

DESAFÍOS DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS AL FINAL DEL SIGLO XX

Antônio Augusto CANÇADO TRINDADE

Ph.D. (Cambridge); Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Profesor Titular de la Universidad de Brasilia, Brasil; Miembro del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

1. Introducción

No podría dar inicio a mi exposición sin un toque personal: es para mí motivo de gran satisfacción estar aquí en La Habana con todos Ustedes, en un país tan parecido con el mío, en lo que concierne a la formación, al temperamento y a las características humanas de su gente. Me siento aquí muy a gusto, como en casa: vengo de un país cuyo pueblo tiene por la gente de Cuba gran simpatía y afecto. Cuba y Brasil son muy parecidos, por ejemplo, en sus formas de manifestación cultural y artística. No podemos trabajar en el campo de los derechos humanos sin esta dimensión humana. Me siento, pues, muy gratificado con la realización de este Seminario pionero del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, hoy iniciado, tras meses de preparación con los colegas y amigos de la Unión Nacional de Juristas de Cuba, que nos honran aquí con sus presencias.

El tema que me ha sido confiado es el de la protección internacional de los derechos humanos al final del siglo XX.

En el próximo año estará la Declaración Universal de Derechos Humanos completando su cincuentenario, en vísperas del nuevo siglo. A lo largo de las cinco últimas décadas testimoniamos el proceso histórico de gradual formación, consolidación, expansión y perfeccionamiento de la protección internacional de los derechos humanos, conformando un *derecho de protección* dotado de especificidad propia. Este proceso partió de las premisas de que los derechos humanos son inherentes al ser humano, y como tales antecediendo a todas las formas de organización política, y de que su protección no se agota en la acción del Estado. A lo largo de este medio siglo, como respuestas a las necesidades de protección, se han multiplicado los tratados e instrumentos de derechos humanos, a partir de la Declaración Universal de 1948, considerada el punto de partida del proceso de generalización de la protección internacional de los derechos humanos. La realización de este I Seminario sobre Derechos Humanos en Cuba, copatrocinado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Unión Nacional de Juristas de Cuba (La Habana, 30-31 de mayo y 01 de junio de 1996) constituye una ocasión adecuada para proceder a un balance, basado en la experiencia acumulada en esta área, de los dilemas y desafíos de la protección internacional de los derechos humanos al final del presente siglo.

2. Balance de los Resultados de la Protección Internacional

La primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Teheran, 1968) representó, de cierto modo, la gradual transición de la fase legislativa, de elaboración de los primeros instrumentos internacionales de derechos humanos (a ejemplo de los dos Pactos de Naciones Unidas de 1966), a la fase de implementación de tales instrumentos. La segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) procedió a una reevaluación global de la aplicación de tales instrumentos y de las perspectivas para

el nuevo siglo, abriendo campo al examen del proceso de consolidación y perfeccionamiento de los mecanismos de protección internacional de los derechos humanos. Transcurridos cuatro años de esta última Conferencia, encuéntrase los órganos internacionales de protección de los derechos humanos ante dilemas y desafíos, propios de nuestros días, que relacionaremos en seguida.

Cabe, de inicio, tener siempre presente que, en las últimas décadas, gracias a la actuación de aquellos órganos, numerosas víctimas han sido amparadas. Hasta el inicio de los años noventa, en el plano global (Naciones Unidas), por ejemplo, más de 350 mil denuncias revelando un "cuadro persistente de violaciones" de derechos humanos fueron enviadas a las Naciones Unidas (bajo el llamado sistema extraconvencional de la resolución 1503 del ECOSOC). Bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y su [primer] Protocolo Facultativo, el Comité de Derechos Humanos había recibido, hasta abril de 1995, más de 630 comunicaciones, y en 73% de los casos examinados concluyó que habían ocurrido violaciones de derechos humanos. El Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial había examinado (bajo la Convención del mismo nombre), a su vez, en sus dos primeras décadas de operación, 810 informes (periódicos y complementarios) de los Estados Partes. Y el Alto-Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), transcurridas cuatro décadas de operación del sistema, cuida hoy de más de 17 millones de refugiados en todo el mundo¹, sin hablar de los desplazados internos.

¹ Para un examen de estos y otros datos, cf. A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, volume I, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1997, capítulo II, pp. 61 y siguientes.

En el plano regional, por ejemplo, hasta el inicio de esta década, en el continente europeo, la Comisión Europea de Derechos Humanos había decidido cerca de 15 mil reclamaciones individuales bajo la Convención Europea de Derechos Humanos, mientras que la Corte Europea de Derechos Humanos totalizaba 191 casos sometidos a su examen, con 91 casos pendientes. En el continente americano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ultrapasaba un total de 10 mil comunicaciones examinadas, mientras la Corte Interamericana de Derechos Humanos, hoy con 14 opiniones consultivas emitidas, pasaba a ejercer regularmente su competencia contenciosa, contando hoy con once casos contenciosos pendientes. Y, en el continente africano, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos examinaba casi 40 reclamaciones o comunicaciones bajo la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos², algunas de las cuales ya decididas.

Gracias a los esfuerzos de los órganos internacionales de supervisión en los planos global y regional, se han logrado salvar muchas vidas, reparar muchos de los daños denunciados y comprobados, poner fin a prácticas administrativas violatorias de los derechos garantizados, alterar medidas legislativas impugnadas, adoptar programas educativos y otras medidas positivas por parte de los gobiernos. No obstante todos éstos resultados, estos órganos de supervisión internacional enfrentan hoy grandes problemas, generados en parte por las modificaciones del escenario internacional, por la propia expansión y sofisticación de su ámbito de actuación, por los continuados atentados a los derechos humanos en numerosos países, por las nuevas y múltiples formas de violación de los derechos humanos que de ellos requieren capacidad de readaptación y mayor agilidad, y por la manifiesta falta de recursos

² Cf. *ibid.*, pp. 62-63.

humanos y materiales para desempeñar con eficacia su labor.

3. Posición de los Tratados de Derechos Humanos en el Plano del Derecho Interno

Los tratados de derechos humanos de Naciones Unidas han, en efecto, constituido la columna vertebral del sistema universal de protección de los derechos humanos, debiendo ser abordados no de forma aislada o compartimentalizada, pero relacionados unos a los otros. Deben, además, ser examinados en sus efectos en el derecho interno, pues no se puede concebir que un Estado ratifique un tratado de derechos humanos privándolo, al mismo tiempo, de efectos directos en su derecho interno. El presente Seminario en Cuba es, pues, una ocasión propicia para recapitular y aclarar algunos puntos básicos sobre la materia.

La libre aceptación por los Estados de obligaciones convencionales internacionales de protección de los derechos humanos se manifiesta, v.g., en el momento de la ratificación de los tratados que incorporan tales obligaciones. Una vez ratificados tales tratados, ya no hay espacio para la invocación de la soberanía en el proceso de *interpretación* o *aplicación* de los mismos. Como lo viene señalando la jurisprudencia internacional desde las décadas de los veinte y treinta (ya en la época de la antigua Corte Permanente de Justicia Internacional), un Estado Parte no puede alegar o invocar supuestas dificultades de orden interno o constitucional para intentar justificar el no-cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Esto se aplica con aun mayor fuerza en el campo de la protección internacional de los derechos humanos, cuyo contenido normativo constituye materia de *ordre public* internacional.

A lo largo de las cinco últimas décadas, se ha gradual y definitivamente superado la objeción de "competencia

nacional exclusiva", al mismo tiempo en que se ha reconocido la capacidad procesal internacional de los individuos y la capacidad de actuar de los órganos (convencionales y extraconvencionales) de protección internacional. Se ha, además, reconocido que los tratados de derechos humanos son distintos de los tratados clásicos (incorporando concesiones recíprocas restrictivamente interpretadas), al prescribir obligaciones de carácter esencialmente objetivo, implementadas colectivamente por mecanismos propios de supervisión.

Mientras que en el derecho internacional general los elementos para la interpretación de los tratados han evolucionado primariamente como directrices para el proceso de interpretación por los propios Estados Partes, los tratados de derechos humanos, a su vez, han requerido una interpretación de sus disposiciones teniendo presente el carácter esencialmente objetivo de las obligaciones contraídas por los Estados Partes. Dichas obligaciones visan la protección de los derechos humanos y no el establecimiento de derechos subjetivos y recíprocos para los Estados Partes. De ahí el énfasis especial en el elemento del objeto y propósito de los tratados de derechos humanos, como señalado por la jurisprudencia internacional sobre la materia, sobre todo de las Cortes Europea e Interamericana de Derechos Humanos. La interpretación y aplicación de los tratados de derechos humanos han sido guiadas por consideraciones de un interés general superior u *ordre public* que trasciende los intereses individuales de los Estados Partes³.

Un tema recurrente es precisamente el del *status*, en el derecho interno, de la normativa internacional de

³ A.A. Cançado Trindade, "The Interpretation of the International Law of Human Rights by the Two Regional Human Rights Courts", in *Contemporary International Law Issues: Conflicts and Convergence* (Proceedings of the III Hague Conference, July 1995), The Hague, ASIL/Asser Inst., 1996, pp. 157-162 y 166-167.

protección. Las soluciones varían de país a país, por tratarse de materia delegada por el derecho internacional al derecho constitucional de cada país. Si bien la ratificación de los tratados es un instituto del derecho internacional público, la posición jerárquica de los tratados en el ordenamiento jurídico interno obedece al criterio del derecho constitucional de cada Estado. De ahí la diversidad de soluciones. La mayoría de los Estados sigue, con variaciones, equiparando los tratados (inclusive -equivocadamente - los tratados de derechos humanos) a la legislación ordinaria infraconstitucional.

Esta posición ha generado algunos problemas en la práctica, el más grave de los cuales configurándose en virtud de la aplicación del principio *lex posteriori derogat priori*: si a los tratados es dada la misma jerarquía de las leyes, pueden teóricamente unos y otras revocarse mutuamente (v.g., una ley posterior alterando una disposición convencional), por fuerza del simple criterio cronológico. Tal posición, seguida resistentemente hasta hoy por los tribunales nacionales (superiores) en numerosos países, e inspirada en doctrinas del pasado, implica, en última instancia, la propia negación del derecho internacional. E ignora que muchas Constituciones nacionales han equiparado los derechos consagrados en los tratados de derechos humanos que vinculan los países respectivos a los derechos constitucionalmente consagrados, por encima de la ley infraconstitucional. Por consiguiente, la paridad entre los tratados de derechos humanos y la ley interna es infundada, por lo menos en los países cuyas Constituciones efectúan aquella equiparación. No hay como tratar del mismo modo, en el plano del derecho interno, un tratado de derechos humanos y un tratado sobre exención de visas para turistas extranjeros o de exportación de café o naranjas.

Pero la tesis de la paridad tiene otras fragilidades. En efecto, ¿cómo podría un Estado Parte en un tratado explicar a los demás Estados Partes la "revocación" del referido

tratado por una ley (posterior)? ¿Qué seguridad jurídica ofrecería este Estado en el cumplimiento de sus compromisos internacionales? Tal entendimiento, que pone bajo sospecha la buena fe del Estado en cuestión, muéstrase aún más claramente insostenible en el campo de la protección internacional de los derechos humanos. Como señala la jurisprudencia internacional sobre la materia, los tratados de derechos humanos, diferentemente de los tratados clásicos que reglamentan intereses recíprocos entre las Partes, consagran intereses comunes superiores, consubstanciados en última instancia en la protección del ser humano. Como tales, requieren interpretación y aplicación propias, dotados que son, además, de mecanismos de supervisión propios.

Así siendo, ¿cómo sostener que a un Estado sería facultado "revocar" por una ley (posterior) un tratado de derechos humanos? Tal entendimiento se chocaría frontalmente con la propia noción de *garantía colectiva*, subyacente a todos los tratados de derechos humanos. En este contexto de protección, ya no más se justifica que el derecho internacional y el derecho interno sigan siendo abordados de forma compartimentalizada, como lo fueron en el pasado. Al crear obligaciones para los Estados *vis-à-vis* los seres humanos bajo su jurisdicción, las normas de los tratados de derechos humanos se aplican no sólo en la acción conjunta (ejercicio de la garantía colectiva) de los Estados Partes en la realización del propósito común de protección, sino también y sobre todo en el ámbito del ordenamiento jurídico interno de cada uno de ellos.

El cumplimiento de las obligaciones convencionales internacionales de protección requiere el concurso de los órganos internos de los Estados, y éstos son llamados a aplicar las normas internacionales. Es este el trazo distintivo más marcante de los tratados de derechos humanos, dotados de especificidad propia, y a exigir una interpretación propia guiada por los valores comunes superiores que abrigan,

diferentemente de los tratados clásicos que se limitan a reglamentar los intereses recíprocos entre las Partes. Con la interacción entre el derecho internacional y el derecho interno en el presente contexto, los grandes beneficiarios son las personas protegidas.

Resulta, pues, clarísimo que leyes posteriores no pueden revocar normas convencionales que vinculan el Estado, sobre todo en el presente dominio de protección. Las dos Convenciones de Viena sobre Derecho de los Tratados (de 1969 y 1986, respectivamente) prohíben (artículo 27) que una Parte invoque disposiciones de su derecho interno para tentar justificar el incumplimiento de un tratado. En realidad, éste es un precepto, más que del derecho de los tratados, del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, firmemente cristalizado en la jurisprudencia internacional. Ésta última (arbitral y judicial) está repleta de ejemplos de configuración de la responsabilidad internacional del Estado por actos, u omisiones, sea del Poder Ejecutivo, sea del Legislativo, sea del Judicial.

En algunos pocos países empieza a formarse un nuevo enfoque de la materia (relación entre tratados y leyes posteriores) tendiente a fortalecer el rol de los tratados en el ámbito del derecho interno. Es raro que se establezca el propósito de un parlamento nacional de evadir normas internacionales vigentes para el Estado en cuestión, u oponerse a ellas (sobre todo en materia de protección de los derechos humanos); cuando ésto ocurre, se debe mucho más a la falta de coordinación o cuidado. Un primer método para evitar que ésto ocurra consiste en interpretar las leyes de modo a que no entren en conflicto con las normas internacionales (aún sin formalmente atribuir a los tratados prioridad sobre la legislación nacional).

Los tratados, una vez ratificados e incorporados al derecho interno, obligan a todos, inclusive a los legisladores, pudiéndose, pues, presumir el cumplimiento de las

obligaciones convencionales de protección por parte del Poder Legislativo (al igual que de los Poderes Ejecutivo y Judicial). En materia de derechos humanos, esto implica la obligación de adecuación del derecho interno a la normativa internacional de protección (sea reglamentando los tratados para asegurarles eficacia en el derecho interno, sea alterando las leyes nacionales para armonizarlas con las disposiciones convencionales internacionales).

Otro método reside en la identificación del carácter "especial" de un tratado - tan evidente en lo que concierne a los tratados de derechos humanos, - en la medida en que dicha naturaleza especial requiere precisamente la adecuación del ordenamiento jurídico interno a las disposiciones convencionales. Según este entendimiento, la primacía de un tratado resulta de su propia naturaleza jurídica, a lo que se agrega el imperativo ético y la necesidad de que el Poder Legislativo (así como el Judicial) asegure la consistencia entre las leyes nacionales y el derecho internacional. Urge que se desarrolle este nuevo enfoque de la materia, y se promueva una mayor aproximación entre los pensamientos constitucionalista e internacionalista, de modo a asegurar una aplicación más eficaz de los tratados de derechos humanos en el ámbito del derecho interno.

Las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno han sido enfocadas *ad nauseam* a la luz de la polémica clásica, estéril y ociosa, entre dualistas y monistas, erigida sobre falsas premisas. En la protección de sus derechos, el ser humano es sujeto tanto del derecho interno como del derecho internacional, dotado en ambos de personalidad y capacidad jurídicas propias. Como se desprende de disposiciones expresas de los propios tratados de derechos humanos, y de la apertura del derecho constitucional contemporáneo a los derechos internacionalmente consagrados, no más cabe insistir en la primacía de las normas del derecho internacional o del derecho interno, por cuanto el primado es siempre de la norma - de origen

internacional o interna - que mejor proteja los derechos humanos, de la norma más favorable a las víctimas. Constátase hoy, en efecto, la coincidencia de objetivos entre el derecho internacional y el derecho interno en cuanto a la protección de la persona humana, cabiendo, pues, desarrollar esta alentadora coincidencia hasta sus últimas consecuencias.

4. Salvaguardia de los Derechos Humanos en Estados de Excepción e Intangibilidad de las Garantías Judiciales

Otra cuestión central es planteada por los términos generales con que fueron redactadas, por ejemplo, las cláusulas de derogaciones de los tratados de derechos humanos, los cuales, por consiguiente, han requerido, en los últimos años, considerables esfuerzos doctrinales en el sentido de dar mayor precisión a aquellas cláusulas, evitando, de ese modo, abusos (como, v.g., el prolongamiento indefinido y patológico de los llamados estados de excepción, o la suspensión indeterminada o crónica del ejercicio de derechos, entre otros). Así, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia contemporáneas encuéntrase indicaciones relevantes para un tratamiento adecuado de la materia, de modo a evitar la repetición, en el futuro, de violaciones de derechos humanos resultantes de la invocación indebida de cláusulas de derogaciones, ocurridas en la historia reciente de muchos países de nuestra región.

Algunos de estos esfuerzos doctrinales merecen registro. Así, a la par de iniciativas de sistematización por autores individuales⁴, cabe destacar los "*Estándares Mínimos de París*

⁴ Cf., v.g., H.-P. Gasser, "Un Mínimo de Humanidad en las Situaciones de Disturbios y Tensiones Interiores: Propuesta de un Código de Conducta", 85 *Revista Internacional de la Cruz Roja* (1988) pp. 38-60;

de *Normas de Derechos Humanos en un Estado de Emergencia*", los *Principios de Siracusa sobre Cláusulas de Limitaciones y Derogaciones*", y la *Declaración de Estándares Mínimos Humanitarios de Turku Abo*", adoptados por reuniones de expertos.

Los *"Estándares Mínimos de París"*, adoptados por consenso por la LXI Conferencia de la International Law Association en 1984, pretenden asegurar que, aún en situaciones de declaración *bona fide* de un estado de emergencia, el Estado en cuestión se abstendrá de suspender los derechos inderogables (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 27; Convención Europea de Derechos Humanos, artículo 15; Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, artículo 4). Además de esto, los *Estándares Mínimos de París* sujetan la facultad de tomar medidas derogatorias a cinco condiciones generales, a saber: el principio de la notificación (de las derogaciones), el principio de la proporcionalidad a las exigencias de la situación, la consistencia de las medidas tomadas con otras obligaciones internacionales del Estado en cuestión, el principio de la no-discriminación, y la no-derogabilidad de los derechos fundamentales en estados de emergencia⁵.

Los *"Principios de Siracusa"*, adoptados por una reunión de expertos en Siracusa, Sicilia, también en 1984, se dirigen específicamente a las cláusulas pertinentes del Pacto de

W.J. Ganshof van der Meersch, "Réflexions sur les restrictions à l'exercice des droits de l'homme dans la jurisprudence de la Cour européenne de Strasbourg", in *Völkerrecht als Rechtsordnung Internationale Gerichtsbarkeit Menschenrechte - Festschrift für Hermann Mosler*, Berlin/Heidelberg, Springer-Verlag, 1983, pp. 263-279; R. Ergéc, *Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles*, Bruxelles, Bruylant, 1987, pp. 104-295; entre otros.

⁵ Cf. "Report of the Committee: Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Exception", in *International Law Association - Report of the LXI Conference Held at Paris in 1984*, I.L.A., 1985, pp. 56-96.

Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas. Trátase de un documento extenso y detallado, conteniendo un total de 76 principios, algunos de los cuales caracterizados como principios generales de interpretación. En éstos últimos figuran los principios de la interpretación restrictiva de las limitaciones, las cuales tienen que ser previstas por ley y compatibles con el objeto y propósito del Pacto; de su no-aplicación de modo arbitrario o discriminatorio; de la respuesta a una necesidad pública o social (fin legítimo); de la proporcionalidad; de la carga de la prueba sobre el Estado que busca justificar un estado de excepción; de la consistencia con otras obligaciones internacionales del Estado en cuestión. Preven, además, la posibilidad de recurso contra la aplicación abusiva de limitaciones. Señala el documento, igualmente, restricciones a derogaciones, y la prohibición de éstas en relación con los derechos inderogables. Y recomienda la elaboración, por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, de una lista anual de Estados (Partes en el Pacto o no) que proclamen, mantengan o terminen un estado de emergencia pública⁶.

En fin, la "*Declaración de Estándares Mínimos Humanitarios de Turku Abo*", adoptada por una reunión de expertos a fines de 1990 en Turku Abo (Finlandia), toma en cuenta, en sus 18 artículos, las garantías fundamentales tanto del derecho internacional de los derechos humanos como del derecho internacional humanitario. La Declaración confirma que ciertos derechos básicos jamás admiten cualesquiera derogaciones, que éstas - cuando permisibles - deben permanecer estrictamente dentro de los límites establecidos por el derecho internacional, y que el derecho humanitario no admite cualesquiera derogaciones con base en emergencia pública. El referido documento agrega que

⁶ Cf. "*The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*", in ONU, documento E/CN.4/1985/4, de 28.09.1984, pp. 1-12, e in *7 Human Rights Quarterly* (1985) pp. 3-14.

en casos no abarcados por los instrumentos de derechos humanos y derecho humanitario, todas las personas y grupos permanecen bajo la protección de los principios del derecho internacional consuetudinario, los principios de humanidad y los imperativos de la conciencia pública⁷.

De lo expuesto, difícilmente se podría negar el amplio alcance de la salvaguardia de los derechos humanos también en estados de excepción. La materia encuéntrase en constante evolución, alentada en nuestros días por el reconocimiento de las aproximaciones o convergencias entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en los planos normativo, hermenéutico y operativo⁸. Es para contribuir a asegurar y fortalecer la protección del ser humano *en todas y cualesquiera circunstancias* que mucho se viene impulsando, en nuestros días, las referidas *convergencias*. Frente a la proliferación de los actuales y violentos conflictos internos en tantas partes del mundo, ya no se puede invocar la *vacatio legis* llevando a la total falta de protección de tantas víctimas inocentes. La visión compartimentalizada de las tres grandes vertientes de la protección internacional de la persona humana encuéntrase hoy definitivamente superada; la doctrina y la práctica contemporáneas admiten la aplicación simultánea o concomitante de las normas de protección de las referidas tres vertientes, en beneficio del ser humano, destinatario de las mismas. Los órganos de supervisión internacional han, a lo largo de los años, aprendido a actuar también en disturbios internos, estados de sitio y situaciones de

⁷ Cf. Abo Akademi University, *Declaration of Minimum Humanitarian Standards*, Institute for Human Rights/Abo Akademi Univ., 1991, pp. 2-12.

⁸ Cf. Comité Internacional de la Cruz Roja / Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Seminario Interamericano sobre la Protección de la Persona en Situaciones de Emergencia -Memoria (1995)*, Santa Cruz de la Sierra/Bolivia, CICR/IIDH, 1996, pp. 33-88.

emergencia en general. En resumen, pasamos de la compartimentalización a las convergencias. Cabe seguir avanzando decididamente en esta dirección⁹.

En cualquier hipótesis, quedan exceptuados los derechos inderogables (como el derecho a la vida, el derecho a no ser sometido a tortura o esclavitud, el derecho a no ser inculcado mediante aplicación retroactiva de las penas), que no admiten cualquier restricción. A los órganos de supervisión internacional está reservada la tarea de verificar y asegurar el fiel cumplimiento, de los requisitos antes mencionados, por parte de los Estados que invocan estados de sitio o emergencia, mediante, v.g., la obtención de informaciones más detalladas a respecto y su más amplia divulgación (inclusive de las providencias tomadas), y la designación de relatores especiales u órganos subsidiarios de investigación de los estados o medidas de emergencia pública prolongados¹⁰. El propósito último es asegurar la vigencia de los derechos humanos en cualesquiera circunstancias. Las indicaciones en este sentido provienen no solamente de la doctrina contemporánea, sino también de la jurisprudencia internacional en los últimos años.

En nuestro continente, la materia ha sido tratada, por ejemplo, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su octava y novena Opiniones Consultivas, ambas de 1987. Al sostener la intangibilidad y prevalencia del *habeas corpus* en situaciones de emergencia (de suspensión de ciertas garantías), advirtió la Corte, en su octava Opinión Consultiva, que ningún derecho consagrado en la

⁹ A.A. Cançado Trindade, Gérard Peytrignet e Jaime Ruiz de Santiago, *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana*, San José/Brasília, IIDH/CICV/ACNUR, 1996, pp. 117-121.

¹⁰ A.A. Cançado Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos - Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*, São Paulo, Ed. Saraiva, 1991, pp. 16-17.

Convención Americana sobre Derechos Humanos puede ser suspendido a menos que se cumplan las condiciones estrictas señaladas en el artículo 27(1) de la Convención. Además, aún cuando sean satisfechas tales condiciones, hay ciertos derechos que no se pueden suspender en ningún caso (artículo 27(2)). Por consiguiente, agrega la Corte, “lejos de adoptar un criterio favorable a la suspensión de los derechos, la Convención establece el principio contrario, es decir, que todos los derechos deben ser respetados y garantizados a menos que circunstancias muy especiales justifiquen la suspensión de algunos, en tanto que otros nunca pueden ser suspendidos por grave que sea la emergencia” (párrafo 21).

La Convención Americana incluye, entre los derechos que no pueden ser suspendidos (artículo 27(2) *in fine*), las garantías judiciales esenciales para la protección de tales derechos, en una clara indicación de que, aún en situaciones de emergencia, la suspensión de ciertas garantías no comporta la suspensión temporal del Estado de Derecho y su vínculo inseparable con el principio de la legalidad y las instituciones democráticas. La Corte concluyó que, como los recursos de *habeas corpus* y *amparo* encuéntrase entre los recursos judiciales esenciales para la protección de los derechos inderogables y para la preservación de la legalidad en una sociedad democrática, “aquellos ordenamientos constitucionales y legales de los Estados Partes que autoricen, explícita o implícitamente, la suspensión de los procedimientos de *habeas corpus* o de *amparo* en situaciones de emergencia deben considerarse incompatibles con las obligaciones internacionales que a esos Estados impone la Convención” (párrafo 43).

Poco después, en su novena Opinión Consultiva, precisamente sobre *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia*, la Corte Interamericana acrecentó que deben considerarse como “garantías judiciales indispensables no susceptibles de suspensión” (artículo 27(2)), además del

habeas corpus y el *amparo*, cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes (artículo 25(1)), destinado a garantizar el respeto a los derechos cuya suspensión no está autorizada por la Convención Americana. Y las garantías judiciales indispensables que no pueden suspenderse incluyen los procedimientos judiciales inherentes a la forma democrática representativa de gobierno (artículo 29(c)), destinados a garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos inderogables (artículo 27(2)), cuya supresión o limitación comporte la indefensión de tales derechos. Las mencionadas garantías judiciales, concluyó la Corte, deben ejercitarse en el marco y según los principios del debido proceso legal (*due process of law*), recogidos por el artículo 8 de la Convención Americana.

En conclusión, de lo arriba expuesto se desprende que toda y cualquier restricción a los derechos garantizados - sea en forma de limitaciones, sea en forma de derogaciones - debe ser restrictivamente interpretada, a la luz de los principios consagrados en la doctrina y jurisprudencia contemporáneas. Es cierto que los principios que reglamentan la materia son de sedimentación relativamente reciente, pero es igualmente cierto que estamos ante un dominio de protección del ser humano que no admite retrocesos. La evolución general de la materia es claramente en el sentido de imponer restricciones al recurso a las limitaciones y derogaciones permisibles al ejercicio de los derechos protegidos, estableciendo con mayor precisión las condiciones de su invocación, y de sostener la intangibilidad de las garantías judiciales en cualesquiera circunstancias.

5. Otros Retos Actuales de la Protección Internacional

Transcurridos cuatro años desde la realización de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, estamos, sin embargo, lejos de lograr la llamada "ratificación universal"

de las seis “Convenciones centrales” (*core Conventions*) de las Naciones Unidas (los dos Pactos de Derechos Humanos, las Convenciones sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación -Racial y contra la Mujer, - la Convención contra la Tortura, y la Convención sobre los Derechos del Niño), - “ratificación universal” ésta propugnada por la Conferencia de Viena para el final de siglo que ya vivimos. Además, encuéntrase estas Convenciones abrumadas de reservas, muchas de las cuales, en mi entender, manifiestamente incompatibles con su objeto y propósito. Urge, en efecto, proceder a una amplia revisión del actual sistema de reservas a tratados multilaterales consagrado en las dos Convenciones de Viena sobre Derecho de los Tratados (de 1969 y 1986), - sistema éste, a mi modo de ver, enteramente inadecuado a los tratados de derechos humanos¹¹.

A pesar de la aceptación virtualmente universal de la tesis de la indivisibilidad de los derechos humanos, persiste la disparidad entre los métodos de implementación internacional de los derechos civiles y políticos, y de los derechos económicos, sociales y culturales. A pesar de la recomendación de la Conferencia de Viena, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, continúan hasta el presente desprovistos de un sistema de peticiones o denuncias internacionales. Los respectivos Proyectos de Protocolo en ese sentido se encuentran virtualmente concluidos, pero aún aguardan aprobación. Muchos de los derechos consagrados en estos dos tratados de derechos humanos son perfectamente justiciables por medio del sistema de

¹¹ Cf. A.A. Cançado Trindade, “La Protección de los Derechos Humanos en el Sistema de la Organización de los Estados Americanos y el Derecho Interno de los Estados”, in *Protección Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres* (I Curso Taller, San José de Costa Rica, julio de 1996), San José, IIDH/CLADEM, 1997, pp. 109-124, 129-129 y 140-147.

peticiones individuales, y urge que se ponga un fin a la referida disparidad de procedimientos.

Es inadmisibles que continúen a ser negligenciados en nuestra parte del mundo, como lo han sido en las últimas décadas, los derechos económicos, sociales y culturales. El descuido con estos últimos es un triste reflejo de sociedades marcadas por alarmantes injusticias y disparidades sociales. No puede haber Estado de Derecho en medio de políticas públicas que generan la humillación del desempleo y el empobrecimiento de segmentos cada vez más vastos de la población, acarreando la denegación de la totalidad de los derechos humanos en tantos países. No tiene sentido llevar a las últimas consecuencias el principio de la no-discriminación en relación con los derechos civiles y políticos, y tolerar al mismo tiempo la discriminación como "inevitable" en relación con los derechos económicos y sociales. La pobreza crónica no es una fatalidad, pero una materialización atroz de la crueldad humana. Los Estados son responsables por la observancia de la totalidad de los derechos humanos, inclusive los económicos y sociales. No hay cómo disociar lo económico de lo social y de lo político y de lo cultural.

Urge despojar este tema de toda retórica, y pasar a tratar los derechos económicos, sociales y culturales como verdaderos derechos que son. Sólo se puede concebir la promoción y protección de los derechos humanos a partir de una *concepción integral* de los mismos, abarcando todos en conjunto (los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales). La visión atomizada o fragmentada de los derechos humanos lleva inevitablemente a distorsiones, tentado postergar la realización de los derechos económicos y sociales a un mañana indefinido. De prevalecer el actual cuadro de deterioración de las condiciones de vida de la población, que aflige hoy a tantos países, podrán verse amenazadas inclusive las conquistas de los últimos años en el campo de los derechos civiles y

políticos. Se impone, pues, una concepción necesariamente integral de todos los derechos humanos.

Una de las grandes conquistas de la protección internacional de los derechos humanos, en perspectiva histórica, es sin duda el acceso de los individuos a las instancias internacionales de protección y el reconocimiento de su capacidad procesal internacional en casos de violaciones de los derechos humanos. Urge que se reconozca el *acceso directo* de los individuos a aquellas instancias (sobre todo las judiciales), a ejemplo de lo estipulado en el Protocolo n. 9 a la Convención Europea de Derechos Humanos (1990). Concede este último un determinado tipo de *locus standi* a los individuos ante la Corte Europea de Derechos Humanos (en casos admisibles que ya fueron objeto de la elaboración de un informe por parte de la Comisión Europea de Derechos Humanos).

El paso siguiente, a ser dado en el siglo XXI, consistiría en la garantía de la igualdad procesal (*equality of arms/égalité des armes*) entre los individuos demandantes y los Estados demandados, en la vindicación de los derechos humanos protegidos¹². Al insistirnos no sólo en la personalidad jurídica, pero igualmente en la plena capacidad jurídica de los seres humanos en el plano internacional, estamos siendo fieles a los orígenes históricos de nuestra disciplina, el derecho internacional (*droit des gens*), lo que no raramente pasa desapercibido para los adeptos de un positivismo jurídico ciego y degenerado.

Dada la multiplicidad de los mecanismos internacionales contemporáneos de protección de los derechos humanos, la necesidad de una coordinación más adecuada entre los mismos ha sido erigida como una de las prioridades de los órganos de protección internacional en

¹² A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional...*, op. cit. supra n. (1), pp. 84-85.

este final de siglo. El término "coordinación" parece estar siendo normalmente empleado de modo un tanto indiferenciado, sin una definición clara de lo que precisamente significa; no obstante, puede asumir un sentido diferente en relación con cada uno de los métodos de protección de los derechos humanos en particular. Así, en relación con el *sistema de peticiones*, la "coordinación" puede significar las providencias para evitar el conflicto de jurisdicción, la duplicación de procedimientos y la interpretación conflictiva de dispositivos correspondientes de instrumentos internacionales coexistentes por los órganos de supervisión. En lo tocante al *sistema de informes*, la "coordinación" puede significar la consolidación de directrices uniformes (concernientes a la forma y al contenido) y la racionalización y estandarización de los informes de los Estados Partes bajo los tratados de derechos humanos. Y con respecto al *sistema de investigaciones* (determinación de los hechos), puede ella significar el intercambio regular de informaciones y las consultas recíprocas entre los órganos internacionales en cuestión¹³. La multiplicidad de instrumentos internacionales en el presente dominio se hace acompañar de su unidad básica y determinante de propósito, - la protección del ser humano.

Es innegable que, en el presente dominio de protección, mucho se ha avanzado en los últimos años, sobre todo en la "jurisdiccionalización" de los derechos humanos, para la cual han contribuido de modo especial los sistemas regionales europeo e interamericano de protección, dotados que son de tribunales permanentes de derechos humanos, - las Cortes Europea e Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente. Sin embargo, aún resta un largo camino

¹³ Para un amplio estudio, cf. A.A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)", 202 Recueil des Cours de l'Académie de Droit International - Haya (1987) pp. 13-435.

que recorrer. Hay que promover la llamada "ratificación universal" de los tratados de derechos humanos - propugnada por las dos Conferencias Mundiales de Derechos Humanos (Teheran, 1968, y Viena, 1993), - contribuyendo así a que se asegure que la universalidad de los derechos humanos venga a prevalecer en los planos no sólo conceptual pero también operativo (la no-selectividad).

Para esto, es necesario que tal ratificación universal sea también *integral*, o sea, sin reservas y con la aceptación de las cláusulas facultativas, tales como, en los tratados que las contienen, las que consagran el derecho de petición individual, y las que disponen sobre la jurisdicción obligatoria de los órganos de supervisión internacional. Actualmente, todos los 40 Estados Partes en la Convención Europea de Derechos Humanos, además de aceptar el derecho de petición individual, reconocen la jurisdicción obligatoria de la Corte Europea de Derechos Humanos, lo que es alentador. En contrapartida, en lo tocante a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en que el derecho de petición individual es de aceptación automática por los Estados Partes), lamentablemente no más que 17 de los 25 Estados Partes reconocen hoy la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia contenciosa.

El siglo XX, que marcha rápido hacia su ocaso, dejará una trágica marca: nunca, como en este siglo, se verificó tanto progreso en la ciencia y tecnología, acompañando paradójicamente de tanta destrucción y crueldad. A pesar de todos los avances registrados en las últimas décadas en la protección internacional de los derechos humanos, han persistido violaciones graves y masivas de estos últimos. A las violaciones "tradicionales", en particular de algunos derechos civiles y políticos (como las libertades de pensamiento, expresión e información, y el debido proceso legal), que continúan a ocurrir, desafortunadamente se han sumado graves discriminaciones (contra miembros de

minorías y otros grupos vulnerables, de base étnica, nacional, religiosa y lingüística), además de violaciones de derechos fundamentales y del derecho internacional humanitario.

Las propias formas de violaciones de los derechos humanos se han diversificado. ¿Qué no decir, por ejemplo, de las violaciones perpetradas por organismos financieros y detentores del poder económico, que, mediante decisiones tomadas en la frialdad de las oficinas, condenan miles de seres humanos al empobrecimiento, si no a la pobreza extrema y al hambre? ¿Qué no decir de las violaciones perpetradas por grupos clandestinos de exterminio, sin indicios aparentes de la presencia del Estado? ¿Qué no decir de las violaciones perpetradas por los detentores del poder de las comunicaciones? ¿Qué no decir de las violaciones ocasionadas por el propio progreso científico-tecnológico? ¿Qué no decir de las violaciones perpetradas por el recrudecimiento de los fundamentalismos e ideologías religiosas? ¿Qué no decir de las violaciones resultantes de la corrupción y la impunidad?

Cabe concebir nuevas formas de protección del ser humano ante la actual diversificación de las fuentes de violaciones de sus derechos. El actual paradigma de protección (del individuo *vis-à-vis* el poder público) corre el riesgo de tornarse insuficiente y anacrónico, por no mostrarse equipado para hacer frente a tales violaciones, -entendiéndose que, aún en estos casos, *permanece el Estado responsable por omisión*, por no tomar medidas positivas de protección. Tiene, así, su razón de ser, la preocupación corriente de los órganos internacionales de protección, en lo tocante a las violaciones continuadas de derechos humanos, en desarrollar medidas tanto de *prevención* como de *seguimiento*, tendientes a cristalizar un sistema de *monitoreo continuo* de los derechos humanos en todos los países, en conformidad con los mismos criterios.

A la par de la visión integral de los derechos humanos en el plano conceptual, los esfuerzos corrientes en pro del establecimiento y consolidación del monitoreo continuo de la situación de los derechos humanos en todo el mundo constituyen, en última instancia, la respuesta, en el plano procesal, al reconocimiento obtenido en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena en 1993 de la legitimidad de la preocupación de toda la comunidad internacional con las violaciones de derechos humanos en toda parte y a cualquier momento, - siendo este un gran desafío para el movimiento internacional de los derechos humanos en las vísperas del siglo XXI. Para enfrentarlo, los órganos internacionales de protección necesitarán contar con considerables recursos - humanos y materiales - adicionales: los actuales recursos - en el plano global, menos de 1% del presupuesto regular de las Naciones Unidas, - reflejan casi un descuido en relación con el trabajo en el campo de la protección internacional de los derechos humanos.

Los órganos internacionales de protección deben buscar bases y métodos adicionales de acción para hacer frente a las nuevas formas de violaciones de los derechos humanos. La impunidad, por ejemplo, verdadera llaga que corroe la creencia en las instituciones públicas, es un obstáculo que aún no consiguieron transponer. Es cierto que las Comisiones de la Verdad, instituidas en los últimos años en diversos países, con mandatos y resultados de investigaciones los más variables, constituyen una iniciativa positiva en el combate a este mal, -pero aún persiste una falta de comprensión del alcance de las obligaciones internacionales de protección. Estas últimas vinculan no sólo los gobiernos (como equivocada y comúnmente se supone), pero también a los *Estados* (todos sus poderes, órganos y agentes); ha llegado el tiempo de precisar el alcance de las obligaciones legislativas y judiciales de los Estados Partes en tratados de derechos humanos, de modo a combatir con más eficacia la impunidad.

Hay, además, que impulsar los actuales esfuerzos, en el seno de las Naciones Unidas, tendientes al establecimiento de una jurisdicción penal internacional de carácter permanente. De la misma forma, hay que desarrollar la jurisprudencia internacional - aún en sus primordios - sobre las reparaciones debidas a las víctimas de violaciones comprobadas de derechos humanos. El término "reparaciones" no es jurídicamente sinónimo de "indemnizaciones": el primero es el género, el segundo la especie. En el presente dominio de protección, las reparaciones abarcan, a la par de las indemnizaciones debidas a las víctimas -a la luz del principio general del *neminem laedere*, - la *restitutio in integrum* (restablecimiento de la situación anterior de la víctima, siempre que posible), la rehabilitación, la satisfacción y, significativamente, la garantía de la no-repetición de los actos u omisiones violatorios (el deber de prevención).

Las iniciativas en el plano internacional no pueden dissociarse de la adopción y del perfeccionamiento de las medidas *nacionales* de implementación, por cuanto de éstas últimas -estamos convencidos - depende en grande parte la evolución de la propia protección *internacional* de los derechos humanos. La responsabilidad *primaria* por la observancia de los derechos humanos recae en los Estados, y los propios tratados de derechos humanos atribuyen importantes funciones de protección a los órganos de los Estados. Al ratificar tales tratados, los Estados Partes contraen la obligación general de adecuar su ordenamiento jurídico interno a la normativa internacional de protección, a la par de las obligaciones específicas relativas a cada uno de los derechos protegidos.

En el presente dominio de protección, el derecho internacional y el derecho interno se muestran, así, en constante interacción. Es la propia protección internacional que requiere medidas nacionales de implementación de los tratados de derechos humanos, así como el fortalecimiento

de las instituciones nacionales vinculadas a la vigencia plena de los derechos humanos y del Estado de Derecho. De todo ésto se puede desprender la urgencia de la consolidación de obligaciones *erga omnes* de protección, en conformidad con una concepción necesariamente *integral* de los derechos humanos.

En fin, al volver los ojos tanto para atrás como para el frente, nos damos cuenta de que efectivamente hubo, en estas cinco décadas de experiencia acumulada en esta área, un claro progreso, sobre todo en la *jurisdiccionalización* de la protección internacional de los derechos humanos, - pero, aún así, también nos damos cuenta de que este progreso no ha sido lineal. Ha habido momentos históricos de avances, pero lamentablemente también de retrocesos, cuando no debería haber aquí espacio para retrocesos.

En este final de siglo, resta, ciertamente, un largo camino que recorrer, tarea para toda la vida. Una fiel ilustración de los obstáculos que enfrenta la lucha en pro de la protección internacional de los derechos humanos reside, a nuestro modo de ver, en el mito de Sísifo, en las inmortales reflexiones de uno de los mayores escritores de este siglo, Albert Camus. Es un trabajo que simplemente no tiene fin. Trátase, en última instancia, de perseverar en el ideal de la construcción de una cultura universal de observancia de los derechos humanos, del cual esperamos nos aproximar aún más, en el transcurrir del siglo XXI, gracias a la labor de las generaciones vindouras/venideras que no hesitarán en abrazar nuestra causa.