

## CONCLUSION

En la introducción al presente estudio se aludió a la progresividad como una tendencia manifiesta que se observa en la protección internacional de los derechos humanos hacia la expansión de su ámbito de modo continuado e irreversible, tanto en lo que se refiere al número y contenido de los derechos protegidos como por lo que toca a la eficacia y el vigor de los procedimientos en virtud de los cuales los órganos de la comunidad internacional pueden afirmar y salvaguardar su vigencia. El examen de las diversas manifestaciones de esa tendencia, que se ha hecho a lo largo de la disertación que ahora se concluye, permite verificar la amplitud y la persistencia del fenómeno como un hecho cierto, cuya realidad material es comprobable empíricamente, y como una característica nada superficial del Derecho internacional de los derechos humanos.

Se trata, en primer lugar, de un hecho cierto. Desde el fin de la segunda guerra mundial y el establecimiento de las Naciones Unidas se han creado y desarrollado un régimen jurídico y una actividad internacionales destinados a la protección de los derechos humanos. Partiendo de cero, en forma gradual y sucesiva, la protección internacional ha venido alcanzando esferas cada vez más amplias y medios de acción más robustos.

Ha sido vasta la actividad creadora de normas jurídicas. Durante las últimas décadas se ha adoptado, entre tratados y declaraciones, cerca de un centenar de instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos. En el caso de las convenciones —cuya naturaleza particular respecto de los tratados tradicionales ha sido subrayada varias veces por la jurisprudencia— se han reconocido derechos, se han pactado obligaciones y se han establecido medios de protección que, en su conjunto, han transformado en más de un aspecto al Derecho internacional y le han dado nuevas dimensiones como disciplina jurídica. Todo ello ha sido el fruto de una intensa y sostenida actividad negociadora cumplida en el seno de las distintas organizaciones internacionales, la cual, lejos de fenecer o decaer con la conclusión de tan numerosas convenciones, se ha man-

tenido en todo momento bajo el estímulo de nuevas iniciativas que buscan perfeccionar o desarrollar la protección internacional en alguno de sus aspectos.

La progresividad se evidencia también en lo institucional. Hoy son abundantes las entidades internacionales cuya misión es velar por el respeto a los derechos humanos. Su labor, aunque todavía de limitada eficacia, ha sido positivamente creativa y ha servido para ensanchar el alcance del régimen. Han cumplido una fecunda tarea en la interpretación y aplicación del Derecho. Han ideado medios procesales para abrir cauce a la iniciativa individual dentro de los procedimientos internacionales relativos a los derechos humanos. Han procurado remover los obstáculos —a menudo pesados y de origen poco inocente— que se oponen a menudo a que operen los mecanismos de protección. Con frecuencia, en fin, han definido su propia competencia a través de la interpretación más amplia posible de la normativa que se las atribuye, y han cumplido actuaciones que difícilmente estaban dentro de las previsiones o de la intención de quienes suscribieron las correspondientes convenciones. Sobre esas actuaciones, varias de cuyas manifestaciones más relevantes han sido descritas en la segunda parte del trabajo, se ha cimentado buena parte de la evolución del régimen de protección internacional.

Más allá de esa verificación material, la progresividad aparece también como una nota que se arraiga en la naturaleza de la protección internacional. La ampliación paulatina y constante del régimen no obedece simplemente a lo novedoso de la temática planteada, ni a la natural cautela con que los gobiernos ven a semejantes sistemas de control. No se trata de un simple fenómeno superficial, producto de una instauración tentativa, sino que se afina en la concepción misma del régimen.

Aclaremos de nuevo que la mencionada concepción no significa —ni debe ser confundida, como quizá pretenden algunos— que el Derecho internacional de los derechos humanos carece de contenido inmediatamente exigible, de modo que los derechos protegidos sólo serían realizables progresivamente. Un enfoque como ese estaría radicalmente errado. Cuando un Estado se compromete a través de un tratado a garantizar determinados derechos a las personas bajo su jurisdicción, está asu-

miendo una obligación inmediatamente exigible, de manera que si esos derechos son violados por un hecho imputable a ese Estado, también se está violando el tratado. Sólo excepcionalmente, en el caso de algunos de los derechos económicos, sociales y culturales, puede considerarse que las obligaciones contraídas por los Estados son exigibles de manera progresiva y en la medida de los recursos existentes, lo cual, ni siquiera en ese caso, modifica su naturaleza como deber jurídico, cuya inobservancia, por parte de un Estado que lo ha asumido como tal, debe ser tenida como ilícita<sup>1</sup>.

La progresividad, por el contrario, a lo que apunta es al desarrollo y la vigorización de los recursos de que dispone la persona para hacer efectivo el respeto a ese deber jurídico a cargo de los Estados. Precisamente, por tratarse de un deber cuyo cumplimiento es inmediatamente exigible, se han conjugado diversos factores para arbitrar medios cada vez más eficaces para reclamar su cumplimiento. Esa ha sido una tendencia característica de la protección internacional de los derechos humanos, en parte porque ha sido concebida de modo que su alcance y su fuerza puedan ser aumentadas, pero no menoscabadas, y en parte porque así han venido funcionando, en su comportamiento real, las instituciones internacionales de protección.

Las bases de la progresividad las encontramos en la concepción misma de la protección internacional. Los distintos instrumentos sobre la materia contienen declaraciones de voluntad explícitas sobre la necesidad de nuevos desarrollos que amplíen y consoliden lo que en ellos se recoge. Asimismo, como hemos señalado, los tratados sobre derechos humanos han sido ideados como una suerte de garantía mínima, de un piso por debajo del cual no queda debidamente preservada la dignidad de la persona, pero de ningún modo excluyen que por otros medios, sean de Derecho interno o internacional, se ofrezca un régimen de mayor alcance, debiendo aplicarse en ese caso la disposición más favorable a la persona.

En el mismo sentido, las convenciones sobre derechos humanos son frecuentemente compromisos dotados de gran flexibilidad, pues contienen dispositivos que permiten, a partir de

<sup>1</sup> Cfr. *supra*, págs. 126 y 127.

un cuerpo central de obligaciones que vincula por igual a todas las partes, que su significado y sus efectos se vean extendidos por la determinación unilateral de cualquiera de los Estados contratantes. Es así como resulta técnicamente posible que exista un cierto grado de asimetría en los compromisos, que pueden resultar más exigentes para unos Estados que para otros, tanto en lo que se refiere a los derechos protegidos como por lo tocante a la competencia de las instituciones a cuyo cargo está su salvaguarda.

Todo ello ha redundado en el reconocimiento de que las mencionadas convenciones tienen una naturaleza particular, que las aparta del tradicional equilibrio recíproco de intereses y las orienta hacia el establecimiento de un orden público común, cuyo destinatario no son los Estados, sino los seres humanos que pueblan sus territorios. Ha sido todo ello un contexto apropiado para que la aplicación a dichos tratados de los métodos de interpretación del Derecho internacional haya conducido a resultados particulares, que han entendido las normas en el sentido más favorable a la persona y han estado abiertos a una evolución conceptual, que define el significado de los términos del tratado, reconociéndoles un alcance más extenso del que tenían en la época de la conclusión.

La aplicación del Derecho ha sido, pues, uno de los cauces de la progresividad. Ello ha sido así, en parte, por la concepción del régimen, pero lo ha sido también, en no menor medida, por su funcionamiento. El aporte de los Estados para ese propósito, a pesar de todas las reticencias, no ha sido nada despreciable y se ha manifestado en la vasta tarea de formación del Derecho convencional, en la adhesión a cláusulas facultativas para ampliar su significado y en la cooperación y el respaldo que se ha brindado a las entidades internacionales de protección. La labor de éstas, por su parte, ha estado signada por la interpretación y aplicación extensiva del Derecho, que ha procurado superar obstáculos y ofrecer mayores posibilidades al cumplimiento de su función controladora de lo que parecería inferirse de sus atribuciones formales. Esas iniciativas, cumplidas con la aprobación de los Estados, se han plasmado en numerosas normas procesales y se han traducido en una práctica que, por las características que reúne en algunos casos, puede ser considerada como suficiente para cimentar la incorporación

de ciertos aspectos de la protección internacional de los derechos humanos al Derecho internacional consuetudinario.

Esa recapitulación nos conduce a una reflexión final. Con frecuencia hemos aludido a la protección internacional de los derechos humanos, calificándola como sistema o como régimen, cuando en verdad podría señalarse que existen tantos sistemas o regímenes de protección como convenciones o instituciones hay, puesto que la conexión entre las previsiones o actuaciones de éstas no está definida en términos que autoricen a integrarlas de modo unitario. Aunque en un cierto nivel esa consideración puede ser parcialmente atinada, hay más de una razón para considerar que, a despecho de la diversidad normativa y organizativa y de la carencia de vínculos sistemáticos en sentido estricto, existen importantes elementos de conexión profunda entre los distintos cuerpos legales y órganos de protección, que definen rasgos comunes suficientes para justificar una consideración unitaria del conjunto. Expresiones de esa conexión profunda son, por un lado, el reconocimiento del Derecho internacional de los derechos humanos como una disciplina que, si bien no es autónoma, tiene características propias y bien definidas<sup>2</sup>, y, por otra parte, la existencia de ciertas normas que establecen la aplicación preferente de una convención sobre otra, como ocurre con lo que se ha llamado «cláusula del individuo más favorecido»<sup>3</sup>, o con las disposiciones que rehusan la admisibilidad a comunicaciones o peticiones presentadas ante un órgano de protección que reproduzcan otras que hayan sido decididas o estén pendientes de decisión por otra entidad internacional.

La progresividad es otro de esos rasgos comunes de la protección internacional en su conjunto. El reconocimiento del valor jurídico internacional de los derechos humanos, más que una revolución jurídica, denota un nuevo estado de conciencia universal y un cambio significativo de patrones culturales. La protección internacional debida a la persona frente a la ofensa a sus derechos fundamentales cometida por el poder público implica un principio de reconocimiento tangible de la superioridad del hombre y del género humano. Ella es también un

<sup>2</sup> Cfr. VASAK, K.: *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, UNESCO, París, 1982, pág. 709 y sigs.

<sup>3</sup> Cfr. *supra*, pág. 89.

indicio de que, a pesar de todas las resistencias y más allá de las hipocresías, se comienzan a extraer consecuencias prácticas de las concepciones democráticas del Estado como vehículo para la plena realización y liberación de la persona, y cuya actuación no puede rebasar lícitamente los límites que impone la dignidad humana ni ser instrumento de ningún tipo de opresión. Un principio ya bien perfilado es el de que la lesión a los derechos humanos no debe ser solamente censurada en términos morales o políticos, sino que debe ser impedida con medios jurídicos organizados por la comunidad internacional. Es el principio de revalorización moral y jurídica del ser humano como poblador del planeta, más que como poblador del Estado.

Si ese es el trasfondo, el resultado material es todavía magro. Persisten numerosas dificultades que frustran o llegan a hacer inútil la protección internacional. Pero la experiencia es reciente, y aunque tuvo su origen en la conmoción universal de la segunda guerra, ha venido desarrollándose de manera definida y hasta cierto punto independiente de aquella coyuntura histórica, con base en una conciencia y en una aspiración colectivas alimentadas por el poder de la opinión pública y de la comunicación de ideas y noticias. Por eso, cuando se comprueba que los distintos medios de protección internacional se han venido organizando de modo que la extensión de su alcance quede abierta y que han venido funcionando con un sentido marcadamente expansivo, se dispone, al propio tiempo, de una guía sobre el sentido que debería tener en el porvenir la actividad internacional de protección a los derechos humanos y de una cierta dosis de esperanza sobre el futuro de la libertad.