

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE: EXPANSIÓN Y MOVIMIENTO. ALGUNOS OBSTÁCULOS PARA SU PROGRESO ACTUAL

Llamamos internacionalización de los derechos del hombre a ese gran movimiento, que principia en 1945, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos, de la Comunidad Europea, principalmente, y en otras instituciones, para obtener la tutela de los derechos de hombres y mujeres en todo el mundo, a través de la acción de los organismos internacionales, de tratados y convenciones sobre la materia, de instituciones *ad hoc*.¹

Esta internacionalización constituyó un paso novedoso y trascendental. No sólo significó un cambio vital en la esencia del derecho internacional, pues esta rama, pensada para las relaciones entre los Estados y sus derechos propios, tuvo que ensancharse para tratar también de los dere-

¹ Existen numerosas obras respecto a la inclusión del tema de la protección de los derechos del hombre en el orden jurídico internacional. Son recomendables, selectivamente: Driscoll, Dennis J., "The Development of Human Rights in International Law", que es una síntesis valiosa, en Laqueur, Walter y Barry Rubin (eds.), *The Human Rights Reader*, Philadelphia, 1979, pp. 41-53; una excelente introducción es Luard, Evan (ed.), *The International Protection of Human Rights*, New York, 1967; una obra muy estimable es la de Robertson, A. H., *Human Rights in the World*, Manchester, 1972; el libro editado por Sohn, Louis B. y Thomas Buergenthal, *International Protection of Human Rights*, Indianapolis, 1973, provee un acceso a los difíciles aspectos legales de los derechos del hombre, con una amplia bibliografía. Otro especialista de renombre, Henkin, Louis, dedica una parte de su libro *The Rights of Man Today*, Boulder, 1978, a la internacionalización de estos derechos, y más concretamente, en su artículo "The Internationalization of Human Rights", *Human Rights, a Symposium*, Columbia University, Committee on General Education, New York, 1977. Más recientemente han surgido *The International Bill of Rights*, *The Covenant on Civil and Political Rights*, editado por Louis Henkin, New York, 1981, dedicado a examinar ampliamente el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, y finalmente, una obra comprensiva del "código", o sea, de la reunión de todos los pactos, convenciones y declaraciones sobre la materia, llamada *The International Law of Human Rights*, de Paul Sieghart, Oxford, 1983, y que es ciertamente un trabajo monumental. Merece mencionarse la obra publicada por la UNESCO, *Les Dimensions internationales des droits de l'Homme*, a cargo de Kare! Vasak como redactor general, París, 1978, amplia y provocativa. Merece incluirse como obra de apoyo la publicación de las Naciones Unidas, *Human Rights, a Compilation of International Instruments*, New York, 1978.

chos de los individuos, lo que a su vez produjo un impacto en el campo del dominio reservado de los Estados, introduciendo elementos nuevos y hasta cierto punto perturbadores en el derecho interno de los Estados.

Es verdad que había habido, antes de 1945, anticipos leves de este movimiento, por ejemplo, en las llamadas "intervenciones por causa de humanidad", y contra la Sublime Puerta, en los años veinte del siglo pasado, por las potencias occidentales europeas, o en el caso de la persecución del esclavismo, también desde principios del siglo precedente, y luego, la marcha hacia la humanización de las guerras así como la protección de los trabajadores contra la explotación, tutela practicada a través de convenciones internacionales.² Mas el concepto estricto de soberanía estatal, que se afirmó violentamente entre las dos guerras mundiales, excluía cualquier interferencia de terceros Estados y no se admitía crítica de sus sistemas jurídicos internos, por rígidos que fueran contra sus propios ciudadanos.

Tal vez como reacción a las atrocidades y abusos cometidos contra la persona humana por no pocos países, invocándose la santidad del Estado, o su integridad, surgieron las nuevas posturas, al principio juzgadas inocuas, de supervisión por cuerpos internacionales autorizados cuando

² Por lo que se refiere a los antecedentes históricos del movimiento de tutela a los derechos humanos desde el exterior, puede consultarse el interesante tratado de Ganji, Manoucher, *International Protection of Human Rights*, Ginebra, 1962, donde se examinan, en la primera parte, la intervención humanitaria, la protección a las minorías raciales y la persecución de la esclavitud. Puede verse asimismo Verzijl, J. H. W., *Human Rights in Historical Perspective*, Haarlem, 1958; un pequeño trabajo de Paul Bastid, "Les garanties internationales des droits de l'homme d'après la tradition de la France", *Academia diplomatique internationale seances et travaux*, vol. 8, núm. 1, 1934, pp. 13-16, ha influido en autores posteriores. El libro editado por Sohn y Buergenthal, que se menciona en la nota precedente, trata sobre la intervención humanitaria en Siria (Líbano) (1860-1861) en las pp. 143 y ss., y la que se realizó en pro de los armenios, en pp. 181-192, y la tutela a las minorías se examina en el capítulo IV (pp. 213-294). En lo que concierne al nacimiento y progreso del derecho humanitario, o sea, el que se refiere a las víctimas de los conflictos bélicos, están: Pictet, Jean, *Le Droit Humanitaire et la Protection des Victimes de la Guerre*, Leiden, 1973; Forsythe, David P., *Humanitarian Politics, The International Committee of the Red Cross*, Baltimore, 1977; Macalister-Smith, Peter, *International Humanitarian Assistance*, The Hague, 1985. Sobre la esclavitud puede verse Greenidge, C. W. W., *Slavery*, London, 1958, y sobre minorías, puede recurrirse al acabado estudio de Stone, Julius, *International Guarantees of Minority Rights*, London, 1932. En lo que mira a la preocupación internacional por los trabajadores, son recomendables la valiosa obra de Valticos, Nicolas, *Droit International du Travail*, en cuyo primer capítulo se encuentra un sumario histórico cabal, hasta la Primera Guerra Mundial, así como en el libro de Antony Alcock, *History of the International Labour Organization*, New York, 1971, en el que aparece una síntesis histórica de los antecedentes.

se percibieran violaciones sistemáticas, continuas y generales, en cualquier Estado del sistema de las organizaciones mencionadas.

La verdad es que las constituciones de los Estados existentes, unos cincuenta y cinco, al instituirse las Naciones Unidas, contenían declaraciones de derechos humanos y libertades más o menos completas, pero, en concepto de numerosos especialistas, esas enunciaciones dejaban algo que desear, especialmente en la aplicación de los métodos de hacer justicia, y desde el punto de vista técnico. Los derechos sociales no hacían aún aparición acusada. El sistema de prisiones era deficiente en el tratamiento de los internos, y aún continúa siéndolo en numerosos países. Parecían necesitarse nuevos parámetros, nuevos catálogos de derechos, y la uniformidad necesaria para que en todas partes fuesen respetados, y sobre todo, puestos al abrigo de cambios súbitos en la maquinaria política del Estado que suspendiera, limitara o eliminara algunos de esos derechos. Ello sólo podría lograrse a través de la fuerza moral de una autoridad internacional, mediante una presentación metódica de lo que son o debieran ser esos derechos humanos en dondequiera.

De ahí que existiera un clima general para que los Estados consintieran en admitir estar obligados en su territorio por el deber de respetar y garantizar los derechos humanos contenidos en esa lista o repertorio de tales derechos, edificado internacionalmente por ellos mismos. Había un cierto sentimiento de culpa por el colonialismo y estaba presente una conciencia responsable para dar libertad y bienestar a los grupos humanos.

Todo eso, y la presencia de la organización universal de Estados, y luego de las organizaciones regionales y otras, permitió que se iniciara, gradualmente, la elevación de los derechos humanos a nivel internacional, y paulatinamente, la creación de instituciones concomitantes, con acción para vigilar el estatus de los derechos humanos en el ámbito interno del Estado, con facultades para enjuiciar públicamente a los países violadores.

El fanal que iluminó el camino fue la Carta del Atlántico, o sea, el mensaje de las cuatro libertades, proclamado por el presidente Roosevelt y por el primer ministro Churchill, en 1941, que dio vida a las esperanzas de un mundo acongojado en medio del amenazador conflicto, y que constituyó una auténtica promesa de reconstrucción. Es, pudiéramos decir, la preehistoria del movimiento.³

³ La Carta del Atlántico, de 14 de agosto de 1941, expresa: "El Presidente de los Estados Unidos de América y el Primer Ministro señor Churchill... respetan el derecho de todos los pueblos de escoger la forma de gobierno bajo el cual vivirán y

La Carta de las Naciones Unidas de 1945 fue en realidad el heraldo de la preocupación de los derechos humanos en todas partes. Hizo nacer una inquietud general en torno a ellos.

El preámbulo de ese documento reafirma “la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de hombres y mujeres”, y más adelante declara la determinación de los pueblos de las Naciones Unidas “a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad”.

El artículo 1, 3 de la Carta, tomado en conjunción con los artículos 55 y 56, establecen el compromiso —que debe verse como una obligación jurídica para los Estados miembros— de emprender acciones para lograr el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y de las libertades básicas.⁴

El impacto de estas frases fue formidable. Ciertamente es que por aquellos tiempos algunos hicieron la observación de que se habla de *promover* y no de *proteger* los derechos del hombre, pero no menos cierto es que al promoverse el respeto ello incluye el deber legal de respetarlos. Ahora esa observación no tiene trascendencia.⁵

desean ver restaurados los derechos soberanos y el autogobierno para aquellos que se han visto privados de ellos. . . desean que se realice la más completa colaboración entre todas las naciones en el ámbito económico con el objeto de asegurar a todos mejores condiciones de trabajo, desarrollo económico y seguridad social. . . después de la destrucción final de la tiranía Nazi, esperan ver establecida una paz que proporcione a todas las naciones los medios de vivir en paz dentro de sus propias fronteras, que proporcione seguridades de que todos los hombres en todos los países puedan vivir en libertad de temor y de necesidad.”

⁴ El apartado 3 del artículo 1 expresa:

“Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.”

El artículo 55 reza:

“Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.”

Por su parte, el artículo 56 dispone:

“Todos los miembros se comprometen a tomar medidas conjuntas o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55.”

⁵ Ver, al respecto, Sohn, Louis B., “A Short History of United Nations Documents in Human Rights”, *The United Nations and Human Rights*, New York, 1968, pp. 39-

Faltaba la enunciación de los derechos que deberían garantizarse. Ello vino con la célebre y oportuna Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en diciembre 30 de 1948, un instrumento seminal. Se trata de un documento de gran calibre, que constituye el primer catálogo, a nivel internacional, de los derechos del hombre. Es una conjunción armoniosa de derechos civiles y políticos, así como de derechos económicos y sociales, con énfasis de la igualdad y libertad ante la discriminación. Fue concebida, como hemos señalado en otra parte, como una marca a la cual llegar más adelante, y ella misma se califica como "ideal común por el cual todos los pueblos y naciones deben esforzarse".⁶

La Declaración Universal tuvo la importante función de familiarizar a los Estados con la noción de que el asunto de los derechos humanos no es de la jurisdicción interna de los Estados sino del interés general de la comunidad internacional.

No menos importante, pero con un ámbito más limitado fue la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, expedida unos meses antes en Bogotá, el 30 de abril de 1948, y que contiene derechos similares a la Declaración Universal.⁷ La Declaración Americana constituyó

186. Es importante la opinión de sir Lauterpacht, Hersch, *International Law and Human Rights*, London, 1950, p. 152. El asunto quedó zanjado cuando la Corte Internacional de Justicia resolvió, en el caso de Namibia, en 1971, que la Carta ciertamente impone sobre los Estados miembros obligaciones jurídicas respecto a derechos humanos.

⁶ Por ejemplo, en Sepúlveda, C., *Derecho internacional*, 15a. ed., México, 1986, p. 506. Sobre la Declaración se ha escrito mucho, y sólo mencionaremos a John P. Humphrey, en su artículo "The UN Charter and the Universal Declaration of Human Rights", en la obra editada por Evan Luard, mencionada en la nota 1, pp. 39-58, donde se relata la historia de la Declaración. También merece citarse Sohn, mencionado en la nota precedente. Sobre la autoridad que fue cobrando la Declaración desde que fuera adoptada, conviene ver Schwelb, Egon, *Human Rights and the International Community*, Chicago, 1964; Sohn y Burgenthal, en *International Protection of Human Rights*, ya mencionada, pp. 518-522, fundamentan con efectividad el valor jurídico de la Declaración Universal. En un conciso pero ilustrativo volumen denominado *The International Bill of Human Rights*, Glen Ellen, California, 1981, se contiene una historia de la formación de la Declaración, en el artículo "The International Bill, a Brief History", por Peter Meyer, pp. XXIII-XLVII.

⁷ Sobre la Declaración Americana puede verse: Fernández del Castillo, Germán, "La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre", *México en la IX Conferencia Internacional Americana*, México, 1948, pp. 133-164; Le Blanc, J. L., *The OAS and Promotion and Protection of Human Rights*, 1973, que es su tesis de doctorado en la Universidad de Iowa, contiene referencias útiles sobre la Declaración. Aunque la Declaración Americana ha sido un tanto menospreciada, cuando no ignorada, la verdad es que su valor se confirmó cuando se observa que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la estuvo aplicando desde 1960 y hasta 1968

la estructura sustantiva necesaria para poder crear más adelante una maquinaria adecuada de protección, y fue un vehículo importante para ir generando una conciencia general, un ambiente de respeto, y para aproximar a los Estados Americanos a la necesidad de que esos derechos deben ser salvaguardados en todo tiempo. Era un cartabón, una guía para el contenido de los derechos y deberes fundamentales de la persona humana, y una referencia para igualar las disímboles concepciones sobre derechos humanos que existen de país a país en América, y fue la base para la Convención Americana de Derechos Humanos, de San José, de 1959.⁸

Desde entonces se fue encauzando, como señala Henkin,⁹ una síntesis entre el énfasis en el individuo, su autonomía y su libertad, que venía de las ideas liberales del siglo XIX y la insistencia de las tesis socialistas en el grupo y el bienestar económico y social de todos; y también el punto de vista de que el gobierno es un mal necesario que debe ser resistido y limitado se sintetizó con el criterio que ve al gobierno como una institución benéfica capaz de actuar vigorosamente para promover el bienestar común, y aunque esa síntesis, esa fusión, no llegó fácilmente, el surgimiento de las Naciones Unidas y de las dos declaraciones, la Universal y la regional, la aceleraron definitivamente.

Hacia falta, sin embargo, otra columna de sostén, o sea, la maquinaria efectiva para la interpretación concreta de todos estos instrumentos; para la aplicación de la esencia de ellos, o por mejor decir, para ejercer las acciones tendentes a hacer valer esos derechos y principios ahí contenidos; para conducir a los Estados a respetar los derechos de hombres y mujeres, hacerlos tangibles, promoverlos en el sentido de extender compatiblemente las libertades y las garantías, y a la vez, esforzarse en mejorar las condiciones de vida. En otras palabras, técnicas aptas para inducirlos a empeñarse en mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y, en ocasiones, para constreñir al Estado infractor de ellos, al cumplimiento efectivo de esos derechos.

Otro *desideratum* implícito en la creación de ese aparato era alcanzar en dondequiera la democracia, en sus diferentes matices y formas, como estilo de gobierno, ya que es el sistema que mejor se presta para el pleno disfrute de esos derechos individuales y sociales.

como instrumento de su acción, sin protesta alguna, conforme al artículo 2 de su Estatuto. Está haciendo falta un estudio cuidadoso sobre este instrumento regional.

⁸ Respecto a esto, Gros Espiell, Héctor, "La Organization des Etats americaines (OEA)", en Vasak, K., *Les Dimensions Internationales des droits de l'Homme*, ya citado, pp. 603-607.

⁹ Henkin, Louis, *The Rights of Man Today*, p. 100.

Esas instituciones, esos regímenes universales y regionales encargados de promover y proteger —hasta donde ello es posible— los derechos humanos son ejemplares, y fueron creados con un equilibrio aceptable entre las demandas de soberanía de los sujetos del derecho internacional y la necesidad de promover y tutelar esos derechos a nivel internacional. Cada uno de estos regímenes tiene una individualidad particular y propia al sistema que rige, universal o regional, aunque naturalmente guardan semejanza entre sí.

En 1966, dieciocho años después de la Declaración Universal, surgió el primero de esos mecanismos, consistente en los dos pactos, el de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de la ONU, que entraron en vigor en 1976 y que actualmente cuentan, respectivamente, con 90 y con 71 Estados adherentes. No fue fácil llegar a esos dos pactos: hubo que vencer numerosas dificultades causadas por las disparidades entre las concepciones socialistas y las de los países occidentales, y las diferencias sobre ciertos derechos en particular, así como disenso en torno a si debería haber una o dos convenciones.¹⁰

Los dos pactos de la ONU guardan paralelismo con la Declaración Universal pero la llevan adelante, y están contruidos de una manera como para “extraer”, según dice Louis Henkin, obligaciones jurídicas de aquellos Estados que no querrían o no podrían aceptar las obligaciones contenidas en los pactos.

Ambos pactos son de diferente naturaleza. El de los Derechos Civiles y Políticos es de más fácil comprensión, ya que en él se contienen los derechos tradicionales del individuo, que se sustentaron en las diversas constituciones de los países desde la Revolución francesa como obligaciones del Estado hacia sus ciudadanos. Hay desde luego mayor refinamiento en el catálogo de derechos del Pacto que lo que se encuentra en las diversas constituciones. Además, se contienen derechos de grupos, como los que aparecen en el artículo 1º, tal como el de autodeterminación de los pueblos y el de la libre disposición de sus recursos y riquezas naturales, así como los derechos de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas. En el Pacto se contienen 27 derechos individuales funda-

¹⁰ Sobre la historia de la formación de los pactos, son útiles: Robertson, A. H., *Human Rights*, ya citado, pp. 29-32; Sohn, “A Short History”, mencionado arriba, pp. 101-169; Henkin (ed.), *The International Bill of Rights*, pp. 8-11.

mentales.¹¹ En él aparecen cinco derechos nuevos, no contemplados en la Declaración Universal, y se dejó afuera el derecho de propiedad, que está incluido en ella.

A su vez, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales representa un avance considerable al reconocer la existencia de estos nuevos derechos, llamados "de la segunda generación". Debe reconocerse, empero, que la formulación de los 15 derechos enunciados¹² es bastante débil, pues aparecen ahí como aspiraciones, o como planes, y no como derechos precisos y exigibles. En este segundo Pacto los Estados "se comprometen a asegurar" o bien, "reconocen el derecho". Esto es, se está frente a una "calidad promocional", como indica el distinguido especialista Robertson,¹³ y no frente a una determinación categórica. Empero, ha de observarse que se establece en cierta forma ahí la obligación de otros Estados de cooperar para la mejor realización de este tipo de derechos.

Pero no sólo en el ámbito universal se notó el empeño de observar y tutelar internacionalmente los derechos del hombre. En Europa occidental este movimiento para crear instrumentos, organismos e instituciones, fue bastante precoz. Ello es explicable, pues ahí existía una marcada y próxima reacción contra los regímenes nazifascistas, que tanto sufrimiento habían impuesto sobre millones de hombres. También el temor al tipo de régimen establecido en la mitad oriental de ese con-

¹¹ El derecho a la vida; libertad ante la tortura y el tratamiento inhumano; libertad de esclavitud y trabajo forzado; el derecho de personas detenidas a ser tratadas con humanidad; libertad de prisión por deudas; libertad de movimiento y de elegir residencia; libertad de extranjeros de expulsión arbitraria; derecho a juicio imparcial; protección contra la retroactividad de la ley penal; derecho a ser reconocido como persona ante la ley; derecho a la privacidad; libertad de pensamiento, conciencia y religión; libertad de expresión y opinión; prohibición de propaganda de guerra y de incitación al odio nacional, racional o religioso; derecho de reunión; libertad de asociación; derecho al matrimonio y a fundar una familia; derechos del niño; derechos políticos; igualdad ante la ley; derechos de las minorías.

¹² Los quince derechos incluidos en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son: el derecho al trabajo, el derecho a justas y favorables condiciones de trabajo, incluyendo, entre otras, salario regular, igual pago por trabajo igual y vacaciones pagadas; el derecho a formar y asociarse en sindicatos, incluyendo el derecho de huelga; el derecho a la seguridad social; protección de la familia, incluyendo asistencia especial para madres y niños; el derecho a un nivel de vida adecuada, incluyendo alimento adecuado, vestuario y vivienda y la mejora continua de las condiciones de vida; el derecho al nivel de salud física y mental más alto posible; el derecho a la educación primaria obligatoria y gratuita para todos, y a educación secundaria y superior generalmente accesible a todos; el derecho a participar en la vida cultural y a gozar los beneficios del progreso científico.

¹³ En *Human Rights*, antes señalado, p. 40.

tinente contribuyó en no poca medida para apresurar el brote de estos medios. Así surgió, en 1950, el 4 de noviembre, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, que entró en vigor en 1953. Su articulado inicial, que más tarde fuera recogido por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, fue engrosado paulatinamente, mediante Protocolos adicionales, que incluyeron el derecho a la educación, el de propiedad, así como el derecho de no ser expulsado del propio territorio, y a la abolición de la pena de muerte. Con ello se estableció un complejo de sistemas y de procedimientos, tal como una Comisión y una Corte, para dar garantía efectiva a los derechos humanos.¹⁴

En nuestro hemisferio se adoptó al fin, en 1969, la contemplada Convención Americana sobre Derechos Humanos, llamada Convención de San José, que entró en vigor en junio de 1978. Ella robusteció la Declaración Americana, que ya venía aplicándose como derecho, y dio bases definitivas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que operaba ya desde 1960, y trazó nuevos horizontes para el respeto a la persona humana.¹⁵ Por esta Convención se establece la Corte In-

¹⁴ La bibliografía sobre la Convención Europea es considerable. Son de citarse: Fawcett, J. E. S., *The Application of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 1969; Castberg, Frede, *The European Convention on Human Rights*, Leiden, 1974; Jacobs, Francis G., *The European Convention on Human Rights*, Oxford, 1975; Robertson, A. H., *Human Rights in Europe*, Manchester, 1977; Vasak, Karel, *La Convención Europeenne des Droits de l'Homme*, París, 1964.

¹⁵ La Convención Americana registra 26 derechos, o sea, ocho más que la Convención Europea. Ellos son: el derecho a ser reconocido como persona ante la ley; a compensación por desvío de justicia; a respuesta; al nombre; los del niño; a una nacionalidad; de igualdad ante la ley; de asilo. Sobre la Convención Americana puede consultarse: Organización de los Estados Americanos, *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, 1980, que contiene ocho estudios sobre diferentes aspectos de la misma; Le Blanc, L. D., obra citada en nota 7; Vasak, Karel, *La Commission Interamericaine des Droits de L'Homme*, París, 1968; Frowein, J. A., "The American and European Conventions", *Human Rights Law Journal*, 1980, p. 44.

Ofrece esta Convención Americana la particularidad de incluir un artículo, el 26, sobre derechos económicos, sociales y culturales, y que consisten en el compromiso que toma el Estado que accede a la Convención de tomar medidas, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económicas y para técnicas para lograr progresivamente la plena realización de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales, y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires; el artículo 42 de la Convención provee que los gobiernos transmitirán a la Comisión Interamericana copias de los estudios que sometan anualmente sobre estos asuntos, para que la Comisión pueda apreciar que estos derechos están siendo promovidos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha trabajado intensivamente para conseguir un protocolo, anexo a la Convención Americana, sobre derechos eco-

teramericana de Derechos Humanos, que funciona en San José. Actualmente la Convención cuenta con 20 Estados miembros, y 10 de ellos han aceptado la jurisdicción de la Corte.¹⁶

La más reciente convención regional es la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981, que acaba de entrar en vigor el 21 de octubre de 1986, tras de obtener el necesario número de ratificaciones de 26 Estados miembros. Esta Carta se ha inspirado tanto en la Convención Europea como la Convención Americana. Se instituye en ella una Comisión Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos. Presenta la particularidad de que consigna además deberes de los individuos (artículos 27, 28, 29). Es todavía demasiado pronto para hacerse un juicio sobre su operación.¹⁷

Debe hacerse mención aquí de otros tratados internacionales colectivos, que se refieren a aspectos con los derechos humanos básicos, tratados celebrados dentro o fuera de las Naciones Unidas. Por ejemplo, la Convención sobre la Esclavitud (1926); la Convención para la Supresión del Tráfico de Personas y de la Explotación de la Prostitución (1949); la Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio (1948); la Convención sobre Refugiados (1951); la Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer (1952); la Convención contra Discriminación en la Educación (1960) y su Protocolo (1962); la Convención sobre el Consentimiento para Matrimonio y Registro de Matrimonios (1962); Convención para la Reducción de la Apatridia (1961); Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Convención para la Eliminación de todas las Formas de

nómicos, sociales y culturales. En esto han intervenido, para la elaboración de un anteproyecto, la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA. La Comisión formula observaciones y, a su vez, presenta otro anteproyecto. Actualmente se trabaja en la OEA para la redacción de un proyecto que deberá someterse a los Estados. Véase al respecto los resultados del Seminario sobre Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en *Anuario Jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, XII, pp. 1-292.

¹⁶ a) Argentina, Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

b) Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

¹⁷ Un examen analítico sobre la Carta se encuentra en el trabajo de Mbaya, E. R., "La Charte Africaine en tanto que mécanisme de protection des droits de l'Homme", en Bernhard, Rudolf y John Anthony Jolowicz (eds.), *International Enforcement of Human Rights*, Springen Verlag, Heidelberg, 1986, pp. 77-97, y el texto de la Carta en la misma obra, pp. 251-265.

Discriminación contra la Mujer (1979); Convención Internacional sobre la Supresión y Castigo del Crimen de *apartheid* (1973).¹⁸

En justicia, no puede omitirse aquí una referencia a los organismos internacionales no gubernamentales que se dedican a la promoción de los derechos humanos. Están compuestos por individuos altruistas y abnegados, que en algunas ocasiones arriesgan la vida, y que tienen por objetivo mejorar la suerte de los perseguidos, de los oprimidos, de las víctimas de injusticia, de los indebidamente privados de la libertad. Estos organismos, que realizan una función verdaderamente meritoria, han tenido bastante influencia en el devenir del derecho internacional de los derechos humanos, y contribuyen con su acción a la vigilancia y control de la observancia de las convenciones internacionales sobre la materia. Existen cientos de ellos, pero los más destacados son: la Comisión Internacional de Juristas, la Asociación Internacional de Abogados Demócratas, la International Law Association, la International Association of Penal Law, el Mouvement International de Juristes Catholiques (Pax Romana), Amnesty International, el World Council of Churches, la Anti-Slavery Society for the Protection of Human Rights, el Grupo de los Derechos de las Minorías.

El movimiento internacional de los derechos humanos se ha expandido en otras direcciones, y pueden mencionarse, por ejemplo, el derecho de los refugiados y el llamado derecho humanitario. El derecho de los refugiados es, por su especialidad, una rama que debe tratarse de manera independiente. Este vástago, que se finca en razones de solidaridad frente a la adversidad, se ha venido integrando en los últimos tiempos, con sus caracteres distintivos, para llegar a formar un cuerpo de normas y de principios, de aquiescencia general, que además tiene establecido un microsistema de derechos humanos del refugiado, y que cuenta asimismo con un órgano internacional especializado para su protección: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.¹⁹ El de-

¹⁸ Estos y otros instrumentos más pueden encontrarse en la publicación de las Naciones Unidas, *Human Rights: A Compilation of International Instruments*, New York, 1978.

¹⁹ La obra clásica sobre los refugiados es la de Grahl-Madsen, Atle, *Territorial Asylum*, Stockholm, 1980. Son también recomendables Holborn, Luise W., *Refugees, a Problem of Our Time, The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972*, Metuchen, 1975; *Asilo y Protección Internacional de Refugiados en la América Latina*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, S. R. E., 1982. Más modestamente, un trabajo de este autor, "La protección de los refugiados en América. Alcances y limitaciones", *Anuario Jurídico Interamericano*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, 1982, pp. 233 y ss.

recho humanitario, que también es una rama de los derechos humanos, se escinde a su vez en la protección de las víctimas de los ejércitos en campaña (heridos, enfermos, prisioneros de guerra) y de la tutela de la población civil en territorio enemigo u ocupado en tiempo de guerra, y se proyecta también sobre los combatientes en las guerras civiles y aun en la subversión. Esta rama también ha evolucionado mucho, y se ha visto favorecida por el progreso de los derechos humanos en el orden internacional.²⁰

El panorama, como se observa de toda esta relación, es impresionante. El número de instrumentos y de instituciones es cuantioso, y en circunstancias normales debería conducir al optimismo. Sin embargo, existe una falla en todo este grandioso sistema, que consiste en los métodos para hacer cumplir las obligaciones derivadas de los tratados y convenciones, en otras palabras, para compeler al Estado a observar cabalmente los derechos humanos, las libertades y las garantías consagradas en todas las declaraciones y convenciones, y es que existen aspectos esenciales del derecho internacional de los derechos humanos que dificultan la aplicación de los pactos, y uno de ellos es que la víctima de violaciones de los tratados multilaterales no es un Estado, sino el ciudadano individual del Estado que viola tales derechos, así que los demás Estados partes encuentran limitaciones para exigir el cumplimiento. Pero hay otras peculiaridades que discutiremos más abajo. Por ello es que se han ideado varias técnicas o estrategias para conducir al Estado violador al restablecimiento de la situación anterior en la violación, esto es, para respetar y proteger los derechos del hombre, en suma, para constreñirle un tanto.

Echemos una mirada a los dispositivos que se han ideado para llevar al Estado infractor a observar esos derechos. En 1947 se inicia, con la creación de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social ECOSOC, un tímido esfuerzo para ello. Este cuerpo, cuya misión principal era promover y codificar los derechos del hombre, acabó actuando con ciertas funciones de supervisión. A ella se debe la formulación de la Declaración Universal de 1948, y más tarde, los dos pactos de las Naciones Unidas. Durante unas décadas, la Comisión se abstuvo de convertirse en un órgano que buscara la observancia efectiva de los derechos humanos, no obstante ciertas presiones. Las realidades llevaron al ECOSOC a determinar que, en ciertos casos, la CDH pudiera

²⁰ Puede verse, para una síntesis, Sepúlveda, César, *Derecho internacional*, 15a. ed., 1986, pp. 528-534, y la bibliografía mencionada en la nota 2.

efectuar un cuidadoso estudio de situaciones que revelaran un esquema persistente de violaciones de esos derechos, por ejemplo la política de *apartheid* y determinados casos de discriminación racial. La resolución 1503 (XLVII) del ECOSOC, de 27 de mayo de 1970, establece un procedimiento para que la subcomisión de Prevención de la Discriminación y de Protección de Minorías examine las comunicaciones de los Estados y las respuestas a los mismos, que revelen un esquema consistente de violaciones flagrantes y sistemáticas, de las que haya pruebas fehacientes, y determine su admisibilidad para referirlas a la Comisión a fin de que ella actúe. La Comisión puede decidir si hace un estudio cuidadoso y formula recomendaciones al ECOSOC, o, si el Estado de que se trate lo admite, designar un comité para conducir una investigación, siempre en cooperación con el Estado y bajo ciertas condiciones convenidas.

Este procedimiento no ha demostrado bondades, y está sujeto a muchas limitaciones y a presiones políticas, por lo que no es confiable. La Comisión ha sido informada con denuncias sustanciales de detenciones políticas masivas, de desapariciones compulsivas de personas, de asesinatos, de tortura y también de genocidio en contra de varios Estados, pero en ella no ha habido el consenso necesario para referir tales situaciones al Consejo Económico y Social. Debe advertirse que la Comisión está compuesta de representantes de Estados, y el imperativo político ha sido muy poderoso.²¹

El sistema del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas representa desde luego un avance en las medidas para dar efecto a los derechos que se contienen en él y al progreso realizado en el goce de los mismos. Ahí se establece el sistema de informes de los Estados. El procedimiento de informes ha sido una técnica empleada desde sus orígenes por la Organización Internacional del Trabajo, y al decir de los expertos, ha tenido auténtico éxito en el cumplimiento de los convenios internacionales de trabajo. En el caso del Pacto, los reportes de los Estados son considerados por un Comité de Derechos Humanos, dispuesto ahí desde 1976, y que es un cuerpo funcional que celebra sesiones periódicas. La independencia de los 18 miembros del Comité, que es un requerimiento para designarles, es un adelanto, pero este órgano no puede adoptar decisiones obligatorias.²² El Comité sólo está

²¹ Sobre esto resulta muy explicativo Moeller, Jakob Th., "Petitioning the United Nations", en la compilación de las Naciones Unidas *Human Rights*, citada en la nota 18.

²² Artículo 28 del Pacto.

autorizado para formular comentarios generales. Además los miembros son por lo común funcionarios de los gobiernos, los que dificulta su dedicación al Comité. El Comité es bastante nuevo, pues entró en funciones en 1979, y no puede formularse un juicio sobre su efectividad, pero debe esperarse que su trabajo resulte valioso.

En la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial está dispuesto un comité, que también considera informes de los Estados, que funciona desde 1969, constituido por 18 expertos, y cuyo funcionamiento ha sido elogiado, por la autoridad que logró cobrar desde el principio.²³

Se han señalado algunas fallas al sistema de reportes de los Estados y su estimación por un cuerpo interestatal. En tanto que algunos expertos indican que, dado el estado de las relaciones internacionales, el procedimiento de informes es una estrategia que, bien manejada, puede conducir a que los Estados mejoren la condición de los derechos humanos, otros, más certeros, precisan los defectos del método, por ejemplo, la lentitud del proceso, ya que los Estados toman mucho tiempo en dar cuenta de las medidas que en su territorio han adoptado y los progresos realizados para dar efecto a los derechos reconocidos en el Pacto (artículo 40), y la necesidad del Comité de contar con tiempo amplio para examinar cuidadosamente la información no oficial. En conexión con esto, se puntualiza que hay deficiencia en la obtención de información, ya que no se toman en cuenta otras fuentes de información, como lo que proviene de las organizaciones no gubernamentales y de los sectores privados. Por último, se le achaca que la independencia de los miembros deja algo que desear.²⁴ Es triste reconocer que esta técnica no ha jugado ningún papel importante.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los reportes periódicos de los Estados son examinados por el ECOSOC, pero en ese campo no existe la urgencia presionante de las violaciones a los derechos civiles y políticos. Desde luego, pueden alzarse críticas y determinar que el ECOSOC no es un cuerpo apropiado para esta tarea porque es un órgano complicado y ponderoso, con multitud de quehaceres y funciones, formado por representantes de los Estados, y

²³ Das, K., "Procedures suivies et mesures prises par les organes de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme", en Vasak, K. (ed.), *Les Dimensions*, ya citada, pp. 167-431. También Robertson, A. H., "Implementation System: International Measures", en Henkin, L. (ed.), *The International Bill of Rights*, mencionado en nota 1, pp. 343 y ss.

²⁴ Por ejemplo, Robertson, "Implementation System...", pp. 341-356.

que además no tiene facultades decisorias, sino sólo el deber de reportar a su vez a la Asamblea General de la ONU. La alternativa de pasar esta responsabilidad de examinar los informes a otro órgano más ágil ha sido contemplada, pero en nuestra opinión ello no mejoraría mucho el procedimiento.²⁵

Existe además del de los informes, otro método para hacer efectivos los derechos del hombre consignados en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y es el procedimiento para examinar denuncias de violaciones de un Estado respecto a otro (artículo 41). Este mismo sistema está consagrado también en la Convención Americana (artículo 45) y en la Convención Europea (artículo 24). Para ello es necesario que ambos Estados hayan formulado la declaración reconociendo la competencia del Comité de Derechos Humanos para oír esas quejas. Pero es una técnica que casi no se emplea, pues los Estados evitan complicar sus relaciones diplomáticas con algo que no les produce beneficios visibles. Sólo una motivación política poderosa podría inducirlos a recurrir a esta estrategia.²⁶

Como se dijo en la parte relativa, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos cuenta con un Protocolo Facultativo Adicional, que concede a los individuos a quejarse de que un Estado parte de ese instrumento ha violado los derechos establecidos en el Pacto. Esto es un señalado progreso, porque permite hacer cargos a un Estado, ante el Comité de Derechos Humanos, el cual está capacitado para recibir y considerar comunicaciones de individuos, sujetos a jurisdicción, que aleguen ser víctimas de violación de cualquiera de los derechos establecidos en el Pacto. Sin embargo, existen ciertas salvaguardas, tal como el agotamiento de los recursos locales antes de que proceda la reclamación, lo cual toma ordinariamente demasiado tiempo. Luego, la reclamación tiene que estar bien fundada para que pueda ser admisible. Después, debe advertirse que el individuo o el grupo tendrá de adversario al Estado y a otros Estados que con él simpaticen políticamente. La tendencia, por otra parte, existente en cuerpos de esa clase, es que una disputa de un grupo o de un individuo no se convierta en una disputa entre Estados, y esa es una de las realidades de la vida internacional.

²⁵ *Idem*, p. 349.

²⁶ Véase el informe del relator general, doctor R. Bernhard, sobre el Coloquio de la Asociación Internacional de Ciencias Jurídicas, en Bernhard, Rudolf y John Anthony Jolowicz (eds.), *International Enforcement*, citado en nota 17.

El Protocolo Facultativo ha sido ratificado sólo por veintisiete Estados desde 1976,²⁷ pero han sido resueltos muy pocos asuntos. Por otra parte, el Comité comunica su opinión al Estado ofensor y al querellante, y en ella puede expresar frases condenatorias, y el efecto político de esto es la consecuencia de la petición, y no otra. Los remedios no parecen muy convincentes.

El sistema de protección de los derechos humanos bajo la Convención Europea ofrece algunas ventajas, dada la similitud de organización política de los Estados miembros. La Comisión Europea se compone de tantos miembros como Estados partes. Se trata de un órgano de investigación y de conciliación. Su jurisdicción principal es reconocer las reclamaciones de un Estado contra otro por violaciones de derechos humanos, mas naturalmente ha tenido poca actividad en este campo, ya que sólo se han tramitado media docena de casos, y de ellos algunos se debieron a razones políticas. La jurisdicción secundaria tiene que ver con las reclamaciones o quejas de individuos, muchas de las cuales han sido desechadas por defectos intrínsecos, o porque el Estado no había aceptado la competencia de la Comisión. Como señala un autor,²⁸ el procedimiento parece diseñado más bien para la protección de los gobiernos que para la de los individuos.

La Comisión Europea de Derechos Humanos puede intentar un arreglo amistoso entre las partes. Si éste no se alcanza, entonces transmite su informe al Comité de Ministros del Consejo de Europa, que es en esencia un órgano político. El Comité ha condenado rara vez a un Estado, y en los demás casos que le fueron referidos por la Comisión, unos treinta y siete, los Estados habían ya procedido a remediar la infracción de derechos, o no había ya lugar a tomar otra medida.

La Corte Europea de Derechos Humanos —21 jueces, tantos como países del Consejo de Europa— ha conocido de pocos casos. Sin embargo, sus sentencias han sido de gran clase, y han sentado principios muy útiles para el movimiento internacional de los derechos del hombre.²⁹

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que consta de siete miembros, “de la más alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos”, y que sirviera a título personal,

²⁷ De ellos, 8 son europeos, 13 de la América Latina, 5 de África y Canadá.

²⁸ Dupuy, R. Jean, en *Annuaire Français de Droit International*, núm. 3, 1957, p. 451.

²⁹ Véase el excelente artículo de Jacobs, Francis G., “The European Convention on Human Rights”, en Bernhard y Jolowicz (eds.), *International Enforcement*, citado en nota 17, pp. 31-55.

tiene a su alcance ciertas técnicas para "promover la defensa de esos derechos". Por lo que se refiere a lo primero, que es una función preventiva y de persuasión y de colaboración, la Comisión puede realizarlo a través de estudios que ella misma efectúe, o que patrocine, para asegurar esos derechos en el interior de los Estados, examinando los obstáculos que se interponen, de orden material, o de orden jurídico, para el goce de ellos. Por cuanto hace a lo segundo, la Comisión esta abierta a las denuncias de individuos, o de organizaciones privadas, en contra del gobierno de un Estado que haya ratificado la Convención de San José, y también contra los no miembros, aplicando en este caso la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, para lo cual se encuentra autorizado como órgano de la OEA. La Comisión entonces, examinando la procedencia de la reclamación, solicita informes expresos sobre el asunto al gobierno de que se trate. La Comisión, al recibir la respuesta del Estado dentro del plazo fijado, formulará conclusiones y recomendaciones para la restauración de los derechos violados. Puede ocurrir que el gobierno infractor se avenga, y entonces ahí termina su función, eminentemente protectora. O, por el contrario, el Estado culpable no responde a satisfacción, y en ese caso la Comisión publica el asunto en su *Informe Anual*. La Comisión Interamericana posee a su vez la técnica de las visitas *in loco*, o sea inspecciones practicadas en el territorio del Estado objeto de la denuncia, por supuesto con la aquiescencia y con la colaboración de éste, o bien por invitación.

Una vez agotado el procedimiento de la queja, o bien al término de una visita, la Comisión publica su *Informe*, que puede ser facultativo en casos particulares, o bien obligatorios, o sea, los anuales. La Asamblea General de la OEA considera los *Informes*, y se pronuncia sobre ellos a veces, concretándose escuetamente a "tomar nota". También aquí interviene el factor político en sentido negativo, para reducir el grado de protección.³⁰

³⁰ Para un examen sucinto sobre la Convención de San José, el trabajo de la Comisión Interamericana y el alcance de la tutela de los derechos humanos, me atrevo a recomendar, de este mismo autor, Sepúlveda, César, *Derecho internacional*, citado en nota 6, pp. 509-520; *id.*, "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1960-1981)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 46, enero-abril de 1983, p. 147; *id.*, "El panorama de los derechos humanos en la América Latina. Actualidad y perspectiva", en *id.*, núm. 45, septiembre-diciembre de 1982, p. 1053; *id.*, "México, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos", *La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y Perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p. 191; *id.*, "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Un cuarto de siglo de evolución y de empeños", *Boletín Mexicano de Derecho*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha desempeñado un papel significativo dentro del sistema interamericano de Estados, y ha logrado mostrar sus méritos. En algunas ocasiones ha podido aliviar y hasta mejorar la condición de los derechos humanos en algunos países; en otras la Comisión pudo suavizar en alguna forma la crítica situación de los perseguidos; en otras instancias ha contribuido a que exista una mejor conciencia de lo que son los derechos del hombre y el respeto que merecen de parte de las autoridades. Sin embargo, su papel pudo haber sido más intenso, y su labor aún más efectiva, si las condiciones políticas del sistema interamericano hubieran sido diferentes. Empero, en un hemisferio turbulento, su función ha sido destacada y merece más apoyo.

El sistema de protección en América cuenta también con una Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Corte tiene dos funciones judiciales: en primer lugar tiene la jurisdicción contenciosa, o sea, la facultad de decidir controversias relacionadas con denuncias de violaciones que haya cometido un Estado parte en contravención a la Convención de San José. Pero tiene asimismo la facultad de expedir opiniones consultivas o dictámenes, esto es, la facultad de interpretar la Convención y ciertos tratados de derechos humanos (artículo 64). En lo que se refiere a la jurisdicción contenciosa, sólo los Estados pueden ocurrir a la Corte.

Hasta ahora la Corte ha expedido ocho opiniones consultivas.³¹ Aunque débiles para la función de proteger los derechos humanos, estos dictámenes afirman los conceptos.

La Corte ha conocido de un caso contencioso, que en realidad no lo era, y está conociendo de cuatro reclamaciones contra Honduras por desaparición y probable muerte de personas.

Algunas veces se han lanzado críticas a la Comisión, por parte de la Corte, por no haberle referido casos, y se le imputa que por ello no ha mejorado la situación de los derechos del hombre en América. El cargo es infundado, y se advierte cierto celo de parte de la Corte, que no ayuda ciertamente.³² Tal vez ello pudiera deberse a que le preocupa justificar la existencia de la corte.

Comparado México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 56, mayo-agosto de 1986, p. 569. Buergenthal, Thomas, "Implementation in the Inter-American System" en la obra de Bernhard y Jolowicz, citada antes, pp. 57-75, resulta también utilizable, aunque no cita la abundante literatura existente en español.

³¹ Véase la lista en nota 69 del trabajo de Buergenthal —que es juez de la Corte—, p. 72.

³² Por ejemplo, Buergenthal, en *op. cit.*, p. 71.

Esta compacta, brevísima relación presentada en las páginas anteriores sugiere algunas reflexiones: La primera de ellas es que no puede evitarse la conclusión de que algo anda mal en el mundo, para que hubiera sido necesario arribar a tantos instrumentos, normas, instituciones, procedimientos y métodos, como se han descrito aquí. La segunda reflexión es que siendo tan vasto y tan importante el movimiento internacional de los derechos humanos, como hemos relatado, no se haya alcanzado el nivel aceptable de respeto a los derechos humanos en el ámbito internacional, y que ellos continúen siendo violados en muchas partes del orbe, con impunidad.

Hay pues, margen para el escepticismo, y aun para la desilusión, y no faltan críticas en contra del derecho internacional de los derechos humanos.

Sin embargo, el fenómeno exige un acceso sobrio e imparcial. La culpa no es del movimiento mismo, sino de las circunstancias reinantes en la sociedad internacional que han impedido el imperio completo de los derechos del hombre.

Como se ha hecho ver por varios autores,³³ el derecho internacional de los derechos humanos es paralelo y complementa al derecho interno de los Estados, no lo sustituye, y además, depende necesariamente para su cumplimiento de los órganos internos del Estado. El derecho internacional de los derechos humanos es de naturaleza diferente al derecho internacional y posee motivaciones diferentes. El derecho internacional de los derechos humanos es una rama particular y propia, y a diferencia del otro, no descansa en intereses, sino en una conciencia idealista, humanitaria, y se dirige a mejorar la situación de la persona individual, en todos los ámbitos del mundo, especialmente cuando las instituciones internas se muestran deficientes. El derecho internacional de los derechos humanos no existiría si los derechos del individuo se respetaran como se debe en el interior del Estado, y esto hay que tenerlo presente en todo momento.

La sociedad internacional es bastante complicada y no es uniforme, sus sujetos son muy variados, y cada uno persigue su interés particular. De ahí que los derechos humanos se han empleado por los Estados, en ocasiones, como requisito para otorgar aceptación a un régimen. Otras veces se utilizan como ariete para que unos pueblos alcancen su autodeterminación. Se observa también que se han usado como fundamento

³³ Así, Henkin, en *The Rights of Man Today*, p. 95.

de justificación de determinada política exterior, encubriendo objetivos que no guardan relación con los derechos del hombre. También se han usado como razón para intervenir en otros países, legítimamente o no.

Ello, entre otras cosas, hizo deseable la existencia de un orden legal de carácter internacional y de instituciones que menguaran el ímpetu bilateral de ciertos Estados, así como de medidas que pudieran conseguir en cierto grado lograr el reconocimiento y el respeto de los gobiernos hacia los derechos humanos, alejando el aspecto intervencionista pero en la convicción de que un programa general de cumplimiento de los derechos humanos puede llevar a una paz cabal en la comunidad internacional.³⁴

Ello explica parcialmente el enorme esfuerzo desplegado por muchos sectores para las convenciones, declaraciones, instrumentos, normas y demás. Ello está fundado en el principio filosófico común de que el individuo es merecedor de protección, y de que la comunidad internacional puede y debe contribuir a esa protección, y hacer uniformes los derechos básicos, para así lograr una tutela más efectiva, poniéndolos a salvo de interpretaciones equívocas y peligrosas.

La superabundancia de textos no debe verse como un fracaso que desilusiona, sino como la necesidad de una protección mejor, más sólida, como la expresión de que todos esos textos necesitan perfeccionarse, para asegurar efectivamente los derechos humanos en el orbe, y la persistencia de violaciones graves y continuas frente a un desarrollo tan formidable como lo hemos visto, si bien es decepcionante, obliga a pensar en sistemas de protección más sensibles a las peculiaridades de la estructura del sistema internacional y de la conducta habitual de los Estados en el tiempo presente.

Aquí cabría señalar que ha faltado en los autores sobre la materia una censura valiente de los métodos fallidos y de la actitud indiferente o nefanda de los Estados. Puede percibirse que la mayoría de los tratadistas se han orientado a describir, a proponer o a interpretar textos y disposiciones legales, a explicar el desarrollo de los derechos, de las obligaciones y de las técnicas de protección, pero como que ha habido en ellos un cierto recato para criticar abiertamente o para poner en entredicho algunos métodos de tutela que visiblemente no han operado satisfactoriamente, y ello tendría que cambiar.

³⁴ Sobre esto conviene referirse al interesante libro de Moskowitz, M., *The Politics and Dynamics of Human Rights*, Dobbs Ferry, 1981, *passim*.

Como que está haciendo falta emplear todo el peso cumulativo de los ya cuantiosos instrumentos como existen, de las fórmulas, de las experiencias recogidas, y dirigidas a desarrollar nuevas tesis, a fin de imprimirle un nuevo *élan* a ese movimiento internacional, que en los años setenta mostró gran impulso y vitalidad, pero que en nuestros días parece haberse agotado, para que los textos no queden como meras fórmulas retóricas.

Ello conduce a tratar en forma breve sobre algunos requerimientos necesarios a la continuidad del progreso del derecho internacional de los derechos humanos. En primer término, se precisa una nueva ética internacional que se concentre en el individuo como fundamento de la acción para protegerle, esto es, desarrollar una auténtica filosofía para estos derechos.

Es evidente, después, que los actuales métodos y procedimientos de protección ameritan mejoría, pues algunos de ellos ya resultan lentos, inciertos o anticuados, y en ocasiones, contraproducentes. También parece aconsejable evitar el traslapo, la duplicación de instituciones, de procedimientos o de instancias.

Se impone asimismo una mayor relación entre las organizaciones universales y las regionales, y entre las regionales mismas, y debe buscarse correlativamente una mejor armonización entre todas ellas.

Es preciso insistir en la incorporación plena de las convenciones y pactos al sistema legal interno de los Estados que en ellos participan, en lo posible, de manera de universalizar, por decirlo así, los derechos que emanan de todos esos instrumentos.

En adición a lo anterior, hace falta una auténtica y bien orientada difusión, a todos los niveles, de la naturaleza de los derechos humanos, de los métodos de protección interna y de su comparación con otros, de las posibilidades de los organismos internacionales de protegerlos en caso de deficiencia del Estado. Es menester también suplir la ausencia de educación de los funcionarios y autoridades internas para el respeto integral de esos derechos básicos. La ignorancia, en ocasiones dolosa, de los miembros del poder público respecto al alcance de los derechos fundamentales, pero en especial, de la responsabilidad internacional por su violación, no se ha tratado ostensiblemente de disminuir. Es mandatorio también efectuar una amplia divulgación, entre estos actores del drama, de los derechos del hombre respecto a su obligación moral, social y jurídica ante los ciudadanos, ante la conciencia internacional y, en última instancia, ante su propio Estado, al que desprestigian irre-

misiblemente con sus transgresiones. Se impone también un apoyo a los organismos internacionales.

Debo concluir con una nota relativamente optimista, empero. A pesar de todo, es incuestionable que ha habido progreso, aunque no proporcionado a la inversión de esfuerzos. Es alentador que en el proceso se hayan logrado abatir muchas diferencias de ideología y de criterio, y se hayan colmado abismos de incomprensión y antagonismos políticos para llegar a un lenguaje común y a métodos más o menos aceptables para proteger esos derechos. Los derechos humanos continuarán siendo un tema capital de la vida política internacional. Todo ello hace abrigar esperanzas de que el progreso de esta rama pueda continuar sobre bases mejores, si los hombres se empeñan en ello.

César SEPÚLVEDA