los derechos humanos, es a partir de la fundación de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos y del Consejo de Europa, que se instauran sistemas internacionales cuyo objeto principal es la protección de los derechos humanos en forma general, sustentados sobre numerosos tratados, y que se expresan en órganos de la más diversa naturaleza, destinados a cumplir con los fines de dichas convenciones.

Esos órganos comprenden no solamente instituciones de promoción orientadas hacia la proposición de las medidas y correctivos necesarios para superar las deficiencias existentes en los regímenes de derechos humanos, sino también instituciones propiamente de protección que, en su conjunto, están dotadas de funciones de investigación, de conciliación y de arreglo judicial.

Una particularidad de esta innovación en el Derecho internacional es que se ha presentado como una suerte de fenómeno progresivo. Cuando afirmamos que una de las notas resaltantes del sistema es su progresividad¹ aludimos al fenómeno en virtud

¹ La expresión ha sido utilizada varias veces. Cfr., por ejemplo, WALDOCK, H.: *The Evolution of Human Rights Concepts and the appli-*

del cual el régimen de protección internacional de los derechos humanos tiende a expandir su ámbito de modo continuado e irreversible, tanto en lo que se refiere al número y contenido de los derechos protegidos, como en lo que toca a la eficacia y el vigor de los procedimientos en virtud de los cuales órganos de la comunidad internacional pueden afirmar y salvaguardar su vigencia.

La progresividad, en ese contexto, en modo alguno implica que el sistema internacional de protección a los derechos humanos constituye una suerte de programa llamado a establecerse y desarrollarse paulatinamente, pero que no brinda ninguna garantía inmediata; así como tampoco que la exigibilidad de las obligaciones asumidas por las partes en una convención sobre derechos humanos esté sometida a una suerte de plazo o condición.

Lo cierto es que, aun cuando el sistema internacional de protección a los derechos humanos adolece de numerosas deficiencias y limitaciones, ha sido y sigue siendo objeto de una rápida evolución. Desde 1945 a esta fecha se han celebrado decenas de convenciones multilaterales relativas a los derechos humanos y se han multiplicado los órganos encargados de velar por su respeto, los cuales, a su vez, se han visto atribuidas competencias más y más intensas.

La apreciación de ese hecho no debe, sin embargo, confundirse con una expresión de optimismo satisfecho respecto de la realidad del régimen internacional de protección, tal como existe en el presente. Son numerosas sus limitaciones, las cuales afectan seriamente su eficacia y se manifiestan en los más diversos tópicos, y que van desde la competencia de esos órganos para conocer las quejas que provengan directamente del individuo, hasta la ejecutoriedad de las decisiones que dichos órganos adopten, pasando por la cuestión de los prerequisites procesales para

cation of the European Convention on Human Rights, en «Mélanges offerts a Paul Reuter», Pedone, París, 1979, págs. 541-547; VAN BOVEN, T. C.: *Les critères de distinction des droits de l'homme*, en «Les Dimensions Internationales des Droits de l'Homme», editado por Vasak, K., UNESCO, París, 1978, pág. 56; SPERDUTTI, G.: *Caratteri del sistema europeo de diritti de l'uomo*, en RDI, vol. LVII (1974) (fasc. 3), pág. 434 y sigs.; BARSOTTI, R.: *Tendenze evolutive nell'interpretazione de la Convenzione Europe de diritti de l'uomo*, RDI, vol. LIX (1976) (fasc. 2), pág. 268 y sigs.

que puedan actuar y la oportunidad en que es posible acudir a ellos².

La verificación del fenómeno sí implica, no obstante, una observación positiva respecto de su creciente importancia en el mundo actual. Es una tendencia que no puede considerarse uniforme, pues son ciertos sus altibajos. Pero es una tendencia ostensible, la cual, a pesar de disminuir a veces de intensidad, no ha permitido mayores retrocesos después que el ámbito del sistema se ha expandido en un sentido determinado.

En lo estrictamente jurídico puede constatarse el establecimiento de un conjunto de reglas e instituciones de Derecho internacional, con fisonomía propia y novedosa y con un propósito definido, que se vincula con el interés del ser humano más que con el de los Estados, y con un ámbito expansivo. Además, aunque se trata de instituciones de Derecho internacional, que como tales obedecen en su conjunto a las reglas y principios generalmente reconocidos que le son propios, en muchos aspectos, como consecuencia de su carácter de Derecho protector, se apartan de los criterios que fundamentan o sirven para interpretar las normas tradicionales.

En efecto, la protección de la persona humana tanto en su dimensión individual como en el ámbito de sus derechos económicos, sociales y culturales, ha irrumpido en el Derecho internacional y en las relaciones internacionales entrando en contradicción con numerosas concepciones tradicionales, especialmente en lo que toca al papel que reconoce al ser humano individual en las relaciones jurídicas y políticas internacionales; a las posibilidades de injerencia de la comunidad internacional en las relaciones entre el Estado y sus súbditos, y a la naturaleza de los tratados, cuyo carácter sinalagmático se explica normalmente porque están concebidos para resolver recíprocamente un equilibrio, donde sólo están en juego los intereses directos de los contratantes.

² La eficacia de la protección internacional todavía depende en gran medida de las garantías nacionales y del respeto de los principios democráticos en las relaciones domésticas, lo cual no deja de ser paradójico, si se toma en cuenta el carácter subsidiario de la protección internacional. Cfr. GUTIÉRREZ, C. J.: *Balace y relación entre las garantías nacionales e internacionales para la protección de los derechos humanos*, en «Derechos Humanos en las Américas», CIDH, Washington, 1984, páginas 41-53.

En esas condiciones es lógico encontrarse con un fenómeno de progresividad. El carácter novedoso, y hasta revolucionario, respecto del Derecho internacional tradicional de las normas e instituciones convencionales en esta materia no podía menos que presagiar una instauración tentativa y progresiva, sujeta a una evolución vinculada con los avances en el reconocimiento de los valores defendidos, con la voluntad política de los Estados y con la evaluación que mereciese el funcionamiento del régimen.

Las manifestaciones de esta evolución se observan en los más diversos ámbitos. Los primeros instrumentos fueron puramente «declaraciones», cuyo carácter vinculante inicial no fue reconocido por sus signatarios y en ocasiones fue expresamente excluido. Hoy día son numerosos los tratados multilaterales, regionales o universales, cuyo objeto principal es la protección de los derechos humanos y que disponen precisas obligaciones internacionales en tal materia. Los propios tratados contienen la posibilidad de ampliar la medida en que las partes se obligan y, en ocasiones, reconocen que ciertos derechos tienen un contenido llamado a definirse progresivamente. También los órganos creados para la promoción y protección de los derechos humanos han visto aumentado el alcance de sus funciones, la intensidad con que las ejercen, e incluso la naturaleza de las mismas, ya sea porque esas funciones están concebidas con alguna elasticidad, ya sea por la tendencia de los propios órganos a interpretar de modo progresivamente amplio las atribuciones que les han sido conferidas.

Por ello puede afirmarse que el régimen de protección internacional de los derechos humanos, más que como sistema establecido, se ha manifestado como un proceso que ha modificado, incluso sustancialmente, el tratamiento jurídico de materias que permanecían más o menos estables durante la evolución previa del Derecho internacional.

¿Es esta circunstancia producto exclusivo de la novedad de la materia? En verdad no es sorprendente que las ortodoxias no se quiebren en un solo esfuerzo y no es anormal que una innovación sea objeto de instauración progresiva.

Sin embargo, el fenómeno de la progresividad, aunque sin duda comprende, a la vez desborda esta primera apreciación

simple. No estamos frente a un régimen más o menos predeterminado que consigue establecerse por etapas; se trata más bien de un proceso de creación de ámbitos, de contenidos, de normas y de procedimientos. No es sólo una innovación que se instaure día a día, sino también un sistema que se autorrenueva para ampliar progresivamente su normativa y su praxis.

¿Se trata entonces de una manifestación de la voluntad política de los Estados? No puede dudarse que la instauración de la protección de los derechos humanos en el ámbito internacional ha implicado una manifestación de voluntad política, en la que jugaron, aunque no simétricamente, diversos factores. Entre ellos cabe destacar el filosófico o doctrinal, introducido por la supremacía de los valores democráticos reconocida por la mayoría de los Estados que fundaron las Naciones Unidas; y el histórico, que resultó de la reacción internacional contra los crímenes nazis. La conciencia mundial hacía insostenible la posición de un gobierno negado a aceptar su sometimiento a la garantía de los derechos humanos. Expresiones concretas de las bases de esa voluntad política son la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Muy significativa es la consideración de los Estados signatarios de esta última, según la cual «la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del Derecho americano en evolución», lo que implica el reconocimiento de la perspectiva de un régimen de instauración progresiva.

Para que haya operado el fenómeno de la progresividad y se haya expandido de la manera apuntada el régimen que germinó después la segunda guerra mundial, ha sido necesario un mínimo de consenso y de voluntad política. Ha sido en buena parte ésta la que ha echado las bases para el desarrollo constatado. Sin embargo, no todo es, ni remotamente, producto de la voluntad política de los Estados. En primer lugar, porque pasos determinantes de la evolución mencionada han tenido lugar precisamente en el seno de una contradicción entre la voluntad política de distintos Estados, de modo que los órganos internacionales han actuado según la posición de varios gobiernos, pero, al mismo tiempo, en contra del interés y el punto de vista de otros.

Además, buena parte de la evolución progresiva del alcance del sistema internacional de protección de los derechos humanos se ha debido a la actuación de órganos independientes que, si bien han sido creados por obra de los Estados, están integrados por miembros elegidos a título personal, quienes, en consecuencia, no representan a ningún gobierno. Tampoco debe olvidarse que, frecuentemente, ha sido más el peso de la opinión pública que la decidida resolución de los gobiernos lo que ha estimulado la expansión del ámbito de los medios internacionales de protección.

En verdad, si se analiza el fenómeno de la progresividad más allá de su simple descripción podemos encontrar elementos que demuestran que tal virtualidad expansiva es, en buena medida, inherente a la naturaleza misma del régimen, tal como se ha adoptado.

No puede desconocerse que, en parte no despreciable, la extensión del alcance del sistema es un fenómeno propio de instituciones novedosas cuya aceptación y posibilidades de aplicación se multiplican con el tiempo, y que se debe igualmente a una cierta voluntad de los Estados de procurar o aceptar su instauración progresiva. Pero también es cierto que tal evolución ha sido posible, y en buena medida se ha debido, a la concepción propia y particular de algunas reglas y principios propios del Derecho internacional orientado hacia la protección de los derechos humanos, de modo que se expresa como una tendencia inmanente que desborda a menudo el propósito inicial para el cual fueron establecidas las instituciones.

La tendencia a la expansión progresiva del alcance del sistema internacional de protección y promoción a los derechos humanos no es un fenómeno superficial. Por el contrario, las causas y las expresiones concretas de la progresividad se vinculan —y profundamente a veces— con los más diversos aspectos del régimen jurídico internacional de los derechos humanos, como se intentará demostrar en el presente estudio, que será dividido en dos partes.

En la primera parte se examinará la progresividad como uno de los elementos que se encuentran presentes en la concepción misma del sistema internacional de protección.

En la segunda, se estudiará cómo ha operado el mencionado régimen en la práctica a la luz de los trabajos de las distintas instituciones de protección y promoción de los derechos humanos, cuya actuación, aprobada por los Estados, ha servido frecuentemente para impulsar y cimentar el desarrollo progresivo del sistema internacional de protección.

Por consiguiente, el presente estudio se ceñirá al siguiente plan:

Primera parte: La concepción progresiva.

Segunda parte: La progresividad operativa.