

**POR EL IMPERIO
DE LA LEY**

**Boletín
de la
Comisión
Internacional
de Juristas**

ÍNDICE

ASPECTOS DEL IMPERIO DE LA LEY

Los Derechos Humanos en	Perú	29
los Conflictos Armados 1	Tibet	46
La Libertad de Prensa . . 6	URSS	53
Amnistías en Europa		
Oriental		16

Núm. 21

DICIEMBRE 1964

La Comisión Internacional de Juristas es una organización no gubernamental, reconocida como entidad consultiva, categoría B, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. La Comisión promueve el conocimiento y la observancia del imperio de la ley. Está integrada por:

JOSEPH T. THORSON (Presidente honorario)	Ex presidente del Tribunal de Hacienda del Canadá
VIVIAN BOSE (Presidente)	Ex magistrado del Tribunal Supremo de la India
A. J. M. VAN DAL (Vicepresidente)	Abogado ante el Tribunal Supremo de los Países Bajos
JOSÉ T. NABUCO (Vicepresidente)	Abogado del Colegio de Río de Janeiro, Brasil
SIR ADETOKUNBO A. ADEMOLA	Presidente del Tribunal Supremo de Nigeria
ARTURO A. ALAFRIZ	Procurador general de Filipinas; ex presidente de la Federación de Asociaciones de Abogados de Filipinas
GIUSEPPE BETTIOL	Diputado del Parlamento italiano; profesor de derecho en la Universidad de Padua
DUDLEY B. BONSAI	Magistrado del Tribunal del Distrito Sur de Nueva York; ex presidente de la Asociación de Abogados de la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos
PHILIPPE N. BOULOS	Viceprimer ministro del Gobierno del Líbano; ex gobernador de Beirut; ex ministro de Justicia
U CHAN HTOON	Ex magistrado del Tribunal Supremo de la Unión Birmana
ELI WHITNEY DEBEVOISE	Abogado, Nueva York, Estados Unidos; ex consejero general de la Alta Comisaría de los Estados Unidos en Alemania
SIR OWEN DIXON	Ex presidente del Tribunal Supremo de Australia
MANUEL G. ESCOBEDO	Profesor de derecho en la Universidad de México; abogado; ex presidente de Barra Mexicana
PER T. FEDERSPIEL	Abogado, Copenhague; diputado del Parlamento danés; ex presidente de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa
THUSEW S. FERNANDO	Magistrado del Tribunal Supremo de Ceilán; ex fiscal general y ex procurador general de Ceilán
ISAAC FORSTER	Presidente del Tribunal Supremo de la República del Senegal
FERNANDO FOURNIER	Abogado; ex presidente de la Asociación de Abogados de Costa Rica; profesor de derecho; ex embajador ante los Estados Unidos y ante la Organización de los Estados Americanos
OSVALDO ILLANES BENÍTEZ	Ministro de la Corte Suprema de Chile
HANS-HEINRICH JESCHECK	Profesor de derecho; director del Instituto de Derecho Comparado y Derecho Penal Internacional de la Universidad de Friburgo/B
JEAN KRÉHER	Abogado ante el Tribunal de Apelación de París, Francia; vicepresidente de la Federación Mundial de Asociaciones pro Naciones Unidas
SIR LESLIE MUNRO	Ex secretario general de la Comisión Internacional de Juristas; ex presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas; ex embajador de Nueva Zelandia ante las Naciones Unidas y los Estados Unidos
PAUL-MAURICE ORBAN	Profesor de derecho en la Universidad de Gante, Bélgica; ex ministro; ex senador
STEFAN OSUSKY	Ex ministro de Checoslovaquia en Gran Bretaña y Francia; ex miembro del Gobierno checoslovaco
MOHAMED AHMED ABU RANNAT	Presidente del Tribunal Supremo del Sudán
LORD SHAWCROSS	Ex fiscal general de Inglaterra
SEBASTIÁN SOLER	Abogado; profesor de derecho; ex procurador general de la Nación argentina
KENZO TAKAYANAGI	Presidente de la Comisión Ministerial examinadora de la Constitución; profesor emérito de la Universidad de Tokio; miembro del Consejo Legislativo del Japón
PURSHOTTAM TRIKAMDAS	Abogado ante el Tribunal Supremo de la India; ex secretario del mahatma Gandhi
H. B. TYABJI	Abogado, Karachi, Pakistán; ex magistrado del Tribunal Superior de Sind
TERJE WOLD	Presidente del Tribunal Supremo de Noruega

Secretario general: SEÁN MACBRIDE
Ex ministro de Relaciones Exteriores de Irlanda
Secretario ejecutivo: VLADIMIR M. KABES
Doctor en Derecho

LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS CONFLICTOS ARMADOS

Muchas son las regiones del mundo donde están empeñados en la actualidad conflictos armados cuyos antagonistas no son naciones en guerra, sino facciones o regímenes rivales dentro de un Estado. Así, son conflictos de esta índole la represión de grupos disidentes por los regímenes gobernantes, las luchas pro independencia y las guerras civiles después de la emancipación nacional. Citemos como casos concretos los conflictos del Congo, Sudán, Vietnam y Yemen y la contienda entre el pueblo curdo y las autoridades en el poder.

En muchos conflictos de este género no se reconocen los derechos fundamentales de las personas detenidas o capturadas por las fuerzas enemigas y ha habido casos de matanzas y de tratos inhumanos, entre ellos la toma y ejecución de rehenes. Los actos de esta especie están en pugna con todas las ideas humanitarias y son a todas luces incompatibles con el derecho internacional consuetudinario.

Ponen también de manifiesto que los participantes en estos conflictos no observan los principios rectores del comportamiento humano en tiempo de guerra que se enuncian en los preceptos concretos fijados por los Convenios de Ginebra de 1949. Estos Convenios (actualmente obligatorios para 103 Estados) contienen, entre otras, disposiciones detalladas sobre el trato humano de los prisioneros de guerra y de las personas civiles en tiempo de guerra.

Vivimos en una época en la que muchos pueblos luchan por su independencia y nuevas naciones empiezan a formarse. Es un hecho deplorable, confirmado por la realidad de todos los días, que las condiciones reinantes en muchos Estados tienden ciertamente a favorecer el estallido de un conflicto armado interno. No todos los países son parte en los Convenios de Ginebra o en los de La Haya que los precedieron; muchos países no existían cuando se firmaron estos Convenios. Es evidente que, incluso en países ligados por estos instrumentos, hay facciones o contendientes que no se consideran obligados por los Convenios o que los desconocen.

La cuestión apremiante y urgente que plantean estos hechos y que preocupa a la Comisión Internacional de Juristas es saber

si todos estos países y, en particular, todos los bandos en lucha, así como, dentro de ellos, los individuos y el personal militar, están exentos de la obligación de cumplir los preceptos estipulados en los Convenios, o bien tienen que observar, como mínimo, las normas elementales de conducta humanitaria que se enuncian en los Convenios acerca del trato de todas las personas detenidas por ellos.

Entiende la Comisión que el principio de humanitarismo, que ha sido una de las principales fuerzas propulsoras del desarrollo del derecho internacional consuetudinario aplicable en caso de guerra y de los Convenios de La Haya y de Ginebra, y que se examina a grandes rasgos en el presente artículo, ha de rebasar necesariamente y por virtud de su reconocimiento constante en la colectividad mundial los límites habituales de las obligaciones contractuales y ha de imponer a todas las naciones y a todos los participantes en un conflicto armado el deber de observar, en relación con todas las personas sujetas a su jurisdicción, los principios y normas de conducta que tienden a preservar el carácter sagrado de la vida humana y de la seguridad personal y a reducir al mínimo los efectos de la guerra.

Los Convenios de Ginebra de 1949 contienen, entre otras, disposiciones detalladas según las cuales las personas detenidas serán tratadas con humanidad y no serán objeto de medidas o tratos que puedan causar la muerte o lesiones. Se establece además que nadie será castigado por un delito que no haya cometido, y se prohíben la toma de rehenes y las represalias. El Convenio de La Haya de 1907 contiene artículos que instituyen la obligación de respetar la vida de los individuos y la prohibición del castigo por actos ajenos.

Parece evidente, pues, que estos preceptos no fueron innovaciones, sino que fueron en realidad normas declaratorias del derecho internacional consuetudinario aplicable en tiempo de guerra. En el preámbulo del Convenio de La Haya figura la declaración siguiente:

«Hasta que pueda elaborarse un código más completo de las leyes de guerra, las Altas Partes Contratantes consideran conveniente declarar que, en los casos no abarcados por las normas aquí aprobadas, los habitantes y los beligerantes siguen estando bajo la protección y autoridad de los principios del derecho de gentes, derivados de los usos establecidos entre los pueblos civilizados, de las leyes de humanidad y de los dictados de la conciencia pública.»

Los tribunales que después de la segunda guerra mundial juzgaron a los criminales de guerra afirmaron repetidamente que

casi todas las disposiciones del Convenio de La Haya eran normas declaratorias del derecho internacional consuetudinario vigente.¹ Lo mismo se ha dicho de los Convenios de Ginebra de 1949.²

Otra ilustración del principio de humanitarismo en el derecho de gentes es el estatuto del Tribunal Militar Internacional instituido después de la terminación de la segunda guerra mundial, por el que se comprendía a diversos delitos en la categoría de « Crímenes contra la humanidad ». Se ha dicho de esta disposición que:

« afirmó la existencia de derechos humanos fundamentales, superiores a la ley del Estado y protegidos por sanciones penales de carácter internacional. »³

La captura y ejecución de rehenes es un ejemplo de los actos arbitrarios e innecesarios que son incompatibles con todas las concepciones humanitarias. Lord Wright ha señalado que ninguna costumbre o uso justifica la ejecución de rehenes inocentes y ha dicho:

« un tribunal no puede mantener la validez de un acto que está directamente en contradicción con los dictados de la humanidad ».

Ha hecho ver además que, según los principios y la doctrina, esta práctica, que es incompatible con el derecho de guerra y que no se puede permitir en ninguna circunstancia, es delito de asesinato.⁴

En 1941 el presidente de los Estados Unidos censuró esta práctica, que estaba empleándose en la segunda guerra mundial, en los términos siguientes:

« Hace mucho tiempo que los pueblos civilizados hicieron suyo el principio básico según el cual nadie debe ser castigado por los actos de otro. »

Estos principios de derecho internacional se han aplicado tradicionalmente a las guerras entre dos o más naciones; ahora bien, la Comisión cree que, lógicamente, han de seguir el curso de la evolución social y han de hacerse extensivos a toda clase de conflictos internos. El Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra se concertó

¹ Véase, por L. Oppenheim, *International Law*, vol. 2, 7ª edición preparada por H. Lauterpacht (1952), pág. 229.

² Véase, por M. A. Kaplan y N. Katzenbach, *The Political Foundations of International Law* (1961), pág. 225.

³ Véanse, por L. Oppenheim, *International Law*, *supra*, pág. 579 (n), y, por H. Lauterpacht, *International Law and Human Rights* (1949), págs. 35 a 37.

⁴ Véase, por lord Wright, *British Year Book of International Law*, vol. XXV (1948), pág. 310.

para colmar las insuficiencias de la protección de las personas civiles que se manifestaron desgraciadamente durante la segunda guerra mundial y evidencia, por consiguiente, la posibilidad de adaptar estos principios a las nuevas necesidades. El Comité Internacional de la Cruz Roja, que fue el promotor de los Convenios de Ginebra de 1949, ha subrayado la importancia de aplicar reglas humanitarias a las personas procesadas o detenidas por motivos políticos y ha dicho que «la Conferencia de 1949, que representaba a todas las naciones, quería lograr que todos los aspectos de la cautividad fueran objeto de reglamentación humanitaria por el derecho internacional».

Sobresale entre las disposiciones de los Convenios de 1949 el artículo 3 según el cual, en caso de conflicto armado *sin carácter internacional* y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las Partes contendientes tendrá la obligación de aplicar, por lo menos, disposiciones por las que se prescriba, entre otros deberes, el trato humanitario de las personas que no participen directamente en las hostilidades, así como de los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y también de los heridos, enfermos y detenidos. Quedan prohibidos además «los atentados a la vida y a la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, torturas y suplicios, y la toma de rehenes».

Estos Convenios y, en particular, su artículo 3 contienen disposiciones que limitan su aplicación a los conflictos que surjan en el territorio o territorios de la Parte o Partes interesadas, y determinan también las clases concretas de personas que estarán bajo su tutela. Sin embargo, entendemos que, a la luz de los principios humanitarios antes expuestos y en la medida en que los Convenios prohíben la comisión de delitos cuya importancia hace imposible excusarlos por consideraciones de «necesidad militar» teniendo presentes los conceptos más elementales de humanidad y justicia, los Convenios han de ser un código obligatorio en todas las circunstancias.

«El Convenio de La Haya, expresión de los principios aceptados del derecho de guerra, fue considerado obligatorio por todos los bandos constantemente durante la segunda guerra mundial y sustancialmente durante la primera. Tiene, por consiguiente, un alcance superior al de un mero tratado o acuerdo entre las partes contratantes que puede ser denunciado en cualquier momento por una de ellas. Por este motivo, no es necesario determinar si la nación beligerante cuyos actos se condenan por constituir una violación del Convenio tiene o no derecho a impugnar su autoridad porque jamás fue parte en el Convenio o, de

haberlo sido, si tiene o no derecho a denunciarlo. El Convenio es obligatorio en calidad de regla de derecho consuetudinaria o establecida para todos los miembros de la colectividad internacional.»¹

A nuestro modo de ver, estas observaciones son aplicables también a los Convenios de 1949.

El artículo 3 impone obligaciones, no sólo a las Partes contratantes, sino también «a cada una de las Partes contendientes. En esa medida, el Convenio, en armonía con otras transformaciones del derecho internacional moderno, considera a las personas y a entidades que no son Estados como sujetos de derechos y obligaciones internacionales... Así se desprende de lo dispuesto, aunque se niegue el propósito de producir efecto sobre el estatuto jurídico de las Partes contendientes. El disfrute de los derechos humanos fundamentales no depende del reconocimiento de un estatuto concreto. El hecho de que los insurgentes se hayan alzado contra la autoridad legítima tampoco produce efecto sobre el estatuto jurídico.»²

Hemos llegado también a la conclusión de que es imposible defender cualquier argumento que tienda a justificar tratos inhumanos análogos a los mencionados basándose en que un país determinado no es parte en el Convenio o en que el beligerante, el régimen, el participante en la lucha o las personas individualmente responsables de dicho trato no tienen la condición de nación o no están obligados por los compromisos contraídos formalmente por los Estados cuya nacionalidad tienen.

Precisa preguntar si en adelante convendría que, cuando estalla un conflicto o se producen desórdenes internos en cualquier lugar del mundo, el secretario general de las Naciones Unidas u otra autoridad de éstas señalase concreta e inequívocamente a la atención de los beligerantes las estipulaciones de derecho de gentes contenidas en los Convenios de Ginebra y las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Cuando los beligerantes reciben apoyo activo de otros Estados, se debería pedir además a éstos que hicieran todo lo posible para lograr la observancia debida de estas normas humanitarias mínimas. Hay que recordarles que, en virtud del artículo 1 de los Convenios de Ginebra, se han comprometido no sólo a respetarlas, sino también a hacerlas respetar en todas circunstancias. Si se sigue un procedi-

¹ Véase, por lord Wright, *supra*, pág. 303.

² Véanse, por L. Oppenheim, *International Law*, *supra*, pág. 211, y, por Siordet, *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, 3 (1950), núm. 8, págs. 132 a 145.

miento de esta índole, se limitará un tanto la brutalidad que es en tan gran medida elemento constitutivo de los conflictos internos; es esencial que este sistema se ponga automáticamente en funcionamiento siempre que se prevea el desencadenamiento de un conflicto interno.

Por último, el espíritu y la letra de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, que parece adquirir una autoridad cada vez más extendida como norma internacionalmente obligatoria para todos los Estados, confirma a las claras los principios mencionados. El reconocimiento y el progreso constantes de estos principios por la colectividad mundial son los únicos medios utilizables para obtener el pleno disfrute de los derechos humanos en esta esfera. De haber sido empleados, la humanidad no habría presenciado los horrores y sufrimientos que se han causado recientemente a congolese y extranjeros, víctimas inocentes por igual de la guerra civil en el Congo.

CORTAPISAS PUESTAS RECIENTEMENTE A LA LIBERTAD DE PRENSA

La Comisión Internacional de Juristas observa con preocupación cada vez mayor la tendencia de muchos gobiernos a poner cortapisas a la libertad de prensa. La finalidad del presente artículo es llamar la atención hacia los marcados retrocesos que ha sufrido recientemente la libertad de prensa en Africa y Asia. Se examinan en cada caso la naturaleza de las limitaciones propuestas y la medida en que la opinión pública ha conseguido modificar las previstas en un principio.

Pakistán

Las recientes limitaciones de la libertad de prensa en el Pakistán se han estudiado ya en un artículo que apareció en el número 17 del *Boletín* de la Comisión Internacional de Juristas, publicado en diciembre de 1963. Se ponía de relieve en el artículo la imposibilidad de hallar justificación alguna para las limitaciones descritas

y se encomiaban además la audacia y el vigor de la oposición a las limitaciones manifestada por políticos, sindicalistas, abogados, estudiantes y otros sectores influyentes de la colectividad. Fue realmente satisfactorio observar que, si bien la oposición no logró la anulación de las medidas censuradas, sí pudo convencer al gobierno de que era necesario modificar su naturaleza y efectos. En el artículo mencionado se describían y analizaban muchas disposiciones de las Ordenes de septiembre y octubre de 1963, modificadoras de las normas vigentes en materia de prensa y publicaciones y, por este motivo, no nos proponemos exponerlas o examinarlas aquí de nuevo. El lector hallará en dicho artículo una descripción detallada.

Desde luego, no puede restablecerse el imperio de la ley en la esfera de la libertad de expresión a menos y hasta que se eliminen todas las trabas y medidas de vigilancia gubernamental censurables, pero lo ocurrido en 1963 en el Pakistán sirve para poner de relieve:

1. que no se produjo en el Pakistán una ruptura total con lo prescrito por el imperio de la ley;
2. que, salvo en los países donde se ha producido esa ruptura total, una oposición vigorosa, por los cauces democráticos, contra las medidas denegatorias o limitativas de las libertades fundamentales puede tener a menudo una gran eficacia persuasiva.

Las tentativas hechas recientemente en muchos países para limitar la libertad de prensa hacen necesario que la Comisión subraye que en estos países la profesión jurídica en particular y el público en general tienen la obligación de ejercer una vigilancia constante y de hacer todo lo posible dentro de la ley para impedir que las propuestas encaminadas a limitar la libertad de prensa adquieran fuerza de ley o para hacer campaña en favor de la anulación de las normas limitativas ya dictadas.

Rodesia ¹

El 5 de septiembre de 1964 la Comisión publicó un comunicado de prensa sobre la prohibición arbitraria en Rodesia del Sur del periódico *Daily News* que exponía las opiniones de la mayoría africana de dicho país. En dicho comunicado la Comisión hacía, entre otras, la observación siguiente:

Según los datos de que dispone la Comisión, este periódico tenía por política oponerse a la violencia y ejercer una influencia moderadora;

¹ Después de la transformación de Rodesia del Norte en la república independiente de Zambia, Rodesia del Sur ha adoptado la denominación de Rodesia.

en todo caso, incluso si se afirma que el periódico había transgredido las rigurosísimas leyes vigentes en Rodesia del Sur, era imprescindible darle la oportunidad de defenderse de conformidad con lo requerido por el imperio de la ley. Observamos, pues, que un gobierno que sólo representa a la decimacuarta parte de la población impide la aparición de un órgano defensor de los derechos de la inmensa mayoría.

El ministro de Orden Público explicó al Parlamento rodesiano que «el Gobierno no puede permitir que la libertad de prensa sirva para apoyar la subversión». La petición dirigida al gobernador por la Asociación Rodesiana de Periodistas contiene lo que es sin duda la réplica clásica a los intentos de dominar la prensa so pretexto de que apoya a la subversión:

Si considera que el periódico ha violado las leyes del país, el gobierno tiene que recurrir a las múltiples posibilidades que le dan estas leyes antes de adoptar medidas punitivas de la naturaleza descrita.

La Comisión expone claramente en el siguiente pasaje del comunicado de prensa sus opiniones sobre la prohibición de los órganos de expresión:

Las libertades de expresión y de asociación forman parte de los elementos esenciales de la democracia y del imperio de la ley. En la época moderna una prensa libre y consciente de sus responsabilidades es un instrumento indispensable para informar y educar a la opinión pública. En realidad, sin la influencia de las discusiones y críticas públicas, es difícil imaginar cómo puede funcionar el sistema democrático. Por este motivo los que quieren destruir la democracia o impedir que arraigue siempre proceden en primer lugar a la prohibición de periódicos y a la intervención de los principales órganos de expresión. Este manido procedimiento es utilizado por los regímenes autoritarios de la derecha o de la izquierda, colonias o nacionalistas.

Nigeria

Ha entrado en vigor en Nigeria la discutida Ley que modifica las normas reguladoras de la prensa. Al presentar el proyecto de ley en su forma primitiva, el gobierno federal de Nigeria puso empeño en explicar que el gobierno no se proponía limitar la libertad de prensa y que era necesario presentar el proyecto a causa de «la insolencia e irresponsabilidad de ciertas secciones de la prensa». Las vigorosas protestas de la Unión Nigeriana de Periodistas, de la Asociación de Directores de Periódicos y de otras organizaciones tuvieron por resultado la modificación del proyecto, con la supresión de algunos de sus elementos más censurables.

Según la nueva Ley de 1964, que modifica las normas reguladoras de la prensa, los periódicos han de tener oficinas en el

territorio federal y han de notificar al Ministerio de Información el nombre y señas de sus directores. La disposición básica de la nueva Ley es el artículo 4, del que citamos la parte relacionada con el asunto que nos ocupa:

- 1) El que autorizare la publicación, publicare, reproducere o comunicare en un periódico puesto a la venta una noticia, rumor o información sabiendo o teniendo motivo para creer que la noticia, rumor o información es falso incurrirá en delito y podrá ser condenado a una multa de 200 libras o a ser privado de su libertad durante un año.
- 2) No constituirá excusa que exima del cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo el hecho de que el interesado no supiera o no tuviera motivo para creer que la noticia, rumor o información era falso, a menos de probar que, antes de la publicación, tomó las medidas apropiadas para verificar la exactitud de dicha noticia, rumor o información.

Esta disposición es, sin duda, menos draconiana que la cláusula reemplazada, concebida en los siguientes términos:

4. 1) En el caso de que una noticia, rumor o información sea publicada o reproducida en un periódico por una persona a la que se aplique el presente artículo y de que la noticia, rumor o información sea de tal naturaleza que esta persona sepa o sospeche que es falso, o en el caso de que esta persona lo publique o reproduzca sin preocuparse de su exactitud o falsedad, y en el caso de que la noticia, rumor o información:
 - a) revele o perjudique los derechos, buen nombre o libertad de una persona que tiene derecho a ser protegida;
 - b) revele información confidencial;
 - c) sea un atentado o pueda ser una amenaza a la autoridad e independencia de los tribunales; o
 - d) sea o pueda ser perjudicial para la defensa de Nigeria o para la seguridad pública, el orden público, la moralidad pública o la salud pública del país, su publicación o reproducción será un delito por el que se incurrirá:
 - i) en el caso de una colectividad, en el pago de una multa no inferior a quinientas libras;
 - ii) en cualquier otro caso, en una pena privativa de libertad de doce meses como mínimo o de tres años como máximo.

No obstante la modificación sustancial que se advierte al comparar los dos preceptos citados, conviene señalar que es siempre peligroso invocar el derecho penal para sancionar lo que tal vez sea meramente un descuido del periodista. Nadie defiende el falseamiento deliberado de los hechos por la prensa ni considera que los autores de abusos de esta índole puedan ampararse en la protección que se debe a ésta, pero otra cosa es castigar al periodista que no puede probar la debida diligencia. Conviene tener también en cuenta que probar la debida diligencia en la verificación de los hechos puede situar a un periodista en el dilema de

tener que escoger entre revelar sus fuentes o aceptar un castigo: sin revelar las fuentes, es difícil muchas veces probar que se ha obrado con el cuidado debido. Ningún periodista revelará voluntariamente fuentes confidenciales y es de temer que la nueva Ley limite inevitablemente la libertad de la prensa a dar informaciones sobre asuntos de auténtico interés público. Esta es, claro está, una función básica de la prensa, y aquí radica el verdadero poder de una prensa libre: en la posibilidad de investigar por cuenta propia y de publicar lo que descubra.

India

En septiembre de 1964 la Rajya Sabha (Cámara Alta) discutió durante cinco días un proyecto de ley relativo al propuesto Consejo de la Prensa; luego, previa moción de la oposición, el proyecto fue remitido a una comisión mixta de las dos Cámaras del Parlamento para su examen. El proyecto tiene por fin crear un Consejo de la Prensa con la misión de salvaguardar la libertad de expresión, así como mejorar la calidad de las publicaciones periódicas indias.

La primera vez que la Comisión India de la Prensa se refirió a un proyecto de esta índole fue en 1954. La tramitación del proyecto ha pasado por muchas vicisitudes. La Rajya Sabha examinó y aprobó un primer proyecto, pero éste caducó al disolverse el Parlamento. Ocho años más tarde se presentó el actual proyecto que es una versión modificada del de 1956.

Se propone en él la creación de un Consejo de la Prensa formado por 26 miembros: periodistas profesionales, propietarios de periódicos, representantes de las universidades y miembros del Parlamento. Lo presidiría un miembro retirado o activo del poder judicial, nombrado por el presidente del Tribunal Supremo. El Consejo sería un órgano reconocido por la ley y de carácter judicial. Sus decisiones serían definitivas y no podrían ser impugnadas ante un tribunal de justicia.

Sean cuales fueren los objetivos declarados del proyecto, se teme que la creación del Consejo de la Prensa, lejos de proteger la libertad de las publicaciones periódicas, tendrá por resultado limitarla. El estudio de sus disposiciones indica que el proyecto tendrá los siguientes efectos perjudiciales para la libertad de prensa:

1. La prensa carecerá del derecho democrático de recurso ante los tribunales contra las decisiones del Consejo.
2. Si bien se dispone en el proyecto que los círculos periodísticos tendrán una representación numérica en el Consejo, el hecho de que el Consejo

sea nombrado por la autoridad quizá no contribuya a garantizar su carácter de órgano verdaderamente representativo de dichos círculos.

3. Si bien el Consejo puede presentar reclamaciones contra la prensa, ninguna disposición reconoce a ésta la posibilidad de reclamar contra la violación de sus derechos por el gobierno.
4. Probablemente se reducirá el derecho tradicional de los periodistas a guardar secretas sus fuentes de información.

El 9 de noviembre de 1964 el Instituto Internacional de la Prensa dirigió un telegrama al primer ministro de la India, Sr. Lal Bahadur Shastri, en relación con el mencionado proyecto de ley y le manifestó, entre otras cosas, lo siguiente:

Este proyecto ha causado especial preocupación a la prensa libre de todo el mundo pues la India goza de gran prestigio en todos los países democráticos.

El Instituto sabe que el actual Gobierno de la India no tiene el propósito de utilizar torcidamente las atribuciones que le conferirá el proyecto de ley relativo al Consejo de la Prensa. El Instituto considera, sin embargo, que en su forma actual el proyecto es una arma formidable que se podría utilizar, con la autoridad de la ley, para destruir precisamente las libertades a las que se pretende expresamente proteger.

No se pone en duda la buena fe del gobierno indio en su propósito de crear un Consejo de la Prensa. El Sr. C. R. Pattabhiraman, ministro adjunto, manifestó, al presentar el proyecto en nombre de la Sra. Indira Gandhi, ministro de Información y Radiotelefonía, que en un Estado libre y democrático sólo un órgano representativo de la prensa puede, y debe, tener la responsabilidad de velar por la alta calidad de las publicaciones periódicas. Conviene comprender a este respecto que no se pone reparo al Consejo de la Prensa *per se*, sino a las limitaciones de la libertad de prensa a las que probablemente darán origen las disposiciones del proyecto aludido.

La comisión mixta de las dos Cámaras y toda persona que deba examinar las disposiciones del proyecto antes de su aprobación definitiva harán bien en reflexionar sobre las opiniones sustentadas por el finado pandit Jawaharlal Nehru acerca de la libertad de prensa. Así dijo en la Conferencia Panindia de Directores de Periódicos:

Los dirigentes han de ser objeto de crítica, de crítica incesante y, espero, de crítica amistosa, pero lo más vigorosa que se pueda. A mi juicio, la libertad de prensa no es un mero lema propagandístico... Es un elemento esencial del sistema democrático. No tengo ninguna duda de que, incluso si el gobierno ve con disfavor las libertades de la prensa y las considera peligrosas, es un error inmiscuirse en su libertad de expresión.

La imposición de restricciones no cambia nada. Impide solamente que se difundan más las ideas.

Prefiero, pues, que la prensa sea completamente libre, con todos los riesgos inherentes al abuso de esta libertad, en vez de mantener a la prensa amordazada o reglamentada.

Corea del Sur

Después de la promulgación, en agosto de 1964, de la Ley sobre la Comisión de Ética Periodística, cinco entidades profesionales de Corea del Sur — la Asociación de Editores de Periódicos, la Asociación de Servicios Telegráficos, la sección nacional del Instituto Internacional de la Prensa, la Comisión de Ética Periodística y la Asociación de Directores de Periódicos — se reunieron el 2 de agosto de 1964 y decidieron crear una comisión a fin de desarrollar una campaña en favor de la derogación de la Ley.

Se dispone en dicha Ley que se creará una Junta de Examen de la Prensa, formada por nueve miembros, con la facultad de ordenar la publicación de correcciones y disculpas por los periódicos y estaciones de radio para subsanar pretendidas informaciones erróneas. Prohíbe la publicación de las informaciones consideradas peligrosas para la seguridad nacional y los infundios o críticas contra el jefe del Estado. Se estipula además que los directores de todos los periódicos habrán de ingresar en la Comisión de Ética Periodística, cuyos componentes están sometidos a la autoridad de la Junta de Examen de la Prensa. Esta podrá expulsar a cualquier director si sospecha que ha violado la Ley para la represión del comunismo o la Ley de Orden Público. La Junta podrá también castigar a los sospechosos de violar estas leyes con 6 meses de encarcelamiento o con una multa de 500.000 won como máximo (unos 1.800 dólares de los Estados Unidos).

Muchos sectores importantes de la colectividad y, en particular, los periodistas manifestaron vigorosa oposición a la nueva Ley de Prensa. A guisa de réplica, el 1º de septiembre el gobierno decidió denegar «todas las formas de preferencia y cooperación gubernamental» a los cuatro principales periódicos de la oposición, esto es, los diarios *Conga Ilbo*, *Chosun Ilbo*, *Kyung Hyang Shinmun* y *Maeil Shinmun*; los tres primeros aparecen en Seúl y el cuarto en Taegu. Entre las preferencias denegadas figuran la concesión de créditos bancarios por conducto oficial, la asignación preferente de papel de prensa y las rebajas en el transporte por ferrocarril. Se puso término a la «cooperación» con la expedición de órdenes a todos los organismos gubernamentales

y empresas estatales para que cancelaran las suscripciones y los anuncios a los periódicos mencionados.

Estas represalias fueron acogidas por los periodistas y por el público en general con enérgicas protestas que condujeron al presidente Park Chung Hi a publicar el 4 de septiembre una declaración en la que prometía poner fin a las sanciones contra los diarios. El presidente, que reconoció lo abusivo de las medidas adoptadas por el gobierno contra los diarios, afirmó que algunos periódicos manifestaban una actitud exaltada. Invitó a la prensa a colaborar lealmente en la aplicación de la nueva Ley que, señaló, había sido aprobada por el Parlamento en armonía, pues, con el procedimiento legal. En la misma declaración el presidente puso de relieve que el gobierno no se proponía abolir la libertad de prensa.

En un telegrama al Presidente de Corea del Sur, el Instituto Internacional de la Prensa calificó la actitud gubernamental de especialmente desconcertante frente a la oferta de la prensa de acentuar su circunspección a fin de asegurar una información fidedigna y exacta. El anuncio del gobierno, poco después, de que la nueva ley sería aplazada indefinidamente, aceptándose la propuesta de los periodistas de ejercer una circunspección voluntaria, fué señal de la terminación favorable de la agitación en contra del control de prensa.

Ceilán

Lo ocurrido recientemente en Ceilán parecía indicar que el gobierno estaba decidido a poner en vigor una ley de prensa con la finalidad de hacerse cargo de una de las tres mayores entidades periodísticas del país¹ no obstante las vigorosísimas protestas públicas contra esta iniciativa. El gobierno declaró que no tenía el propósito de hacerse cargo de ningún otro periódico o entidad periodística y afirmó que su solo objetivo era romper el « monopolio de la prensa » existente en el país.

Hasta ahora nada ha prohibido en Ceilán que cualquier persona publique un periódico y, si consideraba que los periódicos censuraban tendenciosamente su gestión, cabe imaginar que, con los recursos a su disposición, lo más sencillo para el gobierno habría sido editar sus propios boletines. La requisición de una

¹ Se trataba de la empresa « Associated Newspapers of Ceylon Ltd. », conocida también con el nombre de « Lake House Group ». Publica periódicos en cingalés, inglés y tamil.

parte de la prensa libre es difícilmente la solución del problema. Es sobremanera inquietante que el gobierno de un país fiel a la democracia y al sistema parlamentario haya estudiado seriamente la posibilidad de seguir esta política, y este hecho suscitó preocupación en cuanto al porvenir de las libertades fundamentales en el país. Es pertinente citar a este respecto una observación del Sr. M. C. Sansoni, presidente del Tribunal Supremo de Ceilán, sobre la libertad de prensa: ¹

No conviene que el pensamiento se uniformice; al contrario, los ciudadanos han de tener libertad de expresión y la prensa, libertad para elogiar o criticar los actos del gobierno.

Organismos locales, monjes budistas, abogados y políticos de distintos matices de la opinión han estado a la vanguardia de los que han protestado contra la iniciativa gubernamental en favor de la estatización de una entidad periodística y de la extensión de su dominio sobre las demás. El país ha sido recientemente escena de reuniones y manifestaciones de protesta en masa. Los periódicos que no pertenecen al « Lake House Group » han censurado también abiertamente las medidas propuestas.

La sección ceilanesa de la Comisión Internacional de Juristas organizó un seminario sobre « el proyecto de Ley de Prensa y el imperio de la ley », que se celebró el 10 de octubre de 1964. El Sr. H. H. Basnayake, Q. C., presidente que fue del Tribunal Supremo de Ceilán y que dirigió el debate, dijo refiriéndose a las protestas del público contra el proyecto:

Hemos de confiar en que el pueblo mantenga con firmeza su decisión y en que no retroceda jamás. En adelante, cuanto hagamos habrá de ser una acción resuelta contra las agresiones de que el imperio de la ley es objeto.

El Sr. C. Thiagalingam, Q. C., ponente del seminario, hizo notar lo siguiente en el curso de su disertación:

Para el reconocimiento de los derechos del pueblo, precisa la existencia de algunos requisitos fundamentales, de los cuales el primero es la libertad de expresión: base de la libertad de prensa. De donde no haya una prensa libre desaparecerán la dignidad y la libertad del hombre.

El 5 de noviembre la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de Ley de Prensa en segunda lectura. La oposición afirmó que el proyecto era inválido a causa de algunas irregulari-

¹ El presidente del Tribunal Supremo hizo esta observación en un debate sobre la « revisión judicial de los actos del poder legislativo » celebrado en el Auditorio Lincoln de Colombo el 27 de agosto de 1964. El ministro de Justicia era el principal invitado.

dades cometidas al presentarlo al Parlamento, y anunció su propósito de impugnar su validez judicialmente. El Consejo de Ministros examinó los argumentos en los que se pretendía basar la demanda de anulación; después de comprobar que algunos argumentos estaban fundados y deseoso de elaborar un proyecto que no pudiera ser objeto de objeción jurídica, decidió permitir que caducase el proyecto con la suspensión de las deliberaciones parlamentarias y presentar un proyecto inatacable cuando el Parlamento reanudase sus trabajos. En consecuencia, decretó la suspensión el 12 de noviembre y anunció que el Parlamento funcionaría de nuevo a partir del 20 del mismo mes.

En esta fecha el gobernador general de Ceilán transmitió el « mensaje de la Corona », donde se exponen la política y programas del gobierno para la nueva etapa de trabajo. Los diversos grupos de oposición presentaron enmiendas al mensaje y se entabló debate sobre la presentada en primer lugar. El debate giró sobre todo en torno al propósito que manifestaba el gobierno por dominar la prensa y preparar así el advenimiento del totalitarismo. En el curso del debate la oposición expuso otros motivos para denegar la confianza al gobierno e hizo principalmente hincapié en el fracaso de las disposiciones gubernamentales para salir al paso del alza del coste de vida. Los adversarios del gobierno señalaron también que éste se servía abusivamente del procedimiento de suspensión y reanudación de las deliberaciones para subsanar los vicios de que adolecía el proyecto.

En el curso del debate el Sr. C. P. de Silva, ministro de Agricultura, Riegos y Energía y jefe del grupo gubernamental en la Cámara de Representantes, anunció que, junto con otros quince representantes ministeriales, iba a votar contra el mensaje de la Corona y pasó a la oposición. Uno de dichos representantes, Sr. Edmund Wijesuriya, dijo en un discurso pronunciado antes de pasar a la oposición:

Votaré contra el mensaje de la Corona porque, prescindiendo de su contenido, campea en él el espíritu de la Ley de Prensa. El mensaje de la Corona es el proyecto disfrazado.

El gobierno perdió la votación por un voto: hubo 73 votos en favor del mensaje y 74 en favor de la enmienda. Esta derrota del gobierno tendrá el benéfico resultado de impedir la aprobación del proyecto de Ley de Prensa y de mantener libre la prensa de Ceilán.

El Parlamento será disuelto el 17 de diciembre y las elecciones generales se celebrarán el 24 de marzo de 1965. Se prevé que la

inauguración de la nueva legislatura tendrá efecto el 7 de abril. La importancia de lo sucedido en Ceilán es evidente cuando se recuerda que el éxito ha coronado la campaña nacional contra un intento cuyo fin era enseñorearse de la prensa de un país donde existe desde hace tiempo la libertad de expresión.

AMNISTÍAS EN LA EUROPA ORIENTAL: RUMANIA, POLONIA, BULGARIA Y ALEMANIA ORIENTAL

Cuatro países de la Europa oriental — Rumania, Polonia, Bulgaria y la República Democrática Alemana — han promulgado amnistías en 1964 con ocasión del vigésimo aniversario del derrocamiento del régimen fascista por obra o con la ayuda del ejército soviético al final de la segunda guerra mundial.

El 21 de marzo de 1963 se había decretado en Hungría una amnistía general en beneficio de todos los presos políticos (cfr. *Boletín* núm. 15, abril de 1963). Muchos presos habían sido indultados ya en 1953; las víctimas de los procesos estalinistas fueron rehabilitadas en 1956 y 1962.

Checoslovaquia procedió en 1963 a una revisión parcial de las parodias de juicio político seguidas contra algunos miembros de la jerarquía comunista (cfr. *Boletín* núm. 17, diciembre de 1963).

Se desprende de lo dicho que buen número de los partidos comunistas que gobiernan en la Europa oriental ha considerado oportuno examinar los resultados de la política penal aplicada y reducir, en algunos casos al mínimo, la cifra de presos políticos. La amnistía suele ser el método utilizado con este fin.

Según el derecho penal, tanto de los países occidentales como de los países regidos por los comunistas, se entiende por amnistía la prerrogativa del órgano supremo del Estado por la que éste otorga la remisión de la pena a los delincuentes de cierta categoría. Por lo común, se suele distinguir entre amnistía general, o amnistía propiamente dicha, y amnistía especial o indulto. La diferencia principal entre las dos estriba en su alcance: la *amnistía* se aplica a un grupo de delincuentes definido en términos genéricos (todas

las personas que han cometido determinados delitos durante cierto periodo); es decir, que la identidad personal de los que se benefician de la amnistía es definida por los criterios *objetivos* que se enuncian en el decreto de amnistía. En cambio, el *indulto* se aplica a uno o más individuos escogidos por el poder legislativo o por un agente suyo con arreglo a consideraciones *subjetivas* y personales. Estas características de la amnistía son comunes a la legislación penal de todos los países. Se precisa además en el derecho anglo-americano que la amnistía es perdón y olvido de faltas cometidas; el indulto es remisión de una pena impuesta.

En el siguiente examen de cuatro decretos de amnistía dictados en la Europa oriental se describen las medidas adoptadas y se explican los motivos por los que estas medidas pueden ser consideradas como amnistía o indulto. Las diferencias entre las disposiciones, los comentarios periodísticos (o la falta de comentarios) y los efectos de las medidas de amnistía servirán para exponer las actitudes de los países mencionados respecto de la administración de justicia en general y de la política penal y los presos políticos en particular.

1. RUMANIA

El 17 de junio de 1964 *Scanteia*, el órgano del partido comunista rumano, hizo referencia a un decreto del Consejo de Estado de la República Popular Rumania en virtud del cual « los reos de delitos contra la seguridad del Estado quedan relevados de cumplir el resto de sus condenas ». El artículo mencionaba otros decretos de amnistía dictados en años recientes, después de 1962. Ahora bien, ésta era la primera vez en que se publicaba una noticia sobre liberaciones. Según se indicaba en el artículo, el número de reclusos liberados o a punto de serlo rebasaba la cifra de 10.000; se agregaba que « en el vigésimo aniversario de la « Liberación, el 23 de agosto, no habrá virtualmente en las cárceles más presos condenados por delitos políticos ».

No es posible obtener el texto del decreto. Según parece, no ha sido publicado en el Boletín Oficial, ni ha habido más referencias a su aplicación. A fines de septiembre (25.9.1964) un periódico norteamericano, el *Christian Science Monitor*, publicó un despacho de Bucarest según el cual la generalidad del público creía que se había liberado a todos los presos políticos; al igual que en la primera fase de la amnistía, no se mencionó el asunto públicamente ni se mencionaron otras cifras sobre el total de los reclusos liberados. Se dijo que el total definitivo era del orden de los 12.000 y

que algunas de las personas liberadas habían confirmado que pertenecían al último grupo salido del lugar de detención. Según parece, entre los liberados figuraban presos pertenecientes a todos los grupos de personas encarceladas por motivos de seguridad en los veinte años de régimen comunista: generales y políticos del antiguo régimen, escritores, periodistas, miembros de la minoría húngara (detenidos, según se cree, después del levantamiento húngaro de 1956), ex miembros de la Guardia de Hierro, la organización fascista rumana, etcétera.

Esta y otras informaciones de prensa confirman el anuncio oficial sobre la liberación de casi todos los presos políticos en Rumania. Escasean en extremo los datos sobre las disposiciones concretas de la amnistía. Además de la referencia en *Scanteia* antes citada, sólo se conoce un comentario oficial, a cargo del presidente del Tribunal Supremo, aparecido también en *Scanteia* el 20 de junio de 1964, tres días después del anuncio oficial de la amnistía. Este comentario no era un análisis del decreto del Consejo de Estado; hacía meramente una breve alusión al hecho de que el decreto « perdonaba a un número considerable de condenados por delitos contra la seguridad del Estado la parte incumplida de sus penas » y decía que « están llevándose a la práctica las medidas necesarias para liberar a los amnistiados ». Estas frases no indican claramente si la remisión de las penas constituye el perdón definitivo del resto de la condena o es meramente la suspensión de la pena y, por consiguiente, la liberación del preso bajo palabra. Como se hace ver más adelante, el espíritu que se trasluce en el anuncio oficial corresponde más bien a esta última posibilidad.

No se exponen en absoluto las disposiciones de amnistía, su alcance y su ejecución. Su aplicación corre a cargo discrecionalmente de las autoridades administrativas que se ocupan de los presos políticos (el Ministerio del Interior y sus órganos subordinados de policía) o se efectúa por órdenes internas. Las observaciones del presidente del Tribunal Supremo, antes citadas, así como una declaración del vicepresidente del Consejo de Estado, Birlandeanu, a la *Associated Press* (15.6.1964), subrayaron la *importancia política* de la medida.

El vicepresidente del Consejo de Estado declaró que se había concedido una *amnistía general* porque, a juicio del gobierno, los logros de la República Popular en la esfera económica, entre otras, eran tan trascendentales y consolidaban el régimen con tanta eficacia que « era necesario dar también a los presos liberados la oportunidad de trabajar y vivir normalmente ».

El mismo aspecto se subraya en las observaciones del presidente del Tribunal Supremo, quien agrega que esta evolución ha allanado el camino para una nueva política penal. La observancia y el respeto cada vez mayores de las leyes y la disminución de la criminalidad han contribuido a la elaboración de esta nueva política penal que brinda mayores posibilidades para la aplicación de medidas educativas y de liberación condicional bajo palabra mediante la reforma de las leyes penales vigentes. Se ha dicho que la liberación de los presos políticos forma parte de la misma evolución.

El articulista se refiere también a las medidas destinadas a facilitar la adaptación de los presos políticos liberados a la vida social. En realidad, el decreto núm. 1.051, que, sin embargo, no se cita, ordena a los órganos subordinados del Estado a dar en lo posible a los presos liberados empleo en su profesión anterior y a darles también alojamiento. Sin embargo, los presos liberados no perciben las pensiones de vejez correspondientes a su edad (en Rumania funciona un sistema general de pensiones a la vejez) y, por lo tanto, dependen por entero de la caridad de sus parientes.

El problema de la adaptación a la vida social de personas que después de haber pasado de diez a veinte años en la cárcel han envejecido y cuyo estado de salud es precario o débil es en extremo difícil incluso si los buenos sentimientos están sumamente extendidos y si estas personas no están ya estigmatizadas como « enemigos del pueblo ».

En su artículo, el presidente del Tribunal Supremo exponía los argumentos siguientes: « Las personas que se han beneficiado de la amnistía cometieron en tiempos pasados graves infracciones de las leyes de la nación, por lo que fueron sancionados con las penas apropiadas. El Estado democrático popular les da ahora la posibilidad de redimir su deuda hacia el pueblo por medio del trabajo honrado ».

Conviene mencionar a este respecto que en Rumania, al revés de lo ocurrido en casi todos los países de la Europa oriental regidos por los comunistas, no ha habido ninguna condena de las anteriores « violaciones de la legalidad socialista », o sea, de los procesos políticos y de las detenciones sin juicio que se realizaron durante el periodo estalinista. Se pretende que todos los presos políticos fueron detenidos, juzgados y condenados legalmente; el perdón del Estado da ahora a estos enemigos del pueblo la posibilidad de trabajar. Según parece, se prevé recibir por este perdón la gratitud de aquellos que, en gran número, podrían ser

considerados, según las normas adoptadas por los partidos comunistas de otros países, como « víctimas de terribles abusos de la legalidad socialista ». Es más, cabe preguntarse por qué consideró necesario el presidente del Tribunal Supremo mencionar en su artículo que « muchísimos de los liberados de los establecimientos penitenciarios manifestaron su reconocimiento por la amnistía y prometieron colaborar en la medida de sus fuerzas ».

La liberación de 12.000 presos políticos ha de ser acogida con agrado no obstante las insuficiencias descritas y la falta de disposiciones legales adecuadas. Es, con todo, una decisión política que no permite llegar todavía a conclusiones acerca de la nueva política penal.

2. POLONIA

Con ocasión del vigésimo aniversario de la proclamación de la República Popular Polaca, se anunció el 21 de julio de 1964 la concesión de una amnistía por el Consejo de Estado. El decreto correspondiente, publicado en el Boletín Oficial (*Dziennik Ustaw* núm. 27/174), fue comentado por el ministro de Justicia (*Polytika*, 21 de julio) y por el procurador general (*Trybuna Ludu*, 1º de agosto). La prensa polaca publicó informaciones sobre las fases sucesivas de la aplicación de la amnistía.

Esta amnistía se ha de considerar en su contexto histórico. Durante los últimos veinte años se han concedido en Polonia cuatro amnistías: en 1945, 1947, 1952 y 1956. En cada una de las leyes de amnistía, comprendida la última, se ha declarado que la ocasión de la amnistía es la estabilización interna y la normalización gradual de la situación política del país. Con motivo de la amnistía de 1956, que cabe considerar como la más importante para los presos políticos, se declaró en el debate sobre el proyecto que la amnistía era necesaria porque los tribunales habían impuesto en general penas demasiado severas, porque el número de leyes penales era excesivo y porque las cárceles estaban repletas de reclusos merecedores de un trato más indulgente.

En 1964 el procurador general manifestó que ya no se cometían en el país infracciones políticas y que, por consiguiente, era innecesario prestar mucha atención en la amnistía a esta clase de actividades criminales. En realidad, la amnistía afectaba a una amplia categoría de delincuentes menores: se aplicaba a aproximadamente el 50 por ciento de todos los condenados a penas de prisión y a más del 70 por ciento de todos los condenados o pro-

cesados por violaciones de la legislación penal. Su efecto directo fue la liberación del 15 por ciento aproximadamente de todos los presos.

La amnistía no se aplica a los culpables de delitos graves, en especial los que han cometido delitos económicos, entre ellos los malversadores de caudales públicos, los estafadores, los culpables de delitos de bandidaje con grave perjuicio para la economía nacional y los prevaricadores. Como ejemplos de los delitos no abarcados por la amnistía, el ministro de Justicia citó, entre los delitos económicos graves, los incendios, el sabotaje y la destrucción intencional de bienes sociales con daños superiores a 3.000 zlotys, así como las infracciones del régimen de cambio de divisas en las circunstancias agravantes definidas en el decreto de 13 de abril de 1960.

Los reincidentes están también excluidos. Hay reincidencia cuando el culpable comete otro delito de la misma clase o por los mismos motivos durante los cinco años siguientes al cumplimiento de la pena impuesta por el delito precedente o después de haber cumplido por lo menos un tercio de la misma, pero no menos de tres meses.

En lo esencial, la amnistía consiste en el perdón total de las penas de prisión durante un año y de las multas de 5.000 zlotys como máximo. Las penas de prisión de más de dos años de duración quedan reducidas a la mitad.

Por consideraciones humanitarias, se concede en virtud de la amnistía un trato especial a algunos grupos de reclusos, a saber:

1. las mujeres que tienen a cargo niños cuya edad es inferior a 14 años,
2. los ancianos, es decir, los hombres de más de 60 años y las mujeres de más de 55,
3. los adolescentes que tuvieran menos de 18 años al cometer el delito.

En el caso de los comprendidos en los números 1 a 3, se concede también el perdón total si la pena tiene una duración máxima de dos años; las condenas que duren de dos a tres años quedan reducidas a la mitad.

Otro grupo de reos amnistiados está formado por los que « no se dieron cuenta de todas las consecuencias de sus delitos », es decir:

1. Los culpables de delitos en la esfera laboral, consistentes en el no cumplimiento de las obligaciones o el desacato de la

autoridad si la comisión no obedeció a fines de lucro arts. 286 y 111 del Código Penal) y si la pena no rebasa la suma de 10.000 zlotys;

2. los culpables de violaciones de los reglamentos de circulación, salvo las cometidas en estado de embriaguez o las que hayan tenido por resultado muertos o lesiones graves;
3. los culpables de delitos cometidos sin intención de causar daño.

En estos casos se remiten las penas de prisión de hasta un año y se reducen a la mitad las penas cuya duración sea de dos a cinco años.

Mediante disposiciones detalladas se distingue entre los delinquentes según la peligrosidad social de las infracciones teniendo en cuenta al mismo tiempo la personalidad de los reos.

El artículo 8 del decreto de amnistía es tal vez la más notable de las disposiciones. Con arreglo a este artículo se invita a todos los culpables de un delito cometido antes del 22 de julio de 1964 a comparacer ante la milicia o ante el ministerio público hasta el 22 de octubre de 1964 y a revelar las circunstancias del delito y la identidad de sus autores y cómplices. Si se presta este concurso a los órganos de represión, la pena podrá ser reducida a la mitad y, en algunos casos justificados, el fiscal podrá pedir que se perdone totalmente al culpable.

El ministro de Justicia explicó en su entrevista que esta disposición serviría de ayuda a las autoridades en el caso de los delitos todavía no descubiertos, cuyos autores estuviesen dispuestos empero a revelar su culpa y a reparar el daño. Se da así una oportunidad a los que han comenzado a andar por el camino del crimen y están participando en las actividades no descubiertas de bandas delinquentes y quieren ahora desentenderse de estas actividades.

El procurador general subrayó en su artículo que la amnistía es una medida excepcional y que en lo sucesivo los responsables de delitos leves no deben contar con que otra medida hará que sus actos queden impunes. No se debe considerar que la amnistía actual sea una manifestación de indulgencia hacia los culpables de delitos leves. Dio a entender que ésta era la última oportunidad para los responsables de actividades ilegales.

Al final de su artículo puso de relieve la obligación de las autoridades, de sus agentes y de la colectividad entera a ayudar a los

presos liberados para que rompan con su pasado delictivo. Hay que darles empleo sin hacer distinciones.

La prensa polaca se ha referido de vez en cuando a la aplicación de la amnistía. El 3 de agosto de 1964 *Trybuna Ludu* pasó revista a la ejecución de las medidas en las divisiones territoriales polacas, las vaivodías. Se ha dicho que hay muchos empleos vacantes para los presos liberados, pero que gran número de éstos no se ha aprovechado de estas posibilidades, ha aplazado la adopción de una decisión o se ha negado a aceptar empleos pobremente remunerados. Hay sí muchas vacantes para los trabajadores manuales, pero las posibilidades son limitadas para los empleados de oficina. Se ha aconsejado a éstos que sigan cursos de capacitación para otros empleos.

La *Sztandar Ludu* de 22 de septiembre de 1964 dio cuenta de los resultados conseguidos en la aplicación del artículo 8 del decreto de amnistía. Hasta el 15 de septiembre 231 personas comparecieron ante el ministerio público o ante la milicia ciudadana para revelar sus delitos y las circunstancias de su comisión. Además de diversas faltas, se denunciaron un asesinato y el robo de 35 toneladas de carne por un valor de un millón de zlotys.

Esta amnistía parece indicar que el principal problema de las autoridades polacas es la prevención y represión de los delitos leves en todas las esferas sociales y especialmente en la económica. Ahora bien, conviene tener en cuenta a este respecto la organización actual de la economía nacional polaca. Este aspecto fue subrayado en un artículo aparecido en *Trybuna Ludu* el 20 de octubre de 1964. Se señala en él que el aumento de los delitos económicos se debe en parte a los defectos de la organización económica o al exceso de organización. Decía el comentarista: « Hemos de tener presente que en nuestra vida cotidiana hay muchas circunstancias que obligan a personas básicamente honradas a cometer delitos más o menos graves » (el periodista cita como ejemplo el caso de los artesanos a los que se suministra material en cantidad insuficiente). « Modificar estas circunstancias es una parte importante de la lucha contra el crimen. Lo que ahora importa es mejorar los elementos de la organización económica para que las personas honradas no tengan que conculcar la ley ».

Las disposiciones de la amnistía se aplicaron al escritor polaco Melchior Wankowicz, condenado el 9 de noviembre de 1964 a tres años de prisión por un tribunal de Varsovia. En aplicación del decreto de amnistía, el tribunal redujo la condena a la mitad. El Sr. Wankowicz, que es uno de los escritores polacos más populares

y que es ciudadano norteamericano por naturalización, es uno de los 34 destacados publicistas polacos que en marzo de 1964 pidieron al gobierno polaco más libertad para los escritores y la mitigación de las restricciones culturales. Su manifiesto ha sido reproducido en el extranjero.

El 7 de octubre de 1964 la oficina del procurador general de Polonia comunicó que se había abierto una investigación contra el Sr. Wankowicz por haber transmitido al extranjero datos que se consideraban « difamatorios » para el país. Se dijo más tarde que el escritor había sido procesado en virtud de un decreto de 1946, según el cual se castigará con la pena mínima de tres años de prisión al que « difunda, ... redacte, ... o transmita datos ... que contengan informaciones falsas que puedan perjudicar materialmente los intereses del Estado polaco ».

Organizaciones internacionales de escritores y otras organizaciones culturales protestaron vigorosamente contra el proceso del Sr. Wankowicz y subrayaron que la causa abierta contra él tenía sobre todo por fin intimidar a los escritores e intelectuales polacos y conseguir que se sometan a una rígida vigilancia gubernamental.

No se ha hecho pública la sentencia dictada el 9 de noviembre, salvo en lo que se refiere a la pena de prisión y a la aplicación de la amnistía parcial. El Sr. Wankowicz ha sido liberado provisionalmente hasta la revisión de su causa por el Tribunal Supremo.

3. BULGARIA

La Mesa de la Asamblea Nacional dictó un decreto de amnistía el 4 de septiembre de 1964. Tres días más tarde la Asamblea Nacional aprobó, en su octava reunión, una ley de amnistía con ocasión del vigésimo aniversario de la « liberación » de Bulgaria. (Esta ley se publicó en el Boletín Oficial, *D'rzhaven Vestnik*, el 8 de septiembre de 1964 con el núm. 71/535).

Esta amnistía es la tercera que se concede en la historia de la República Popular de Bulgaria. La primera se acordó en 1947 y la segunda el 30 de diciembre de 1962 (cfr. *Boletín* núm. 15, abril de 1963). La amnistía de 1962 se aplicó a cierto número de presos políticos y estaba destinada a subsanar los abusos del periodo estalinista. Se dijo que se había liberado a 4.000 personas, de ellas 500 presos políticos. Otros 2.000 presos obtuvieron la remisión parcial de sus penas de encarcelamiento.

La amnistía de 1964 consta de dos partes distintas: el decreto dictado por la Mesa de la Asamblea Nacional y la ley de amnistía aprobada por la Asamblea Nacional.

El decreto es la acumulación de actos individuales de perdón. Cada caso individual se ha considerado separadamente: la naturaleza del delito cometido, su peligrosidad, la duración de la pena impuesta y de la parte cumplida, la situación familiar y el estado civil del reo, sus antecedentes, su comportamiento en la cárcel y su actitud respecto del trabajo y del gobierno popular. No se ha amnistiado a los condenados por « delitos graves o vergonzosos », a los reincidentes y a los « presos que todavía no tienen clara conciencia de su pasado delictivo ». Se dijo que el número de los amnistiados era de 4.094 (Radio Sofía, 5.9.1964).

La ley de amnistía se refiere a una serie de delitos políticos, militares y económicos cometidos entre el 9 de septiembre de 1944 y el 1º de agosto de 1964, entre ellos los siguientes:

- los cometidos por la oposición contra el régimen democrático popular después del 9 de septiembre de 1944;
- los definidos en el decreto para la defensa del régimen popular, actualmente derogado, y los delitos correspondientes que se definen en el Código Penal, salvo los que tengan señalada como pena la reclusión solitaria perpetua o la muerte;
- los cometidos en relación con la colectivización de la agricultura;
- las violaciones de la ley de abastecimientos y de reglamentación de precios, de la ley de movilización civil y de otras leyes relacionadas con las medidas económicas, salvo los delitos que tengan señalada la pena más severa de la escala;
- los preparativos y las tentativas de huida al extranjero, así como la huida y la permanencia en el extranjero, siempre que el infractor regrese a Bulgaria dentro del año siguiente a la promulgación de la ley; los militares que hubiesen desertado con el propósito de cometer traición son amnistiados si cometieron el delito antes del 1º de enero de 1962;
- algunos delitos relacionados con la prestación del servicio militar, salvo los cometidos con fines de lucro y los de mayor gravedad, entre ellos el de traición;
- los atentados contra el régimen cometidos antes del 6 de diciembre de 1947 o durante la guerra, salvo los castigados con la pena de muerte o la cadena perpetua; no quedan amnistiados los reos que durante la guerra pusieron en peligro la seguridad del Estado mediante la conclusión de tratados internacionales con países beligerantes, los que

participaron en la adopción de decisiones favorables a la declaración de guerra o los que colaboraron en la adopción de otras decisiones de alta política que redundaron en detrimento de Bulgaria o de sus fuerzas armadas.

Por lo común, no quedan abarcados por la amnistía los delitos más graves, por ejemplo, los de traición, espionaje, sabotaje, asesinato, robo y desórdenes públicos. Sin embargo, son objeto de amnistía los delitos que tengan señalada una pena privativa de libertad durante cinco años como máximo y que hayan sido cometidos antes del 1º de agosto de 1964. En los procesos pendientes, se sobresee el procesamiento o se da la pena por cumplida. La amnistía tiene el resultado de poner en olvido la naturaleza delictiva del acto y extinguir la pena y todos sus efectos.

No se ha publicado el número de los beneficiados por la ley de amnistía.

Se han dictado disposiciones por las que se condenan las deudas al Estado pendientes el 31 de diciembre de 1956. Quedan abarcadas por estas disposiciones diversos impuestos, multas y las deudas con las empresas nacionalizadas contraídas antes de la nacionalización. Se ha dicho que estas disposiciones afectarán a unos 90.000 ciudadanos y que el total rebasará la cifra de 9.000.000 leva.

4. ALEMANIA ORIENTAL

Desde agosto de 1964 los periódicos occidentales se han referido de vez en cuando a la liberación de presos políticos en la Alemania oriental. Se calcula que un millar de ellos se ha trasladado luego al sector occidental de Berlín o a la República Federal de Alemania. Hay entre ellos muchos reos políticos condenados a largas penas de prisión, los dirigentes del movimiento estudiantil de oposición de 1956/57 y los enjuiciados por ayudar a otros a evadirse de la Alemania oriental. La prensa dio por supuesta la existencia de un acuerdo no publicado que confería beneficios económicos a la Alemania oriental a cambio de los presos liberados. Un comunicado del Ministerio de Asuntos Panalemanes de la República Federal de Alemania, publicado en el periódico *Der Tagesspiegel* (9.10.1964), puso término a esta especie al declarar que « el Gobierno Federal ha abonado una suma de varios millones de marcos alemanes a cambio de la liberación de 800 presos políticos en la zona soviética de ocupación en Alemania ». Así

se explica la primera parte, no publicada, de la amnistía concedida en 1964, que no requiere ulterior análisis jurídico.

Marcó el comienzo de la segunda parte una declaración de Walter Ulbricht, presidente del Consejo de Estado, hecha con motivo de conmemorarse la instauración de la República Democrática Alemana quince años antes, bajo el régimen comunista imperante en la zona soviética de ocupación en Alemania. En su discurso conmemorativo del 7 de octubre, Walter Ulbricht dijo que «la República Democrática Alemana es tan fuerte que la liberación de unos 10.000 presos no puede poner gravemente en peligro su seguridad, el orden público y la existencia pacífica de sus ciudadanos». Agregó que la liberación habrá terminado el 20 de diciembre de 1964.

El decreto de amnistía, con fecha 3 de octubre de 1964, así anunciado, fue publicado en el Boletín Oficial del 10 de octubre (Gbl. I, núm. 13/1964, págs. 135 y ss.).

Según lo dispuesto en el decreto, las penas de encarcelamiento dictadas antes del 30 de septiembre de 1964, estén o no en suspenso, «podrán ser remitidas» si la «conducta global del reo» constituye una garantía suficiente de que en adelante respetará la legalidad socialista.

Las penas de prisión aplicadas a los presos políticos que cometieron graves delitos contra el Estado antes del 13 de agosto de 1961 (fecha de construcción de la Muralla de Berlín) bajo la influencia de los métodos empleados por los «servicios y organismos secretos imperialistas» para reducir su libre albedrío, podrán ser acortadas teniendo en cuenta «las circunstancias y gravedad del delito y el comportamiento actual del reo».

Correrá a cargo del Consejo de Estado adoptar la decisión correspondiente a cada caso concreto, que figurará en las listas preparadas por el procurador general y el ministro del Interior, a los que compete hacer cumplir las sentencias. El Consejo de Estado dictará las instrucciones necesarias para la liberación. Se ayudará a los interesados a hallar los empleos apropiados y a adaptarse a la «vida dentro de la sociedad». La amnistía no deja sin efecto la medida suplementaria de confinamiento, impuesta por el decreto de 24 de agosto de 1961. Los confinados no pueden circular libremente por el país aunque tengan el beneficio de la amnistía.

La amnistía no se aplica a los presos de las categorías siguientes: los condenados por asesinato o tentativa de asesinato o por delitos sexuales; los que cometieron crímenes contra la paz y la humanidad

durante el régimen de Hitler; los que cometieron « delitos de suma gravedad » contra el Estado por cuenta de los servicios y organismos secretos imperialistas, a excepción de los casos antes mencionados. El número de los presos condenados por delitos cometidos durante el régimen nazi y de crímenes de guerra es actualmente reducidísimo. Se calcula que hay menos de 50 presos de esta categoría en los penales de la Alemania oriental. Esta cláusula parece, pues, tener más bien una importancia doctrinal o propagandística. La segunda categoría de amnistiados políticos — la formada por las personas relacionadas con los « organismos secretos » occidentales — es tan imprecisa que puede abarcar lo que se quiera.

El análisis del decreto de amnistía revela, primero, que el texto no contiene ninguna disposición prescriptiva de perdón. Así, pues, constituye un retroceso con respecto a la amnistía precedente de 1º de octubre de 1960, que remitió las penas sin excepción de todos los condenados a encarcelamiento durante menos de un año y que redujo a la mitad las penas de hasta dos años de encarcelamiento. Por esto el último decreto no puede ser considerado como una amnistía *stricto sensu*, sino como el marco legal de una serie de indultos concedidos caso por caso. En segundo lugar, en el caso de los presos políticos que puedan quedar comprendidos dentro de los límites fijados por las condiciones antes expuestas, no hay criterios objetivos que indiquen si un acto determinado es un delito grave o un delito de suma gravedad, ni se aclara tampoco lo que se entiende por la frase « bajo la influencia de los métodos empleados... para reducir su libre albedrío ». Por consiguiente, la determinación de los presos políticos que son liberados o cuya pena se reduce se hace por entero a discreción de las autoridades que compilan las listas de los propuestos para un trato indulgente, esto es, la oficina del procurador general y el Ministerio del Interior.

Las críticas expuestas no tienden a subestimar la importancia política de la liberación de 10.000 presos, ni a escatimar la satisfacción que causa el hecho de que recuperen la libertad muchas personas que la perdieron en aplicación del procedimiento penal inicuo que se siguió a los sospechosos de oposición al régimen. Esto sentado, nos permitimos llamar la atención hacia el limitado alcance fijado a las disposiciones legislativas y conceptos criminológicos aplicados para la realización de la amnistía, que deja así intactas las facultades discrecionales, virtualmente ilimitadas, de las autoridades administrativas.

LA REFORMA AGRARIA EN EL PERÚ

Introducción

El Congreso Internacional de Juristas celebrado en Nueva Delhi en enero de 1959, bajo los auspicios de la Comisión Internacional de Juristas, emitió un documento conteniendo sus conclusiones. Ese documento, conocido como *Declaración de Delhi*, admitió que

«el imperio de la ley es un concepto dinámico y que incumbe ante todo a los juristas extender su alcance e impulsar su aplicación, no sólo para salvaguardar y promover los derechos civiles y políticos del individuo en una sociedad libre, sino también para crear condiciones sociales, económicas, culturales y de educación bajo las cuales puedan cumplirse plenamente las aspiraciones legítimas del hombre y quede garantizada su dignidad.»

Consecuente con esa *Declaración de Delhi* y como desarrollo de esa filosofía, la Comisión Internacional de Juristas se prepara activamente para patrocinar la Conferencia regional para el Sudeste asiático y el Pacífico y que, bajo el nombre de «Los aspectos dinámicos del imperio de la ley en el mundo de hoy», se ocupará muy especialmente de los problemas del desarrollo económico y social dentro del marco del imperio de la ley y del papel del jurista en un país en vía de desarrollo.

Qué mejor oportunidad que ésta para exponer, a la luz de tales ideas, un tema que como el de la reforma agraria ha despertado una preocupación muy especial en todas las esferas y latitudes. Con justificada razón se considera que, desgraciadamente, son todavía muchos los países en donde resulta urgente y perentorio resolver el problema agrario para propender su desarrollo económico y social.

Antecedentes

El Perú, país de economía agraria atrasada, abrumado por la concentración de la propiedad de la tierra, por diferencias extremas en la distribución del ingreso y por el desperdicio de sus recursos, ha estado obsesionado durante largo tiempo con la idea de una

reforma agraria. La carencia, en todos los aspectos, ha sido la característica permanente de la gran masa rural peruana; carencia que, a fuerza de prolongarse y reiterarse por generaciones, ha sido causa de graves tensiones.

El clima social, en estos últimos tiempos, se había alterado de tal manera que titulares como éstos, en los diarios de Lima: « 500 indios invadieron una finca en Cuzco », « Masas de campesinos sin tierra marchan sobre las haciendas », « Encuentro entre las fuerzas armadas y los campesinos indígenas », etc., ocupaban ya solamente páginas interiores a fuerza de repetirse. Las regiones de la Sierra Central y del Sur eran los focos principales de agitación campesina.

Graves problemas de orden político habían impedido en buena medida la solución de la serie de problemas que respecto al campesinado peruano debían haber tomado los diferentes gobiernos. Esto no quiere decir que no hubiese habido numerosas leyes y proyectos de ley, discutidos y discutibles. Buena parte de esta legislación de segundo orden fue proclamada por la Junta militar que gobernaba antes del actual régimen regularmente electo.

Llega 1963 y con él la normalidad de la vida constitucional del Perú. El Arq. Fernando Belaúnde Terry es electo Presidente de la República. Pone en marcha inmediatamente su programa de promoción y desarrollo económico y encara, naturalmente, el problema del agro — de complejidad increíble —, promoviendo la reforma agraria.

Casi apenas iniciado el régimen, el poder ejecutivo remitió al Parlamento un Proyecto de Ley de Reforma Agraria, el que fue confrontado en las respectivas comisiones legislativas con los que, más tarde, presentaron distintos grupos opositoristas. Asunto tan complejo y trascendente dio lugar a largos y prolongados debates, que culminaron en la promulgación, el 21 de mayo de 1964, de la Ley de Reforma Agraria.

Dicha Ley — documento de singular importancia — pretende nada menos que la transformación del Perú rural, transformación necesaria si se desea evitar la violencia y poner coto a la injusticia social.

Datos y estadísticas del problema agrario peruano

— La población del país tiene un índice de crecimiento anual de 2.7 por ciento.

— El 60 por ciento aproximadamente de la población activa se dedica a la agricultura y ganadería y contribuye con el 24 por ciento del total de la renta nacional.

— La extensión total cultivada alcanza sólo 1.950.000 hect. y se calcula en 12.000.000 el área de pastizales.

— Más de 500.000 hect. dejan de cultivarse anualmente por rotación y falta de fertilizantes.

— El índice hombre-tierra es uno de los más bajos del mundo: aproximadamente el 62,8 por ciento de la tierra está en manos del 1,4 por ciento de los agricultores y repartido en latifundios de más de 250 hect.; el 11,8 por ciento está en manos del 4,1 por ciento de los agricultores, repartido en propiedades de 26 a 249 hect. y sólo el 25,4 por ciento de la tierra está en manos del 94,5 por ciento de los agricultores, repartido en extensiones que varían entre una y 25 hect.

— La estructura de la propiedad agraria demuestra excesiva concentración de una parte e, igualmente, excesiva fragmentación de la otra.

— La tenencia directa de la tierra es elevada sólo en la pequeña propiedad. En la grande, y aun en la mediana, predomina la indirecta, mediante el arrendamiento y la aparcería, y sobre todo el « yanaconaje » * y otras formas de colonato.

— La legislación social no ha llegado al campo, ni tampoco la salubridad y la educación, salvo casos de excepción.

— El crédito agrícola es otorgado preferente y mayoritariamente a la gran agricultura y en especial para cultivos de exportación.

— La mecanización agrícola sólo alcanza el 18 por ciento del área cultivada y cerca del 40 por ciento de la superficie mecanizable.

— La gran mayoría de la población campesina permanece al margen de la economía monetaria del país.

— La comunidad indígena conserva métodos primitivos de trabajo, y en su mayoría se encuentra parcelada internamente en extensiones individuales que apenas permiten una economía de subsistencia.

* Forma *sui generis* de tenencia indirecta de la tierra, según la cual el propietario o arrendatario de ésta cede una reducida área contra la prestación gratuita de servicios personales por parte del yanacona (nombre que se da al campesino que trabaja la tierra bajo tales condiciones) y hasta de su familia, además de la renta que generalmente debe ser pagada en especies. Las condiciones de tal régimen son en extremo desfavorables para el yanacona.

— Las aguas de regadío se utilizan en propiedad privada y se distribuyen en forma anacrónica e injusta.

— Los contratos agrarios son regidos por normas consuetudinarias al margen de la equidad o están inadecuadamente regulados.

— Las concesiones de tierras de montaña se han convertido en una forma de acaparamiento y especulación más que en medio de explotación agropecuaria y forestal.

— El área total cultivable no aumenta en el porcentaje que es menester, ni se fomenta como es debido la productividad de la tierra.

— No hay un mercado eficiente ni mayores estímulos para la comercialización de los productos.

En pocas palabras, no existe una política nacional agraria.

Generalidades

No cabe la menor duda de que la Ley de Reforma Agraria peruana es ambiciosa. Basta tan sólo leer la definición que de reforma agraria da para comprenderlo:

« La Reforma Agraria es un proceso integral, pacífico y democrático, destinado a transformar la estructura agraria del país y a facilitar el desarrollo económico y social de la Nación, mediante la sustitución del régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, que eleve la producción y la productividad de ella, complementado con el crédito adecuado y oportuno, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos a fin de que la tierra constituya, para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su dignidad y libertad. »

La nueva Ley de Reforma Agraria del Perú es igualmente muy completa, sin querer decir, no obstante, que no haya en ella algunas omisiones. Es un serio intento para transformar las formas de tenencia rural, al igual que la economía, la sociedad y la tecnología. Contempla tantos aspectos a la vez, que nos preguntamos cuáles serán los objetivos realizables y cuáles no, en vista de la natural limitación de los medios para lograrlos. Los profundos cambios pueden originar conflictos y confusión, ya que los mismos implican la imposición de ideas muy avanzadas a una vieja sociedad conservadora.

La disposiciones de la ley contemplan desde la distribución de tierras a aquéllos que no las poseen, la protección a las tierras

eficientemente cultivadas, la eliminación de los minifundios, la introducción de técnicas agrícolas modernas y la consolidación de las comunidades indígenas hasta el desarrollo de las cooperativas, la preservación de la industria azucarera, la racionalización de la irrigación, la destrucción del feudalismo, el castigo a líderes campesinos por la invasión de tierras, la promoción de granjas familiares, la prohibición de la propiedad privada en las comunidades indígenas y el financiamiento de la industria a través de la deuda agraria. Y todo ello en una sola ley.

Blanco de críticas y de discusiones acaloradas, la reforma agraria prevista en esta ley es considerada, sin embargo, por especialistas nacionales y extranjeros, como una de las más factibles y completas en América Latina.

Algunos aspectos de la Ley de Reforma Agraria

La Ley de Reforma Agraria del Perú ha sido considerada como una ley *equilibrada*, es decir, como un esfuerzo para proporcionar tierra a aquéllos que no la poseen y, a la vez, proteger de la expropiación amplias propiedades azucareras altamente industrializadas de la costa pacífica del Perú, tierras éstas que, por producir una buena cantidad de divisas extranjeras para el país, son consideradas como un factor vital en la economía nacional.

Tales medidas han provocado, desde luego, críticas muy severas a la ley, la que ha sido acusada por cierto sector de la oposición de ser un instrumento más de la oligarquía del país. Nos referimos al capítulo IV de la ley: de los regímenes de excepción, al que haremos mención más adelante. Sin embargo, un estudio cuidadoso de otros artículos dentro de ese mismo capítulo, el artículo 41, por ejemplo, nos hace pensar más bien en un criterio de « oportunidad », que indujo a los autores de la ley a establecer un régimen de excepción, que en el deseo expreso de beneficiar determinados intereses de clase, puesto que tal artículo dice a la letra:

« Las explotaciones agrícolas referidas podrán convertirse en cooperativas conforme a la legislación de la materia. El Estado *fomentará* esta transformación. Participarán en estas cooperativas los obreros y empleados de los establecimientos afectados. »

No es necesario indicar al jurista ni al economista que conozcan a fondo la materia del cooperativismo las amplias posibilidades que abre tal precepto.

Un artículo clave es el artículo 29, que establece la dimensión máxima de los predios rústicos de la costa, declarando que las tierras de cultivo con riego permanente menores de 150 hect. están exentas de expropiación, así como lo están igualmente 300 hect. de tierras de cultivo con riego eventual, 450 hect. de tierras de cultivo secano y 1.500 hect. de tierras de pastos naturales.

Se establece después una escala progresiva de tierra de cultivo sujeta a expropiación, con indemnización. Una tierra de cultivo con riego permanente que excede 150 hect., pero que es menor a 500 hect., estará sujeta a la expropiación del 30 por ciento de la tierra que excede las 150 hect. de rigor. Tierras mayores están sujetas a expropiación del 50 por ciento cuando se trata de predios de 500 a 1.000 hect., 70 por ciento de los predios de 1.000 a 1.500 hect., 90 por ciento de los predios de 1.500 a 2.000 hect. y 100 por cien de cualquier excedente de más de 2.000 hect.

Los factores por los que se estima que la propiedad rural no es aprovechada en armonía con el interés social y que, por consiguiente, la hacen susceptible de afectación o expropiación son:

- una deficiente explotación o abandono de la tierra, así como el mal manejo y conservación de los recursos naturales renovables;

- la subsistencia de formas antisociales o feudatarias de explotación de la tierra;

- condiciones injustas o contrarias a la ley en las relaciones de trabajo;

- concentración de la tierra de manera tal que constituya un obstáculo para la difusión de la pequeña y mediana propiedad rural y que determine la extrema o injusta dependencia de la población, respecto del propietario, y

- el minifundio o la fragmentación del predio en forma que determine el mal uso o la destrucción de los recursos naturales, así como el bajo rendimiento de los factores de la producción.

En la región de la sierra, los límites de inafectabilidad expresados en hectáreas no son fijados por la ley, sino que deberán serlo por acuerdos presidenciales. La determinación de dichos límites se hará por provincias para tierras de cultivo y de pastos naturales, considerando necesariamente las distintas zonas ecológicas.

La diversa fijación de límites de tierras, ya se trate de fundos de la costa, de la sierra o de la selva, no es en ninguna forma absoluta, pues la ley ha introducido un elemento de flexibilidad tanto para esa fijación de límites como para las garantías de

inafectabilidad en el concepto que llama: grado de eficiencia (económica) en la explotación (Arts. 31, 34, 35).

Así, el artículo 23 establece:

Los índices cuantitativos a que se refieren los artículos 31 y 34 deberán ser calculados sobre las bases siguientes:

A. Grado de eficiencia en la explotación, que tendrá en cuenta:

1. Rendimientos unitarios.
2. Capitalización.

B. Distribución del ingreso, que tendrá en cuenta:

3. Participación directa (salarios, sueldos, primas) e indirecta (prestaciones complementarias: vivienda, escuelas, servicios comunales de los trabajadores).
4. Impuestos pagados.
5. Influencia del predio en la zona por su acción directa e indirecta en el desarrollo de la actividad agropecuaria.

Los índices cuantitativos promedio serán calculados en la costa en cada valle, por clases económicas de tierra, y en cada provincia de la sierra por las diferentes zonas ecológicas y clases económicas de tierra. El promedio será en función de los índices por hectárea.

En lo que se refiere a la región de la selva, el artículo 35 establece que: « Para los predios agrícolas y ganaderos ubicados en las regiones de ceja de selva y selva, el mínimo inafectable estará constituido por el área que esté bajo cultivo directo y eficiente, más una superficie igual al doble de dicha área para reserva forestal, ampliación del cultivo o rotación. En ningún caso la extensión podrá ser inferior a la unidad agrícola familiar. »

De los regímenes de excepción. — El artículo 38 que transcribimos seguidamente tiene como objeto excluir de la expropiación a las plantaciones azucareras de la costa por razones de orden económico, medidas a las que hemos hecho alusión en páginas anteriores. Para tal efecto, se dice: « Las empresas dedicadas a la transformación industrial de los productos agrícolas... podrán solicitar la inafectación de las superficies dedicadas al cultivo industrializado hasta el límite indispensable para mantener eficientemente el funcionamiento de las instalaciones de transformación industrial cuando la zona de ubicación del predio haya sido declarada zona de reforma agraria. La inafectabilidad se concederá mediante *resolución suprema* (decreto presidencial) y

previo informe favorable del Instituto de Reforma y Promoción Agraria en que conste la capacidad de las plantas industriales y la determinación de las superficies indispensables para su funcionamiento económico. »

La intención de limitar este beneficio a las plantaciones azucareras es evidente, puesto que más adelante se especifica en forma clara que no se podrán acoger al régimen de excepción establecido por el artículo 38 los predios que abastezcan a desmotadoras de algodón, molinos de pilar cereales, secadores de productos selváticos, destilerías rudimentarias de alcohol de caña, plantas de elaboración de chancaca, ni otras instalaciones de tratamiento primario o simple acabado del producto.

De las tierras para la reforma agraria. — Se dedicarán a los fines de la reforma agraria las tierras:

1. Del Estado y las que reviertan a su dominio.
2. Las expropiadas conforme a esta ley.
3. Las comprendidas en parcelaciones privadas debidamente autorizadas.
4. Las habilitadas para fines agrícolas por acción directa del Estado o mediante obras financiadas con fondos públicos.
5. Las provenientes de donaciones, legados y otras similares hechas en favor de la reforma agraria.

Habíamos mencionado ya que la reforma agraria emprendida es sumamente amplia y pretende abarcar los complejos problemas que el agro peruano presenta. La misma ley establece los diversos aspectos que debe atender para llevar a cabo de una manera completa su empresa y así, en su artículo 2º expresa: « La legislación de la reforma agraria debe:

1. Garantizar y regular el derecho de propiedad privada de la tierra para que se use en armonía con el interés social y señalar las limitaciones y modalidades a que está sujeta la propiedad rural, conforme a la Constitución.
2. Difundir y consolidar la pequeña y la mediana propiedad explotadas directamente por sus dueños.
3. Garantizar la integridad del derecho de propiedad de las comunidades indígenas sobre sus tierras y adjudicarles las extensiones que requieran para cubrir las necesidades de su población.
4. Fomentar la organización cooperativa y normar los sistemas comunitarios de explotación de la tierra.

5. Asegurar la adecuada conservación, uso y recuperación de los recursos naturales, en especial de las aguas de regadío.
6. Regular los contratos agrarios con tendencia a la progresiva eliminación de las formas indirectas de explotación, a fin de que la tierra sea de quien la trabaja.
7. Normar el régimen de trabajo rural y de seguridad social progresivamente, teniendo en cuenta las peculiaridades propias de las labores agrícolas y aboliendo toda relación que, de hecho o de derecho, vincule la concesión del uso de la tierra a la prestación de servicios personales.
8. Promover el desarrollo agrícola y ganadero, con la doble finalidad de aumentar la producción y mejorar la distribución de la renta proveniente del sector agropecuario y
9. Organizar el crédito rural para ponerlo al alcance del hombre del campo.

El Estado, colaborando con la iniciativa privada, se obliga además, por medio de la ley, a completar su obra mediante:

1. El aumento del área cultivable por medio de irrigaciones y mejoramiento de los sistemas de riego, y la incorporación al desarrollo económico del país, en forma progresiva, de las zonas deficientemente aprovechadas o inaccesibles a la explotación técnica y racional por falta de vías de comunicación, obras de saneamiento y otras semejantes.
2. El establecimiento e incremento de los servicios públicos necesarios y adecuados para la transformación del medio rural y para facilitar a los productores agropecuarios el cumplimiento de las obligaciones que esta ley les impone.
3. La creación de las bases y condiciones necesarias para la ampliación del mercado interno, la industrialización y comercialización de los productos agropecuarios y la expansión hacia los mercados extranjeros y
4. La vinculación de la reforma agraria al desarrollo industrial del país.

Del procedimiento de afectación. — Los artículos 62 a 74 determinan con todo detalle el procedimiento legal y las formalidades para llevar a cabo las traslaciones de dominio, principiando con un estudio y un plano provisional para la expropiación de cada propiedad. Los detalles son irrelevantes para el presente análisis. Lo que sí vale la pena destacar es el esmero que se ha puesto en proteger al propietario, por medio de una escala de

decisiones, de una resolución precipitada. Tantas instancias pueden, por otro lado, tener el defecto de burocratizar demasiado esos procedimientos e impedir una actuación rápida y decisiones prontas, que son las deseables.

Respecto al método de valorización de las tierras, el justiprecio de la tierra expropiada será fijado promediando diversos factores: el que corresponde al promedio del valor declarado en los últimos cinco años anteriores a la afectación para los efectos de la acotación del impuesto predial rústico; la valorización de acuerdo con la apreciación del rendimiento potencial de la tierra, formulada por el personal técnico del Instituto de Reforma y Promoción Agraria; la tasación directa de acuerdo con los últimos aranceles del cuerpo técnico de tasaciones del Perú.

Los títulos V y III se refieren a un problema de la más alta importancia para el agro peruano: el problema del agua. La ley, para poder hacerle frente, tiene que tratarlo desde dos aspectos: el primero, el del régimen de las aguas, está definido, grosso modo, en el artículo 109 que establece que las aguas, sin excepción, son propiedad del Estado, el cual concede su aprovechamiento para el riego de las tierras, conforme a esta Ley de Reforma Agraria y en armonía con el interés social, acentuando el carácter imprescriptible e inalienable del dominio del Estado. El artículo 78 trata del segundo aspecto, el de la irrigación, declarando de utilidad y necesidad nacionales el financiamiento y ejecución de obras de irrigación en la costa y en la sierra y de incorporación de nuevas tierras en la selva. Para el efecto se establece un Plan Nacional de Irrigación.

De las adjudicaciones. — El Título IV se refiere concretamente a las personas beneficiadas por la reforma agraria y establece, entre otras normas, que las adjudicaciones serán hechas en propiedad por el Instituto en favor de campesinos sin tierras o que las posean en cantidad insuficiente. Gozarán de la misma preferencia las comunidades de indígenas, así como las cooperativas, en su caso.

Tratándose de tierras ocupadas en el momento de la afectación por feudatarios * y pequeños arrendatarios, éstos tendrán prioridad absoluta para la adjudicación de las tierras que estuvieran trabajando.

* Término empleado en esta ley y que incluye principalmente a los aparceros, yanaconas y colonos, modalidades de tenencia indirecta de la tierra en el Perú. El arrendatario y el pequeño arrendatario son, algunas veces, en el curso del articulado excluidos de esta denominación.

Cuando haya excesivo fraccionamiento o fragmentación de las unidades agrícolas (minifundios) y el Instituto decida efectuar la reparcelación de las tierras, los feudatarios y pequeños arrendatarios que resulten excedentes mantendrán el derecho de prioridad absoluta para la adjudicación en la misma zona o en los proyectos de colonización más próximos a éstas.

Es interesante hacer notar que a lo largo de la ley se sostiene una campaña en contra del minifundio y se insiste en la formación de unidades agrícolas familiares. Pero ambos aspectos pueden traer como consecuencia que buena parte de la población campesina en ciertas zonas sea considerada «excedente». Para que esto no sucediese, puesto que las tierras de la sierra están superpobladas, sólo quedaría la alternativa de la emigración a la región de la selva, lo que ya no constituye propiamente parte de la reforma agraria. Pero no se puede ignorar que el presente movimiento demográfico de la sierra no es hacia la selva, sino hacia la costa, en donde la tierra y el trabajo son ya escasos. Este es un arduo problema muy difícil de resolver en la práctica.

El concepto de unidad agrícola familiar es concretado por el artículo 96 como la superficie de tierras que, trabajada directamente por el agricultor y los miembros de su familia en condiciones razonables de eficiencia, reúna, además, las condiciones siguientes:

- a) Absorber toda la fuerza de trabajo de la familia y no requerir el empleo de mano de obra extraña, salvo en determinados períodos de la campaña agrícola y en proporción no mayor de la cuarta parte de la capacidad de trabajo anual de la familia.
- b) Proporcionar al agricultor un ingreso neto suficiente para el sostenimiento de su familia en condiciones adecuadas de vida y cumplir con las obligaciones correspondientes a la compra de la parcela y acumular cierto margen de ahorro.

Para ser admitido como postulante para adjudicaciones de tierras se requiere: ser peruano; tener no menos de 18 años ni más de 60, salvo que en este último caso el solicitante tenga un hijo de más de 17 años que trabaje a su lado; no estar inhabilitado para el trabajo agrícola; ser agricultor o trabajador agrícola; no ser propietario de tierras o tenerlas en superficie menor a la de la unidad agrícola familiar. Asimismo, tendrán opción a las nuevas tierras los egresados de las escuelas o institutos agropecuarios.

Las adjudicaciones de tierras deben efectuarse por contrato, con reserva de dominio por el precio que se fije en función de la

capacidad económica de la unidad agrícola materia de la adjudicación. El precio de venta se pagará en veinte anualidades, existiendo en ciertos casos la posibilidad de establecer una moratoria.

Los adjudicatarios de unidades agrícolas familiares se comprometen contractualmente, entre otras, a las siguientes condiciones esenciales: trabajar la tierra en forma directa y personal; vivir con su familia en la unidad adjudicada o en lugar cercano; no vender, gravar ni transferir, por ningún concepto, el dominio de la unidad adjudicada antes de haber cancelado su precio y, aun en el caso de haberlo pagado, si no han transcurrido diez años de la fecha de la adjudicación.

El campesino de la sierra que adquiere tierras bajo la reforma se ve atado a su parcela por largo tiempo, impedido para venderla, gravarla, etc. El objeto de tal disposición es tratar de enraizar al campesino en determinada región para que los programas de redistribución no se vean en peligro por dicha inestabilidad.

Comunidades indígenas. — « Para los fines de la presente ley, el Instituto de Reforma y Promoción Agraria fomentará, por todos los medios a su alcance, la organización cooperativa en las comunidades indígenas e impulsará su desarrollo técnico, económico, social y cultural. »

« Las adjudicaciones de tierras a las comunidades se harán con la condición expresa de que en ningún caso podrá transferirse el dominio directo a sus comuneros o a terceros. Los comuneros sólo podrán tener individualmente el uso de la tierra dentro de los sistemas compatibles con la organización comunal o cooperativa. Los terrenos destinados a pastizales, las aguas y los bosques serán de uso común en beneficio de la comunidad y de todos sus miembros. » (Arts. 128, 129).

Como se verá, la ley da por supuesto que el régimen comunal agrario entre los indígenas es lo habitual, idea ésta que quizás sería rebatible si se analizase a fondo la conducta social en determinadas comunidades donde, bajo una apariencia de comunismo agrícola, se encuentran muy arraigadas tendencias al individualismo.

La concentración parcelaria. — Este título de la ley contiene el plan del Gobierno para la eliminación del minifundio, problema al que ya hemos hecho alusión. Al efecto se faculta al Instituto de Reforma y Promoción Agraria para realizar acciones de concentración parcelaria con el propósito de corregir los defectos resultantes de la extrema división de la propiedad rural y de la excesiva dispersión de las parcelas, acciones que se llevan a cabo

por iniciativa del Instituto o a petición de los grupos de campesinos interesados.

Los adjudicatarios de la reforma cuyas unidades están ubicadas en zonas donde el Instituto lleve a cabo acciones de concentración parcelaria están obligados a aceptar el plan de concentración respectivo.

Son los problemas de orden práctico, insistimos, los que hacen que disposiciones de este género choquen frente a una realidad en la que el número de campesinos excedentes es tal que la dotación de tierras es a veces imposible sin el recurso a la colonización, el que a su vez presenta un sinnúmero de problemas.

Asistencia técnica, económica y social. — La prestación de servicios de asistencia técnica, económica y social a los pequeños y medianos agricultores, a las comunidades de indígenas y a las cooperativas constituye un aspecto esencial de la reforma agraria. Las comunidades de indígenas y las cooperativas gozan de preferencia para recibir estos servicios. El Instituto participará, en unión con los organismos estatales correspondientes, en la organización de la asistencia en las zonas de reforma agraria. Esta ley contempla, naturalmente, estos aspectos.

De las cooperativas agrícolas. — El Estado pretende fomentar por todos los medios a su alcance la organización y funcionamiento de cooperativas agrarias con fines de crédito, de producción, de mecanización, de comercialización, de servicios y de otros objetivos similares, en relación con la agricultura y la ganadería.

Para tal efecto, el Estado ha de promover la organización de cursos de cooperativismo agrario y elaborar programas de adiestramiento y proyectos piloto de cooperativismo agrario.

Organización administrativa. — Los órganos de ejecución de la reforma agraria son el Instituto de Reforma y Promoción Agraria y el Consejo Técnico de Reforma y Promoción Agraria.

El Instituto de Reforma y Promoción Agraria es un órgano del poder ejecutivo que integra el Ministerio de Agricultura y administrativamente depende de éste. Son organismos del Instituto de Reforma y Promoción Agraria: la Oficina Nacional de Reforma Agraria y el Servicio de Investigación y Promoción Agraria.

El Instituto de Reforma y Promoción Agraria será gobernado por el Consejo Nacional Agrario, integrado por los siguientes miembros: el ministro de Agricultura, que lo preside; dos delegados del Ministerio de Agricultura, uno de los cuales actuará

como vicepresidente; un delegado de cada una de las siguientes instituciones: Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, Banco de Fomento Agropecuario, Corporación Financiera de la Reforma Agraria, Oficina Nacional de Fomento Cooperativo. Integran el Consejo, además, delegados de las sociedades de agricultores, de las asociaciones de ganaderos, de la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP) y de la Federación Nacional de Campesinos (FENCAP). Con voz, pero sin voto, lo integran igualmente delegados de la Cámara de Senadores, de la de Diputados, el director del Servicio de Investigación y Promoción Agraria, y el director de la Oficina Nacional de Reforma Agraria, quien actuará como secretario.

Entre las funciones y atribuciones del Consejo Nacional Agrario destacamos las siguientes: dirigir la política de reforma agraria; cumplir y hacer cumplir la legislación relativa; elaborar los reglamentos de esta ley y remitirlos al poder ejecutivo; proponerle la declaración de zonas de reforma agraria y la aprobación de los planes respectivos de afectación de tierras; dictaminar sobre los proyectos de colonización que lleve a cabo el Estado o entidades particulares; otorgar títulos de propiedad; dictar las disposiciones para evitar que los mineros o compañías mineras contaminen las aguas de los ríos, etc.

Afortunadamente, la administración de la reforma agraria estará, en cierta medida, descentralizada por el establecimiento de direcciones y consejos zonales de la Oficina Nacional de Reforma Agraria.

El Consejo Técnico de Reforma y Promoción Agraria, segundo gran órgano de la reforma agraria, se establece como órgano consultivo del poder ejecutivo y del Instituto.

Su integración está realizada por representantes de innumerables instituciones, entre otras: universidades agrarias, diversas facultades e institutos universitarios de agronomía, medicina, economía, etc., diversas federaciones corporativas, institutos diversos, organismos administrativos y asociaciones profesionales entre las que se encuentra la Federación de Colegios de Abogados.

Financiamiento de la Reforma Agraria. — Este título de la ley contiene la reglamentación de la Corporación Financiera de la Reforma Agraria, el Fondo Especial de Inversiones Industriales y la creación de la Deuda Agraria.

El primero de estos organismos, la Corporación Financiera de la Reforma Agraria, tiene personalidad jurídica propia, auto-

nomía económica y administrativa y sus bienes y rentas provienen de los predios rústicos y tierras de propiedad fiscal que le adjudique el Estado, de los predios rústicos expropiados en cumplimiento de esta ley, de las anualidades devengadas por los contratos de compraventa celebrados entre la Corporación y los adjudicatarios de la reforma agraria, de los intereses devengados por sus depósitos en cuentas corrientes en los bancos estatales y comerciales, de las donaciones, legados y fondos provenientes de fundaciones recibidas de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de la asignación mínima del 3 por ciento de los ingresos totales del Presupuesto General de la República, por un periodo de veinte años, y del producto de las multas aplicadas según lo dispone esta ley. Dicha Corporación estará dirigida y administrada por un Consejo Superior y la Gerencia General. El presidente será el ministro de Hacienda y Comercio.

Respecto al Fondo Especial de Inversiones Industriales, se establece que su objeto es financiar y promover los proyectos que le sean presentados por los tenedores de bonos de la Deuda Agraria y los que el propio organismo pueda elaborar, siempre que satisfagan las exigencias técnicas y económicas del Banco Industrial y que tales proyectos estén comprendidos entre los de más alta prioridad, de acuerdo con la calificación del Instituto Nacional de Planificación.

La constitución de dicho Fondo se llevará a cabo mediante la asignación hasta del 2 por ciento de los ingresos totales del Presupuesto General de la República por un período de 20 años, los créditos internos y externos contratados por el Banco Industrial, los intereses devengados por los contratos de préstamos celebrados entre el Fondo y los tenedores de bonos de la Deuda Agraria; las donaciones, legados y fondos provenientes principalmente de fundaciones.

Para la realización de la reforma agraria, el poder ejecutivo está facultado para la emisión de los bonos de la Deuda Agraria hasta por la suma de seis mil millones de soles oro, los que se utilizarán para abonar a los propietarios de predios expropiados el valor de éstos. Tales bonos, nominativos y negociables, tendrán la garantía del Estado sin reserva alguna. Los adjudicatarios podrán efectuar el pago de las anualidades correspondientes a la adquisición de sus parcelas con bonos de la Deuda Agraria. Dichos bonos pueden ser utilizados igualmente para el pago de impuestos fiscales.

De la abolición de los sistemas antisociales de trabajo y explotación de tierras. — Este título, en el que se atacan las bases del

sistema feudal, pone cierre a la ley, después de haber tocado, virtualmente, todos los aspectos de la reforma agraria, desde el punto de vista legal, técnico, social y económico hasta el político.

A partir de la promulgación de la presente ley, quedan abolidos los contratos por los cuales se vincula la concesión del uso de la tierra a la prestación de servicios, aunque éstos sean remunerados en dinero. Toda prestación de servicios personales se sujetará de pleno derecho a la legislación laboral.

Cualquiera que fuera su causa, denominación y modalidades, serán nulas las obligaciones existentes al presente o que se originen en el futuro relativas a la prestación de servicios personales en compensación parcial o total del uso de la tierra. Cuando las tierras que estén conducidas o trabajadas por feudatarios sean expropiadas por el Instituto, un porcentaje de indemnización respectiva corresponderá a los feudatarios que hayan participado en la explotación del predio, según los años de servicios que tengan y las condiciones en que los hayan prestado. Dicho porcentaje, que no podrá exceder del 30 por ciento de la indemnización (al propietario), se abonará al feudatario en dinero en caso que deje la tierra conducida o será aplicado como adelanto del precio si la parcela le fuera adjudicada.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas es la autoridad competente para aplicar y hacer cumplir estas disposiciones.

Finalmente, una disposición especial para poner coto a la invasión de tierras, condena ésta, excluyendo a sus instigadores o promotores del beneficio de adjudicación de tierras establecido por la reforma agraria.

Observaciones

Todo programa de reforma agraria integral debe estar orientado hacia la transformación efectiva de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya — elevando el coeficiente de productividad — para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad.

Toda reforma agraria, y especialmente en América Latina, debe tender hacia la realización de tres grandes objetivos: en primer

lugar, producir un cambio de estructura trascendental efectuado por medios pacíficos; buscar, en segundo lugar, que este cambio de estructura produzca una profunda transformación económica, expresada sobre todo en la mejoría de las condiciones de vida de las grandes masas rurales; lograr, en tercer lugar, que la transformación estructural produzca un hondo cambio social al provocar un número creciente de propietarios rurales y de unidades familiares de explotación agrícola que habrán de contribuir a dinamizar la economía y la sociedad de América. Esta transformación permitirá estabilizar y consolidar las formas democráticas en la vida de las comunidades.

Esta tarea no es fácil. Su realización requiere dirigentes fieles al ideal y dotados de imaginación y hondo sentido de responsabilidad. Por ello, por haber emprendido el programa de reforma agraria en el Perú en una forma tan inteligente y adecuada, a través de esa serie de disposiciones contenidas en la ley del 21 de mayo de 1964, expresamos nuestros mejores deseos a sus autores porque dicha empresa sea un éxito, y estamos seguros de que ella ha de constituir una contribución positiva a la idea de justicia social, de progreso económico y consolidación democrática, que son su esencia y su propósito.

Podemos afirmar en voz alta que las disposiciones de la ley son suficientemente radicales para provocar una transformación en las estructuras y, al mismo tiempo, lo bastante equilibradas para evitar un efecto adverso en la economía nacional.

Programas como éste, a los que los juristas deben prestar su concurso y ciencia, objetivo básico de todo gobierno y pueblo conscientes de la apremiante presión de un mundo en desarrollo, hacen urgente recordar a aquéllos que se resisten a reconocer la fuerza del progreso la doble obligación del jurista: ser vigilante, en su función de guardián de los derechos y libertades, y audaz para propulsar y ejecutar las reformas indispensables. Y esto nos hace confirmar lo que la *Resolución de Río*¹ establecía en una de sus conclusiones:

« La misión y responsabilidad inherentes a los abogados, en un mundo en vías de transformación, son: preocuparse por la pobreza, la ignorancia y las desigualdades existentes... e inspirar y propulsar el desarrollo económico y la justicia social. »

¹ El documento conocido como *Resolución de Río* fue emitido por el Congreso Internacional de Juristas que se reunió en diciembre de 1962 en Río de Janeiro (Petrópolis), Brasil, bajo la égida de la Comisión Internacional de Juristas.

VIOLACIÓN INCESANTE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL TIBET

La Comisión Internacional de Juristas ha recibido recientemente declaraciones de refugiados tibetanos llegados a la India según las cuales queda confirmado de nuevo que la República Popular de China y su ejército de ocupación en el Tibet mantienen en todo su rigor un régimen de severa opresión del pueblo tibetano.

Como recordará el lector, en marzo de 1959 la atención del mundo se centró en el Tibet a raíz de la huida del Dalai Lama, jefe espiritual y temporal supremo del pueblo y Estado tibetanos, y de su llegada a la India en calidad de refugiado político.

Se puso entonces de manifiesto que los chinos, que habían ocupado el Tibet en 1950, estaban violando inicuaamente los derechos fundamentales y las libertades civiles de los tibetanos. Por este motivo, la Comisión realizó una investigación de lo ocurrido y publicó en 1959 su informe preliminar sobre *La cuestión del Tibet y el imperio de la ley*. La gravedad de las informaciones recogidas en el curso de la investigación justificaba, a juicio de la Comisión, el nombramiento de un « Comité de encuesta jurídica sobre el Tibet », compuesto de eminentes jurisconsultos de nacionalidad diversa y encargado de estudiar los hechos a fondo. El informe del Comité nombrado y sus conclusiones fueron recogidos en la publicación editada en 1960 por la Comisión con el título *El Tibet y la República Popular de China*.

En 1950, después de la primera agresión lanzada por las fuerzas de la República Popular de China contra el territorio tibetano, el Dalai Lama había pedido sin éxito a las Naciones Unidas que le prestasen asistencia. La petición fue reiterada en 1959 después de la huida del Dalai Lama.

En estas circunstancias, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución en la que afirmaba su convicción de que el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas es esencial para la evolución de un orden pacífico mundial basado en el imperio de la ley, y pedía respeto para los derechos humanos fundamentales del pueblo tibetano y para la vida cultural

y religiosa que le es peculiar. La resolución no contenía, sin embargo, ninguna referencia expresa a la República Popular de China.

En una resolución aprobada en diciembre de 1961, la Asamblea General reiteró su exhortación, hecha ya en la precedente de 1959, en favor de que « cesen las prácticas que privan al pueblo tibetano de sus derechos humanos y libertades fundamentales, incluso de su derecho a la libre determinación ». Se desprende de las últimas informaciones recibidas que estas resoluciones no han ejercido el menor efecto sobre la política o medidas chinas en el Tibet.

El Dalai Lama ha dirigido recientemente otro llamamiento a las Naciones Unidas y el presente artículo es una descripción y evaluación de los datos comunicados últimamente por testigos presenciales fidedignos.

Desde 1960 han llegado a la India muchísimos refugiados evadidos del Tibet y la secretaría del Dalai Lama ha transmitido a la Comisión las declaraciones hechas por cierto número de estos refugiados sobre experiencias vividas. Figuran entre los refugiados agricultores, nómadas, mercaderes, monjes y administradores, es decir, un sector representativo de la población tibetana en su conjunto. Los refugiados no han sido interrogados por representantes de la Comisión, pero sus declaraciones, de ser ciertas, revelan que las autoridades chinas en el Tibet siguen aplicando contra el pueblo tibetano los mismos métodos de severa opresión que se denunciaron en el informe de 1960. Para evaluar el trato deparado a los tibetanos y descrito seguidamente, recordemos que nos estamos refiriendo a un pueblo regido autoritariamente por un poder exterior que se apoya en un numeroso ejército de ocupación que ejerce un dominio material efectivo sobre la mayor parte de la población.

1. Actos de persecución política

En 1960 el Comité de encuesta jurídica llegó a la conclusión de que se habían cometido múltiples actos de persecución religiosa y, en particular, de que los tibetanos, en su calidad de grupo religioso, habían sido víctimas del delito de genocidio, definido por el derecho internacional, desde dos puntos de vista distintos, a saber, mediante la ejecución de personalidades religiosas y mediante el desplazamiento forzado de niños a China. El Comité utilizó como criterio de apreciación la Convención de 1948 sobre el genocidio, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Según las informaciones más recientes, muchos monjes, lamas y personalidades religiosas han sido objeto de tratos inhumanos que han causado su muerte como consecuencia de gravísimas heridas y golpes y después de períodos de hambre y trabajos forzados; prosigue el desplazamiento forzado de niños a China contra la voluntad de sus padres, a fin de imbuirles en las ideas comunistas y privarles de formación religiosa.

Los refugiados denuncian muchos otros hechos que, por su naturaleza, tienden manifiestamente a eliminar, en todas sus formas, las creencias, costumbres y prácticas religiosas tibetanas. Muchos monasterios han sido derruidos, evacuados o transformados en establecimientos militares o administrativos chinos; personalidades religiosas, acusadas de ser reaccionarias, han sido encarceladas, torturadas, obligadas a realizar trabajos forzados y sometidas a diversas formas de trato brutal que ha conducido a algunas hasta el suicidio; se ha obligado a monjes y a monjas a contraer matrimonio y a cometer otros actos contrarios a sus creencias religiosas; a fin de desacreditar la religión, se ha retado a algunas personas a que realicen hazañas sobrehumanas o den pruebas de sus poderes supernaturales, por ejemplo, la capacidad de sobrevivir indefinidamente sin alimentación. No se autoriza ningún culto y cualquier signo de devoción o plegaria es sancionado con severas penas. Los objetos sagrados y demás artículos o monumentos de importancia religiosa han sido profanados, destruidos o confiscados por los chinos.

Las autoridades chinas manifiestan sus intenciones en la esfera religiosa de otros modos, además de las medidas descritas. De palabra y por escrito, desarrollan una constante campaña de propaganda según la cual la conservación de la fe y devoción religiosa revela la adhesión continua a las ideas reaccionarias y la no aceptación de la ideología comunista y del pensamiento socialista. En las reuniones públicas los oradores insultan al Dalai Lama y difaman a la religión en general.

A pesar de esta campaña, hay pruebas de que el pueblo mantiene fervorosamente su fe, como lo revelan sus preces, la quema de incienso y el despliegue de banderolas religiosas, que son prácticas prohibidas por los chinos.

2. Otros atentados contra los derechos humanos

Las conclusiones a que el Comité de encuesta jurídica llegó en 1960, esto es, que los actos de persecución religiosa violaban

los derechos fundamentales del pueblo tibetano garantizados por la Declaración Universal de Derechos Humanos, se aplican también a los hechos comprobados recientemente.

Es evidente que desde 1960 no ha cambiado el modo de vida bajo la autoridad china. Se niega el derecho al gobierno propio, ejercido por representantes libremente elegidos y responsables ante el pueblo. Se desconocen casi todos los demás derechos y libertades sociales, civiles, económicos y privados. La transformación del modo de vida anterior a la ocupación china en el modo de vida actual ha ido acompañada, y sigue yendo acompañada, por tratos injustos, inhumanos y brutales.

a) Administración y gobierno

Antes de la ocupación china, la forma tibetana de gobierno no se basaba en el sistema representativo ni en los principios democráticos generalmente aceptados, sino que era de naturaleza teocrática y feudal. La autoridad personal del Dalai Lama, que era el jefe tanto temporal como espiritual, constituía la base del gobierno y del modo de vida tibetanos. Nada indica que esta forma de gobierno fuera contraria a la voluntad de la mayoría del pueblo.

Los chinos han asegurado formalmente de vez en cuando que se instituiría un nuevo régimen de administración local a cargo de representantes del pueblo libremente elegidos. Se han dictado medidas para la elección de tibetanos que representarán al pueblo a los efectos gubernamentales, pero las nuevas informaciones confirman que la autoridad local permanece exclusivamente en poder de los chinos con el concurso de algunos tibetanos subordinados por entero a los chinos, y que el gobierno no representa al pueblo. En las elecciones celebradas hasta ahora, sólo se ha autorizado a presentar su candidatura y a tomar posesión a personas totalmente aceptables para los chinos.

b) Cuestiones económicas y comerciales

Antes de 1950 el régimen de propiedad rústica existente en el Tibet era de carácter feudal. Empezaba a manifestarse la necesidad de efectuar reformas, pero no había señales de amplio descontento o de oposición al sistema. Los chinos han limitado estrictamente la extensión de las fincas y han dictado medidas para la redistribución de las tierras y la colectivización y redistribución de las explotaciones agropecuarias. Se obliga a los tibetanos a seguir métodos de cultivo determinados. Se lleva un registro minucioso de lo cosechado por los agricultores y de lo rendido por el ganado

trashumante. Se confiscan la mayor parte de lo recogido y muchos de los animales de los nómadas. Los agricultores han de producir anualmente cosechas mínimas y han de abonar impuestos onerosos, sobre todo en especie; los nómadas han de satisfacer gravosos tributos en forma de reses, manteca y lana. Los casos de impago o de retención de ganado o cosechas por encima de lo permitido son sancionados a menudo con severas penas y, muchas veces, con la confiscación de la cosecha, el ganado y otros bienes. Los chinos se han incautado, para utilizarlas, de las cuantiosas reservas de cereales guardadas tradicionalmente por los tibetanos para su consumo en caso de hambre.

Se ha procurado limitar el comercio privado en la mayor medida posible y ha disminuido considerablemente el número de pequeños mercaderes. Los que siguen ejerciendo la profesión son objeto de estricta vigilancia y han de obtener de los chinos permisos especiales para comprar a los chinos los alimentos y artículos que revenden. Los impuestos son cuantiosos y los comerciantes no pueden vender ni circular libremente por el país.

Según las informaciones, la confiscación en gran escala de alimentos y ganado se debe a la necesidad de abastecer al ejército de ocupación y al gran número de civiles chinos que se han establecido en el Tibet, así como a la necesidad de enviar provisiones a China para atenuar la escasez de alimentos. Se ha destituido de sus cargos a hombres de pro y de medios, se han confiscado sus tierras y bienes, y muchos han sido condenados a penas de trabajos forzados o de reclusión. Para justificar estas medidas, los chinos alegan que estas personas son elementos reaccionarios. La política china a este respecto es análoga a las medidas de reforma agraria dictadas por el gobierno popular chino después del éxito de la revolución en 1949.

c) Vida privada

Además de las medidas propias de la guerra de clases, otros factores contribuyen a hacer penosas en extremo y, en muchos casos, insostenibles para todos los tibetanos las condiciones corrientes de la vida diaria. La confiscación en gran escala de productos agrícolas y ganado, antes mencionada, ha ido acompañada por un complejo sistema de racionamiento y limitación de la venta de alimentos que ha causado un abastecimiento deficiente y mucha hambre. Se ha procedido a una amplia confiscación de bienes privados, a excepción de un mínimo para las necesidades vitales, y se ha limitado la adquisición de prendas de

vestir. Se incurre en severas penas de trabajos forzados por el quebrantamiento o presunto quebrantamiento de los reglamentos chinos que abarcan casi todos los aspectos de la vida cotidiana del tibetano.

Importantes derechos privados han sufrido también menoscabo bajo el régimen chino. Se han recibido informaciones sobre la celebración de matrimonios forzados entre militares y civiles chinos y tibetanas, con el evidente objetivo de favorecer la asimilación. Según se afirma nuevamente, se ha esterilizado a hombres y mujeres, como queda referido en los documentos publicados por la Comisión, y los tibetanos temen que estas operaciones formen parte de un plan chino de exterminio.

Un aspecto menos violento de la ocupación china ha sido la acción desarrollada, sin éxito por ahora, para obligar a los tibetanos a que abandonen su atavío tradicional y adopten el modo de vida chino. Esta campaña tiene también por resultado la modificación de los nombres de los distritos, localidades y vías de comunicación y la destrucción del legado histórico formado por la cultura, las tradiciones y las costumbres tibetanas.

Otro aspecto de esta política es la difusión sistemática de la ideología comunista en reuniones públicas a las que es obligatorio asistir y a través de emisiones radiofónicas y el dominio de todos los medios de enseñanza.

Por último, el establecimiento de gran número de bases militares en el Tibet y la construcción de nuevas instalaciones y de carreteras estratégicas contribuyen a intensificar la dominación del pueblo tibetano por los chinos y a someterlo a movilizaciones para realizar trabajos forzados en beneficio de las fuerzas militares.

Conclusiones

Lo que antecede es un resumen de las declaraciones fehacientes de treinta y seis refugiados. En ausencia de pruebas en contra, estas declaraciones confirman nuevamente las conclusiones del Comité de encuesta jurídica en 1960 y revelan que no ha mejorado desde entonces la trágica suerte del pueblo tibetano. Es evidente que ni las resoluciones de la Asamblea General ni los dictados de la conciencia humana han ejercido el menor efecto sobre la política china.

Es satisfactorio observar que los gobiernos de la India y de Nepal, así como sociedades benéficas internacionales, facilitan considerable ayuda a los refugiados tibetanos, cuyo número se

calcula en unos 60.000 (entre ellos alrededor de 6.000 niños solamente en la India). Esta asistencia tiene en parte por fin dar a los tibetanos de estos países la posibilidad de conservar su identidad y tradiciones nacionales sin ser absorbidos necesariamente por otras nacionalidades. Se tiene entendido, sin embargo, que los refugiados tibetanos no abrigan esperanza alguna de pronta repatriación.

Las autoridades chinas intentan justificar su actuación en el Tibet con el argumento de que era necesario realizar en este país reformas económicas y políticas. Este argumento tal vez responde en parte a la realidad, pero los métodos chinos de transformación no se pueden justificar en absoluto y son totalmente incompatibles con los procedimientos acordes con el imperio de la ley, cuya aplicación recomienda la Comisión Internacional de Juristas para mejorar las condiciones económicas y sociales. El requisito esencial previo a esta clase de reformas es la aceptación voluntaria del pueblo interesado.

Los chinos pretenden además justificar su invasión del Tibet con el argumento de que los tibetanos habían sido siempre dentro de los límites de China una minoría nacional que sólo gozaba de autonomía local, y de que fue necesario eliminar las fuerzas imperialistas y reaccionarias que se habían apoderado del territorio. El Comité de encuesta jurídica no llegó a ninguna conclusión acerca de la situación *de jure* del Tibet, pero consideró que en el momento de la invasión china este país tenía por lo menos una independencia *de facto* que bastaba para hacer del mismo un objeto de legítima preocupación por parte de las Naciones Unidas, incluso según la interpretación más restrictiva de la cláusula de la Carta de las Naciones Unidas relativa a la jurisdicción interna.

Es manifiesto que bajo el régimen chino no existe en el Tibet la mayoría de las libertades enunciadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, entre ellos las libertades fundamentales en el orden civil, social y económico relacionadas con el imperio de la ley.

Algún día se sabrá si los tibetanos beneficiarán nuevamente del imperio de la ley, entendido como el derecho a gobernarse a sí mismo y a disfrutar de las libertades fundamentales. En la actualidad nada lo hace prever. Entendemos que las obligaciones impuestas por la Carta de las Naciones Unidas y lo dispuesto en las resoluciones de éstas requieren la prestación de asistencia cuanto antes a fin de salir al paso de un estado de cosas que podría tener como consecuencia la absorción total de los tibetanos

por los chinos y la desaparición de una entidad étnica individualizada.

Hasta ahora el Tibet ha estado lejos de casi todos los países del mundo según los criterios geográficos e informativos al uso. No está lejos, sin embargo, de toda la familia humana, de la que los tibetanos forman parte integrante. Confiamos en que el mundo dé su apoyo a las Naciones Unidas en su próximo intento destinado a resolver la cuestión del Tibet y a devolver al pueblo tibetano algunos elementos de los derechos y dignidad humanos como mínimo.

EL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA SOBRE LA VIVIENDA EN LA UNIÓN SOVIÉTICA

Ya a su regreso de Suiza en el año 1917, Lenin expuso al Congreso del Partido bolchevique en Leningrado sus célebres « Tesis del 4 de abril », una de las cuales preveía la nacionalización de todos los bienes inmuebles de propiedad privada. El derecho de libre disposición sobre esos bienes había de confiarse a los soviets locales (consejos de diputados de los trabajadores). Ulteriormente, el Consejo de Comisarios del Pueblo abolió por decreto del 26 de octubre de 1917 el derecho de propiedad privada sobre la tierra y los solares edificables, pero la nacionalización no se hizo extensiva a los edificios. El decreto del 12 de diciembre del mismo año prohibió a los propietarios de edificios enajenarlos, hipotecarlos o disponer de ellos de cualquier otra manera. El 20 de agosto de 1918, el Comité Central Ejecutivo, « supremo órgano legislativo, administrativo y de fiscalización » del Estado, promulgó un decreto que declaraba de propiedad pública en las ciudades de más de 10.000 habitantes todas las casas cuyo valor excediera del tope fijado al efecto por los soviets locales. Previa autorización del Consejo de Comisarios del Pueblo, los soviets locales de los núcleos de población de menos de 10.000 habitantes podrían declarar aplicables en sus demarcaciones respectivas las disposiciones del citado decreto, y muchos de ellos lo hicieron en los años siguientes a la revolución de octubre. Esas medidas de expropiación generalizada de los propietarios de casas y de sus acreedores

hipotecarios dieron lugar a la creación de un « Fondo Estatal de la Vivienda », que había de adquirir una importancia capital en este sector de la economía soviética.

La política soviética en materia de vivienda y la legislación correspondiente han sufrido importantes modificaciones desde 1918 hasta nuestros días. Durante el periodo de la « N.E.P. » (nueva política económica), y particularmente entre los años 1921 y 1924, muchas casas fueron devueltas a sus propietarios, pero el Estado siguió investido de los derechos de propiedad sobre el suelo. Una ordenanza del 19 de abril de 1924 sentó, por otra parte, las bases para la constitución de cooperativas de vivienda, que construyeron grandes bloques de pisos « de propiedad colectiva » de los cooperadores. Así surgió junto al fondo de viviendas de propiedad estatal otro de propiedad de las cooperativas, pero como ni uno ni otro daban abasto a la demanda, fue necesario reconocer relativamente pronto — en 1921 — el « derecho sobre la edificación », con objeto de fomentar la construcción privada de viviendas. Ese derecho se constituía por contrato entre los ciudadanos dispuestos a construir y los soviets locales, que autorizaban, mediante el pago de una cantidad, la edificación en una parcela de propiedad pública, y se extinguía en un plazo de 50 a 65 años, según los materiales utilizados en la construcción. A la expiración del plazo, la propiedad sobre el inmueble había de revertir a la comunidad, que abonaría a los propietarios el valor del edificio.

La institución de ese derecho representó una ventaja, sobre todo para la clase media, que acabó sirviéndose de él con fines terminantemente proscritos en la Unión Soviética: la obtención de rentas de capital mediante el alquiler de las viviendas. En consecuencia, el Comité Central y el Consejo de Comisarios del Pueblo promulgaron el 17 de octubre de 1923 una orden conjunta sobre « la administración del Fondo de la vivienda y sobre el saneamiento de la economía de la vivienda en las ciudades », que restringía considerablemente el ejercicio del citado derecho. Los propietarios se vieron privados de muchas ventajas y obligados a respetar un tope máximo de alquileres superior en un 20 % a las rentas extraordinariamente bajas que pagaban los inquilinos en los edificios propiedad del Estado. El resultado fue que la institución de la propiedad sobre las edificaciones perdió rápidamente popularidad y acabó por caer en desuso.

El 5 de diciembre de 1936 entró en vigor la actual Constitución (stalinista) de la URSS, cuyo Artículo 10 dispone que « el derecho

de los ciudadanos a la propiedad individual sobre la vivienda y los enseres domésticos estará protegido por la ley ».

A partir de 1939 se reconoció a ciertos grupos profesionales de la sociedad soviética el derecho a construir sus propias viviendas. En virtud de una ordenanza del 21 de julio de 1945 sobre « la mejora de las condiciones de alojamiento de los generales y oficiales retirados con más de 25 años de servicio en las Fuerzas Armadas », se autorizó la cesión perpetua y gratuita de parcelas para la construcción de viviendas a ese grupo profesional y a los funcionarios de los servicios de seguridad del Estado. El 10 de marzo de 1946 se extendió esa prerrogativa a los miembros de las Academias, en virtud de una ordenanza de Consejos de Comisarios del Pueblo « sobre las condiciones de construcción de casas de campo » para las citadas personalidades. Para facilitar la afluencia de funcionarios y empleados a las regiones del Ural y del Extremo Oriente, se autorizó asimismo a esas personas la construcción de viviendas propias.

Por último, un decreto (ukase) del Presidium del Soviet Supremo de la URSS asentó la propiedad privada de la vivienda sobre una base más general y menos discriminatoria. Ese decreto, que reconocía « el derecho de los ciudadanos a construir o comprar viviendas para su uso personal », abolió la institución anticuada del derecho sobre las edificaciones y autorizó a todos los ciudadanos soviéticos, sin distinción de sexo, para « edificar o adquirir en las ciudades o fuera de las ciudades una casa de uno o dos pisos y de cinco habitaciones como máximo y para ejercer sobre ella un derecho personal de propiedad ». Los soviets locales debían ceder por tiempo ilimitado a los ciudadanos deseosos de construir sus viviendas las parcelas necesarias, sin que ello supusiera enajenación de la propiedad del Estado sobre esos terrenos, cuya extensión podría ser de 300 a 600 m² en las ciudades y de 700 a 1200 m² en el campo. Un decreto complementario, promulgado el 18 de agosto de 1958, limitó a 60 m² la superficie habitable de cada una de esas viviendas, exclusión hecha de los espacios destinados a cocina, bodega y otras instalaciones accesorias. En los códigos civiles de las distintas Repúblicas soviéticas y en las Bases de Legislación Civil promulgadas en 1961 para esas Repúblicas y para el conjunto de la URSS se establecían otras condiciones restrictivas; así, por ejemplo, el derecho de propiedad estaba limitado a una vivienda por cada ciudadano soviético, su mujer y sus hijos menores, es decir a una vivienda por familia.

Por otra parte, ninguna vivienda podía ser objeto de transacción (compra o venta) más de una vez cada tres años; los negocios

jurídicos concertados sin sujeción a las condiciones citadas y a las demás disposiciones aplicables al caso, no surtían ningún efecto y las prestaciones recibidas por las partes revertían al Estado.

En atención a la escasez de viviendas, estaban permitidos los contratos de arrendamiento (Artículo 25 de las Bases de Legislación Civil de la URSS y de las repúblicas soviéticas) y, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, los de subarriendo cuando el propietario de una casa no ocupaba todas las habitaciones de ésta. El arrendamiento era ilegal, en cambio, cuando el alquiler tenía carácter especulativo, ya que en este caso la propiedad privada no servía para la satisfacción de las necesidades personales sino que se explotaba con ánimo de lucro.

Con objeto de aliviar la escasez de viviendas, el Banco Estatal y el Banco Federal para Inversiones de Capital (All-Union Capital Investment Bank) concedieron desde 1948 créditos a los particulares para la construcción de viviendas. En 1956 se construyeron con ayuda de esos créditos 228.887 viviendas, cifra que en 1958 había subido a 364.610. Los créditos devengaban un interés del 2% — del 3% en caso de mora — y habían de amortizarse en el plazo de 7 años; su cuantía no debía exceder, en principio, del 50% del coste de la construcción. Los médicos, los maestros y los miembros de otras profesiones en las que hay escasez de personal podían obtener créditos hasta del 70% del presupuesto de obras; en las zonas rurales esa proporción podía subir al 100% en el caso de los maestros.

El decreto del 26 de agosto de 1948 dio un impulso renovado a la construcción privada, como puede verse por las siguientes estadísticas de contratos concertados en la RSFSR para la cesión de terrenos con destino a la edificación de viviendas de particulares:

1951 . . .	128.059 contratos
1953 . . .	138.502 contratos
1955 . . .	146.960 contratos
1957 . . .	216.039 contratos

Hasta 1959, la jurisprudencia de los tribunales y los artículos publicados en las revistas jurídicas fueron decididamente favorables a este régimen de propiedad; tanto la doctrina como la práctica del derecho reflejaban, en efecto, el afán de las clases dominantes y de la nueva clase media por librarse de las limitaciones impuestas a la propiedad personal sobre la vivienda, y las autoridades admitieron numerosas infracciones del principio que restringía esa

propiedad a una casa por familia. La adquisición de una segunda casa por matrimonio, por donación o por sucesión legal o testamentaria pasó a considerarse cosa lícita y se autorizó en la práctica la propiedad simultánea de una vivienda y una casa de recreo por familia. Esta última tolerancia se explicaba alegando que ambos tipos de casas servían para satisfacer dos necesidades distintas de los trabajadores: la necesidad de alojamiento y la necesidad de esparcimiento.

Las disposiciones legislativas que empezaron a promulgarse en 1948 sobre la construcción, la adquisición y la enajenación de viviendas por los particulares avivaron considerablemente las « inclinaciones a la economía privada » que alientan en el corazón de los ciudadanos soviéticos y que ganaron intensidad bastante para traspasar los límites marcados por la ordenación jurídica y la jurisprudencia de los tribunales. El « derecho de los ciudadanos a construir y comprar viviendas para su uso personal » acabó por ejercerse de manera abusiva — según el criterio soviético — y la especulación se extendió. Los casos que a continuación se citan (tomados de los estudios de Rainer Lucas y László Révész sobre las noticias y los artículos de la prensa soviética) dan idea de las infracciones más frecuentes en relación con la propiedad privada de la vivienda.

Los funcionarios influyentes obtenían una tras otra varias parcelas edificables en las que construían casas, para venderlas con beneficios exorbitantes. El periódico « Zarja Vostoka » del 23 de julio de 1960 denunciaba varios casos de funcionarios que construían viviendas unifamiliares por 29.000 rubos y las vendían, apenas terminadas, por 130.000. Varias familias eran propietarias de dos y hasta de tres casas; algunas parcelas pasaban de 3.000 m² e incluso de 4.000. Se habían parcelado para la edificación tierras de « koljoses », de « sovjoses » y de soviets locales; se construían casas sin licencia de obras y sin sujeción a las normas establecidas en cuanto a la superficie; en algunos casos, se construían bloques de propiedad privada con 10 ó 12 viviendas. Las casas y las parcelas no se utilizaban para la satisfacción de necesidades personales, sino que se explotaban con ánimo de lucro (alquiler de las casas o arrendamiento de las parcelas a tipos de interés especulativos).

Pero esas transgresiones de la ley no fueron la única razón de que las autoridades soviéticas pusieran término a su política favorable a la propiedad privada en materia de vivienda. Todavía pesó más en esa decisión la consideración de que « la vivienda se había convertido en el centro de la vida moral y familiar, disociando del partido y del « komsomol » (organización juvenil) la existencia privada del ciudadano soviético y sentando las bases de un antagonismo entre el individuo y la sociedad y de la indiferencia por

la vida de la comunidad » (Rainer Lucas). La propiedad de la vivienda fomenta las actividades privadas de orden extrasocial en medida incompatible con el modelo de una sociedad comunista. Ahora bien, a partir del 22º Congreso del Partido en 1961, la transición del Estado socialista a la sociedad comunista y a la desaparición consiguiente de las estructuras estatales, es la gran aspiración de la URSS; esta nueva orientación ideológica, unida a la multiplicación de las infracciones y al aumento de la especulación, dio lugar a la reforma radical de la política seguida en el periodo 1948-1959, que se inspiraba en criterios favorables a la propiedad privada de la vivienda.

A fines de 1960 empezó una reducción constante de los créditos para la construcción de viviendas privadas; en 1963, la prensa soviética sólo daba cuenta de las medidas adoptadas para fomentar la construcción pública y cooperativa.

En 1962 se inició además una campaña sistemática contra la propiedad privada de viviendas y edificaciones habitables. Esa campaña se tradujo por una serie de actos legislativos (ukases) y por diferentes sentencias del Tribunal Supremo de la URSS, que disponían la expropiación de distintas categorías de viviendas sin indemnización de los propietarios.

Como ya se ha dicho, la doctrina y la jurisprudencia habían admitido en los casos de matrimonio, sucesión o donación, excepciones de la regla general que limitaba la propiedad a una vivienda por familia. El 26 de julio de 1962, un « ukase » del Presidium del Soviet Supremo puso fin a esa tolerancia y obligó a los propietarios de casas suplementarias a venderlas en el plazo de un año; expirado ese plazo, las casas se sacarían a pública subasta y si no se encontraba comprador, se expropiarían sin indemnización.

Todavía se procedería con mayor rigor contra los propietarios de viviendas

- 1) construidas con dinero que no procediera de la retribución del trabajo;
- 2) de superficie habitable superior al tope máximo autorizado (60 m²);
- 3) utilizadas de manera incompatible con los fines de la propiedad personal.

En el verano de 1962 todas las repúblicas de la Unión promulgaron « ukases » casi idénticos, que disponían la expropiación

pura y simple de todas las casas construidas con dinero que no procediera de la retribución del trabajo personal de los propietarios. Los Comités ejecutivos de los soviets locales debían averiguar, por medio de comisiones especialmente constituidas al efecto, el origen de los fondos empleados en la construcción de las viviendas de propiedad privada; para esa averiguación, se empezaría por determinar los ingresos lícitos de cada propietario y el coste de su vivienda. Si la comisión investigadora llegaba a la conclusión de que la casa se había costado con ingresos extraprofesionales o mediante apropiación indebida de fondos públicos, estaría obligada a poner el caso en conocimiento del Comité ejecutivo del soviet local, que formularía a su vez la oportuna denuncia ante los tribunales competentes. Cuando la instrucción judicial confirmara las conclusiones de la comisión investigadora, la vivienda se expropiaría en favor del Fondo nacional del ramo, de un « koljós », de una cooperativa o de otra organización de utilidad social sin que su propietario pudiera reclamar ninguna indemnización. Ello no obstante, el Tribunal puede obligar al nuevo propietario a que ceda al antiguo los 60 metros cuadrados de la norma legal, a fin de no dejarlo sin techo.

Mientras el Estado fomentó la construcción privada, las autoridades se preocupaban poco o nada de fiscalizar la superficie de las viviendas unifamiliares; el resultado fue que se construyeron muchas casas con superficie superior a la máxima autorizada de 60 m² (y a veces con el doble o el triple de esa extensión). En aplicación de los artículos 5 y 25 de las Bases de Legislación Civil de la URSS y de las Repúblicas Federadas, esas casas se expropiaban sin indemnización, pero se ofrecen a sus propietarios viviendas públicas.

También se expropiaban sin indemnización las viviendas que se usan para fines no autorizados por la ley y las que se explotan con ánimo de lucro (es decir, las que se alquilan por rentas superiores a las permitidas). En estos casos se invoca el Artículo 5 de las Bases de Legislación Civil, que sólo autoriza el uso de la vivienda para fines de alojamiento y para la satisfacción de las necesidades del propietario.

Es de advertir que, en muchos lugares, las autoridades encargadas de aplicar la nueva legislación no demuestran, a juzgar por los artículos de la prensa soviética, el celo que de ellas esperan el Estado y el Partido. Así, por ejemplo, se ha reprochado a un soviet de distrito de Frunze (capital de Kirguisia) que sólo propusiera la expropiación de seis casas de una lista de 56 que le

había sometido la Comisión investigadora; en otros artículos de la Revista « Comunist » (5 de julio de 1963) y del diario gubernamental « Izvestia » (9 de julio de 1963) se citaban también casos de indiferencia e incluso de hostilidad de la población y de los órganos del Partido, la milicia, la magistratura y los soviets locales hacia la campaña contra los propietarios de casas.

Bajo el signo de la edificación de la sociedad comunista y con objeto de « socializar » la vida personal de los ciudadanos soviéticos, se ha emprendido la construcción sistemática de grandes bloques de viviendas con cocinas y otras instalaciones comunes y con arreglo a prototipos prescritos. En el número de julio de la revista « Novi Mir », el conocido economista S. Strumilin escribe, refiriéndose a la vida en la sociedad comunista: « Cada cual rendirá según sus aptitudes y recibirá según sus necesidades; la noción de hogar desaparecerá de la vida de familia para ser sustituida por la de comunidad; los grandes bloques de viviendas albergarán una colectividad social cuyos miembros estarán indisolublemente ligados por los intereses de la vida diaria. El reparto de los bienes acumulados en el fondo social permitirá satisfacer las necesidades de los individuos. »

Las perspectivas descritas por Strumilin y por otros autores proceden, en último análisis, de las ideas de Federico Engels, que en su obra « Origen de la familia, la propiedad privada y el Estado » declaró, como es sabido, que la familia y la vivienda propia eran responsables de la sociedad de clases y de todas sus consecuencias, y que éstas no desaparecerían mientras subsistieran sus causas, es decir, mientras subsistiera la « vida privada », de la que nace irremediabilmente la oposición entre el individuo y la sociedad.

Las múltiples reformas introducidas en la legislación soviética desde el 20º Congreso del Partido han mejorado considerablemente la protección jurídica y la situación del ciudadano frente al aparato represivo y policiaco del Estado. Pero esa protección ha quedado neutralizada por las rigurosas limitaciones que la nueva política de la vivienda ha impuesto a la vida privada del individuo.

PUBLICACIONES RECIENTES
DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS

Revista de la Comisión Internacional de Juristas

Volúmen V, núm. 2 (invierno, 1964): El Principio de la Legalidad Socialista; Informe sobre las Prácticas de Liberación anteriores al Proceso en Suecia, Dinamarca, Inglaterra e Italia; Justicia y Seguridad del Estado; Aspectos Jurídicos de las Libertades Civiles en los Estados Unidos y la Ley de Libertades Civiles de 1964 (Partes I y II); El imperio de la Ley en la República Somalí; ¿Es el Imperio de la Ley un Concepto Anglosajón o Mundial? Revista de Libros.

Boletín de la Comisión Internacional de Juristas

Número 20 (septiembre, 1964): Aspectos del Imperio de la Ley en Brasil, Camerún, Canadá, Chile, China Popular, Europa Oriental, Gambia, Irlanda y Tanganyika.

Gacetilla de la Comisión Internacional de Juristas

Número 15 (febrero, 1964): Nombramiento del nuevo secretario general. Miembros de la Comisión; misiones y jiras; observadores; comunicados de prensa: Sudáfrica, Ghana, Cuba, Haití, Ceilán, EE.UU., Naciones Unidas; concurso de ensayos; nota de organización; publicaciones; seminarios para estudiantes de derecho.

ESTUDIOS ESPECIALES

Conferencia Africana sobre el Imperio de la Ley (junio, 1961): Informe acerca de la primera Conferencia Africana sobre el Imperio de la Ley celebrada en Lagos, Nigeria, en enero de 1961.

La Muralla de Berlín: Atentado contra los derechos humanos (marzo, 1962): Este informe consta de cuatro partes: El pueblo vota con los pies, Medidas para impedir la huida desde la República Democrática Alemana, La evolución constitucional del Gran Berlín, El aislamiento del Berlín oriental. Para redactar este informe se han utilizado profusamente fuentes de la República Democrática Alemana y del Berlín oriental: leyes, órdenes, reglamentos, decisiones judiciales publicadas y extractos de prensa.

South African Incident: The Ganyile Case (junio, 1962): Informe sobre otro desgraciado episodio en la historia de los métodos arbitrarios empleados por el Gobierno sudafricano. Al publicar este informe, la Comisión quiere recordar a sus lectores la necesidad de una vigilancia constante para la defensa y afirmación de los derechos humanos.

El Imperio de la Ley en Cuba (noviembre, 1962): Documentación completa sobre la actual legislación constitucional y el derecho penal, así como información antecedente sobre importantes sucesos de la historia de Cuba, la tierra, la economía y la población: la cuarta parte consta de declaraciones de testigos.

El Imperio de la Ley en España (diciembre, 1962): Contiene capítulos sobre los fundamentos ideológicos e históricos del régimen, el sistema de partido único, la comunidad nacionalsindicalista, el poder legislativo, las atribuciones del ejecutivo, el poder judicial y los colegios de abogados, la defensa del régimen, la represión de los delitos políticos y apéndices.

Informe sobre los sucesos ocurridos en Panamá del 9 al 12 de enero de 1964 (mayo, 1964): Un informe del Comité de Encuesta designado por la Comisión Internacional de Juristas.

Publicado en español, alemán, francés e inglés
Distribución:

COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS
2, QUAI DU CHEVAL-BLANC, GINEBRA, SUIZA

IMPRESA DE HENRI STUDER S.A., GINEBRA, SUIZA