

Por el Imperio del Derecho

LA REVISTA



COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS

DERECHOS HUMANOS EN EL MUNDO

BRASIL

CHILE

HAITI

INDONESIA

NAMIBIA

NICARAGUA

RHODESIA/ZIMBABWE

SUD AFRICA

TAILANDIA

TANZANIA

TURQUIA

COMENTARIOS

EL ACUERDO DE HELSINKI

CONFERENCIA DE N.U. SOBRE ASILO TERRITORIAL

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS

NUEVO COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

SUB-COMISIÓN DE N.U. SOBRE DISCRIMINACIONES Y MINORÍAS

ASENTAMIENTOS ISRAELÍES EN LOS TERRITORIOS OCUPADOS

ARTICULOS

DERECHOS HUMANOS Y AYUDA PARA EL DESARROLLO

ENERGÍA NUCLEAR Y DERECHOS HUMANOS

ASILO Y TERRORISMO

DESARROLLO DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

NOTICIAS DE LA CIJ

ENCUENTRO CON MOTIVO DEL 25 ANIVERSARIO

CENTRO PARA LA INDEPENDENCIA DE JUECES Y ABOGADOS (CIJA)

N.º 18 — Junio de 1977

N.º 19 — Diciembre de 1977

Director: Niall MacDermot

COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS

La Comisión Internacional de Juristas es una organización no gubernamental dedicada a promover a través del mundo la comprensión y observancia del Imperio del Derecho y la protección jurídica de los derechos humanos.

Su sede central está ubicada en Ginebra, Suiza. Posee secciones nacionales y organizaciones jurídicas afiliadas, en más de 60 países. Goza de estatuto consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la UNESCO y el Consejo de Europa.

Sus actividades incluyen la publicación de la Revista; la organización de congresos, conferencias y seminarios; la realización de estudios o investigaciones de situaciones particulares o de temas que involucran el Imperio del Derecho y la publicación de informes sobre ello; el envío de observadores internacionales a los juicios de mayor importancia; intervenciones ante gobiernos y difusión de comunicados de prensa referidos a violaciones del Imperio del Derecho; el patrocinio de propuestas dentro de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales para promover la aprobación de procedimientos y convenciones tendientes a la protección de los derechos humanos.

Si usted simpatiza con los objetivos y la labor de la Comisión Internacional de Juristas, lo invitamos a apoyar su acción asociándose a ella.

Los Socios, ya fueren personas individuales como colectivas, pueden ser:

- Protector, contribuyendo anualmente con 1.000 F. Suizos, 400 US dólares, ó 250 Libras del Reino Unido
- Simpatizante, contribuyendo anualmente con 500 Fr. Suizos, 200 US dólares, ó 125 Libras del Reino Unido
- Contribuyente, contribuyendo anualmente con 100 Fr. Suizos, 40 US dólares, ó 25 Libras del Reino Unido

Los Socios Protectores y Simpatizantes recibirán por correo aéreo, y los Socios Contribuyentes, por correo ordinario, ejemplares de la Revista y todos los informes y estudios especiales preparados por la Secretaría.

Lo invitamos a completar y enviarnos el formulario que figura en la página 2 y en la 124.

Alternativamente, lo invitamos a suscribirse solamente a La REVISTA. Tarifa anual de suscripción, tanto sea para la edición en español (número doble una vez al año), o en inglés (bianual):

Vía ordinaria	Fr. S. 19.50
Vía aérea	Fr. S. 17.50
Tarifa especial para estudiantes de derecho	Fr. S. 9.00

Nota: Las contribuciones pueden abonarse en Francos-Suizos o en su equivalente en otras monedas, sea mediante cheque válido para pagos al exterior ó a través de un banco, a la Société de Banque Suisse, Ginebra, cuenta N.º 142.548; al National Westminster Bank, 63 Piccadilly, London W 1V 0AJ, cuenta N.º 11762837; o a la Swiss Bank Corporation, 15 Nassau St., New York, N.Y. 10005, cuenta N.º 0-452-70972-00. Para facilitar la obtención de autorización en países donde rijan restricciones cambiarias, a solicitud de los interesados, enviaremos facturas.

REVISTA N.º 18 — Junio de 1977

DERECHOS HUMANOS EN EL MUNDO

BRASIL	3	RHODESIA/ZIMBABWE	13
INDONESIA	5	SUD AFRICA	15
NAMIBIA	7	TANZANIA	17
NICARAGUA	9	TURQUIA	18

COMENTARIOS

EL ACUERDO DE HELSINKI	20
CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE ASILO TERRITORIAL	24
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS	32
MALASIA — Rectificación de Revista N.º 17	36

ARTICULOS

DERECHOS HUMANOS Y AYUDA PARA EL DESARROLLO — J. P. PRONK	37
ENERGÍA NUCLEAR Y DERECHOS HUMANOS — PAUL SIEGHART	45

NOTICIAS DE LA C.I.J.

ENCUENTRO CON MOTIVO DEL 25 ANIVERSARIO — CONCLUSIONES	55
--------------------------------------------------------	----

REVISTA N.º 19 — Diciembre de 1977

CENTRO PARA LA INDEPENDENCIA DE JUECES Y ABOGADOS (CIJA)	61
----------------------------------------------------------	----

DERECHOS HUMANOS EN EL MUNDO

CHILE	62	SUD AFRICA	66
HAITI	64	TAILANDIA	68

COMENTARIOS

NUEVO COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS	74
SUB-COMISIÓN DE N.U. SOBRE DISCRIMINACIONES Y MINORIAS	78
ASENTAMIENTOS ISRAELIES EN LOS TERRITORIOS OCUPADOS	83

ARTICULOS

ASILO Y TERRORISMO — PAUL WEIS	94
EL DESARROLLO DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO — SAMUEL SUCKOW	102

NOTICIAS DE LA C.I.J.	122
-----------------------	-----

Director: Niall MacDermot

FORMULARIO DE SOLICITUD

Sr. Secretario General de la Comisión Internacional de Juristas
P.O. Box 120, 1224 Chêne-Bougeries — Genève - Suisse

El suscrito/los suscritos

con domicilio en

(país) apoya los objetivos y la labor de la
Comisión Internacional de Juristas.

En consecuencia, solicita asociarse a ella en calidad de (por favor
tache lo que no corresponda):

Socio Protector, con una cuota anual de 1.000 Fr. Suizos, ó 400 US
dólares, ó 250 Libras del Reino Unido

o

Socio Simpatizante, con una cuota anual de 500 Fr. Suizos, ó 200 US
dólares, ó 125 Libras del Reino Unido

o

Socio Contribuyente, con una cuota anual de 100 Fr. Suizos, ó 40 US
dólares, ó 25 Libras del Reino Unido

Fecha: Firma:

Nota: Para la forma de pago véase nota en la contratapa.

Centro para la Independencia de Jueces y Abogados (CIJA)

La Comisión Internacional de Juristas ha creado, en su sede central de Ginebra, un Centro para la Independencia de Jueces y Abogados (CIJA).

La independencia de la profesión jurídica y de la función judicial tienen una importancia primordial para el mantenimiento del Imperio del Derecho. Desafortunadamente, en un número cada vez mayor de países, y en una escala creciente, han tenido lugar serios ataques a la independencia de la función judicial, así como contra los abogados que ejercen su profesión — principalmente aquellos que se ocupan de la defensa penal de personas acusadas por delitos políticos — que han sido acosados, perseguidos, arrestados, puestos en prisión, forzados al exilio y hasta asesinados por el hecho de desempeñar sus deberes profesionales con el coraje y la independencia a que nuestra profesión siempre aspiró. En ciertos países ello ha derivado en una situación en la que se hace virtualmente imposible para los prisioneros políticos el obtener los servicios de un experimentado abogado defensor.

Son objetivos del Centro:

- reunir información fidedigna, de tantos países como sea posible sobre:
 - (a) garantías establecidas en la ley para asegurar la independencia de la profesión jurídica y de la función judicial;
 - (b) todo ataque que pueda haber sido hecho a su independencia;
 - (c) detalles de casos específicos de acosamiento o represión, que hayan tenido como víctimas a jueces o abogados;
- distribuir esta información a los jueces, abogados y a las organizaciones de jueces y abogados, a través del mundo;
- invitar a dichas organizaciones para que, en los casos apropiados, realicen representaciones ante las autoridades del país donde los hechos hayan tenido lugar, o bien a que lleven a cabo toda acción que consideren apropiada para auxiliar a sus colegas.

Existen diversas acciones posibles que podrían emprender las organizaciones, tales como: dirigir cartas o telegramas al Sr. Ministro de Justicia del país donde los hechos se han producido; dirigir cartas o enviar una delegación que contacte al Sr. Embajador de ese país; efectuar gestiones ante su propio gobierno o los miembros del Parlamento, solicitándoles hagan conocer la preocupación de la organización; hacer llegar a las organizaciones de abogados del país en que tuvieron lugar los hechos, expresiones de preocupación y apoyo; enviar uno o más miembros al país en cuestión, a fin de contactar abogados, informarse de los hechos más directamente y hacer representaciones ante el gobierno.

La Comisión Internacional de Juristas invita a las organizaciones y personas a cooperar con el proyecto, ya sea suministrando información sobre casos de erosión a la independencia de jueces y abogados en su propio país o en otro; sea tomando alguna acción en los casos apropiados, que puedan ser llevados a su atención. Se ruega a las organizaciones y personas dispuestas, en principio, a participar en el proyecto, escribir a

Sr. Secretario, CIJA
Comisión Internacional de Juristas
P.O. Box 120
1224 Chêne-Bougeries/Ginebra, Suiza.

Derechos humanos en el mundo

Chile

En febrero de 1972, el gobierno del Presidente Allende ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que comenzó a regir en marzo de 1976. Por nota dirigida al Secretario General de Naciones Unidas en agosto de 1976, el gobierno actual invocó el artículo 4º del Pacto para expresar que en Chile se hallaban restringidos los siguientes derechos: a la vida y seguridad, a entrar y salir del país, garantías contra la expulsión arbitraria de extranjeros, libertad de opinión y expresión y derechos políticos (en base a la « emergencia pública que amenaza la vida de la nación »). Es de esperar que el nuevo Comité de Derechos Humanos preguntará al gobierno chileno sobre cómo es posible que después de más de cuatro años de un régimen de rígida dictadura militar, exista aún una emergencia pública que amenace la vida de la nación, como para justificar el mantenimiento de tales medidas.

La proscripción de partidos políticos fue ampliada por Decreto Ley nº 1697 de marzo de 1977, hasta alcanzar a todos los partidos. Anteriormente habían sido proscritos solamente los partidos marxistas, mientras los demás tenían simplemente suspendidas sus actividades. El Decreto también establece penas de privación de libertad para quienes infrinjan sus normas, o sea para quienes realicen actividad política. La norma se dictó, según declaraciones oficiales, para garantizar la « vigencia de los valores permanentes de la chilenidad ». El principal grupo al que se dirige el nuevo decreto es el Partido Demócrata Cristiano.

Las medidas contra la libertad de prensa fueron ampliadas por el Bando Militar nº 107, de marzo de 1977, el que sujeta a previa autorización del jefe militar de la zona de Santiago, la creación, edición, publicación, circulación, distribución, de nuevos diarios, periódicos, revistas o impresos en general. Dicho Bando viene a completar el Decreto Ley nº 1281, de 10 de diciembre de 1975, que otorga a los Jefes Militares de Zonas en Estado de Emergencia, la facultad de suspender cualquier medio de comunicación social.

Chile se encuentra actualmente bajo el Estado de Sitio y el Estado de Emergencia. De acuerdo al Decreto Ley nº 1877, de 12 de agosto de 1977, tres facultades que anteriormente sólo podían ser ejercidas durante el Estado de Sitio, ahora también podrán adoptarse bajo el Estado de Emergencia. Ellas son la facultad de arrestar personas sin necesidad de someterlas a la justicia, la de expulsar del territorio a nacionales y extranjeros y la de declarar improcedente el « recurso de protección », (previsto por el Acta Constitucional nº 3, de 11 de setiembre de 1976 y que nunca ha funcionado hasta el presente).

Parecería que el objetivo de este último Decreto es facilitar el camino para el levantamiento del Estado de Sitio presentándolo como una supuesta medida de liberalización, mientras el gobierno retiene los poderes esenciales de control.

Por Decretos Leyes núms. 1876 y 1878 de 12 de agosto de 1977, la Junta Militar anunció con profusa publicidad la supuesta disolución de la DINA. Luego de analizar detenidamente los textos legales que establecen la nueva Central Nacional de Inteligencia (CNI) surge que las atribuciones, las facultades y aún los funcionarios de la nueva Central son prácticamente los mismos que tenía la DINA. No se percibe más que un simple cambio de nombre. Ya se han hecho denuncias por parte de familiares sobre desapariciones, arrestos ilegales y malos tratos a los prisioneros, que señalan como responsable a la CNI.

En agosto de 1977, los sindicatos elevaron a la Junta Militar un documento firmado por varios miles de trabajadores. En él reclaman su derecho a participar en la « nueva institucionalidad », que se termine con el Estado de Sitio y con cualquier otra forma de Emergencia Legal, que se levante la suspensión de derechos y que se vuelva a un sistema democrático por medio de elecciones generales (el último anuncio del gobierno no prevé elecciones antes de 1986).

Desde 1975 hasta mediados de 1977, unas 1.100 personas condenadas por tribunales militares, por haber cometido delitos políticos, vieron sus condenas de privación de libertad conmutadas con pena de destierro, en aplicación del Decreto Supremo 504. Aunque esto presenta una distensión limitada, resulta contraria a la práctica Latinoamericana y al derecho internacional desde que el exilio decretado por esta vía resulta diferente del que se otorga como una opción a cargo del detenido, para no permanecer en prisión (Ver Revistas de la CIJ N.º 12, pág. 22 y N.º 14, pág. 3).

Las informaciones recibidas por la Comisión Internacional de Juristas permiten confirmar la conclusión a que llegó el Grupo de Trabajo *Ad-hoc* de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre Chile, de que prosiguen las violaciones de derechos humanos, aún cuando a una escala menor que la constatada anteriormente. La estructura represiva y la suspensión de derechos básicos y de libertades fundamentales se mantienen inalteradas. Los casos políticos continúan siendo juzgados por tribunales militares y los tribunales civiles siguen rehusándose a ejercer sus poderes legales de controlar la actuación del Ejecutivo durante los estados de emergencia. Las mejoras en la situación sólo se perciben en el número en que se cometen los peores excesos, tales como la tortura de sospechosos, los arrestos ilegales y la desaparición de personas detenidas. No obstante continúan todas estas prácticas. La Comisión Internacional de Juristas ha recibido información detallada sobre violaciones de derechos humanos ocurridos en el período de mayo a setiembre de 1977: 19 casos de personas ilegalmente arrestadas, desde que no existía orden habilitante para hacerlo; 15 de ellas fueron torturadas.

En uno de los casos el detenido murió a causa de la tortura mientras estaba en prisión. Casi todos los detenidos fueron liberados a los pocos días, luego de haber sido amenazados con las consecuencias que sufrirían si contaban a alguien, especialmente a un abogado, los detalles de su arresto. Una de las personas fue «advertida» por funcionarios de seguridad de que no debía tomar parte en actividades sindicales. Finalmente, un abogado que se ocupaba de la defensa en juicio de causas políticas fue agredido en la calle, sufriendo lesiones.

Haití

Haití, que obtuvo su independencia en 1804, es el país más pobre de América, con un ingreso per cápita de menos de 100 dólares al año. De acuerdo a la FAO, 20.000 personas de los 5 o más millones de habitantes han muerto de hambre en los últimos 2 años. El interminable proceso de sequías, cosechas perdidas, falta de alimentos y agua y la erosión del suelo produce una migración de cerca de 20.000 personas al año, los que abandonan el país como refugiados económicos.

En la década de los años cincuenta y sesenta, bajo la presidencia vitalicia de François Duvalier «Papadoc» y su notoria fuerza de seguridad los «ton-ton macoutes», Haití contó con la no envidiable reputación de tener tal vez el régimen más represivo y despiadado del mundo. Luego de su muerte en 1971 fue sucedido por su hijo Jean Claude Duvalier de 21 años de edad, quien a su vez fue inmediatamente proclamado Presidente vitalicio.

Bajo su gobierno ha habido un lento proceso de aflojamiento, limitando en algún grado los poderes de las fuerzas de seguridad. En 1972 se declaró una amnistía que alcanzó a 132 prisioneros políticos, aunque varios de ellos, se piensa, habían sido ya liberados anteriormente y estaban viviendo en el exilio. Entre 1973 y 1975 fueron liberados otros 64 prisioneros, y a fines de 1976 se declaró otra amnistía para 164 detenidos, incluyendo 90 prisioneros políticos.

Una de las principales críticas contra Haití ha sido la de que muchos prisioneros políticos han permanecido en prisión, a menudo durante varios años, sin haber sido llevados ante tribunal alguno. Para evitar estas críticas, en agosto de 1977 se promulgó una ley estableciendo un Tribunal de Seguridad del Estado.

La Comisión de Juristas se ha opuesto firmemente a la creación de tribunales especiales para juzgar delitos políticos o contra la seguridad del Estado. Su creación limita la competencia de la jurisdicción ordinaria y socava su autoridad. Los procedimientos de estos tribunales generalmente restringen severamente los derechos de la defensa, la justicia tiende a ser sumaria y las sentencias excesivamente severas. Aunque en principio estas objeciones se mantienen, puede decirse que los procedimientos que regirán el Tribunal propuesto, son mejores de lo que podía esperarse. El modelo parece haber sido

tomado de la Corte francesa de Seguridad del Estado, pero a diferencia de ese tribunal, está integrado solamente por jueces civiles, designados por periodos de 3 años. El juez de instrucción es también un magistrado civil de carrera. Los procedimientos solamente pueden iniciarse a instancia del Fiscal Público y por orden escrita del Ministro de Justicia. El juez de instrucción tiene las facultades normales de investigación, registro y embargo de acuerdo al sistema penal francés.

Sin embargo, la jurisdicción del tribunal es muy amplia, desde que abarca todos los delitos contra la seguridad interna y externa del estado, todos los delitos comunes que por sus motivos o fines tengan un carácter político y todos los delitos comunes conexos con delitos políticos. Esto contrasta con el derecho francés, el que especifica expresamente los delitos sobre los que la Corte especial tiene jurisdicción.

Los procedimientos ante este tribunal se rigen por las disposiciones establecidas en el Código de Procedimiento Criminal, salvo algunas pocas excepciones. Se garantiza el derecho a asistencia legal durante la etapa de la investigación. Las sesiones serán públicas a menos que el tribunal decida otra cosa, en cuyo caso deberá expresar las razones de su decisión. Todas las decisiones del Tribunal o del juez de instrucción pueden ser apeladas por razones de derecho (por vía de « casación »).

Estas disposiciones son aceptables, con excepción de la amplia jurisdicción dada al Tribunal. Una omisión importante es que la ley no se ocupa del arresto y detención de personas por parte de la policía y en especial no se exige que el acusado deba ser llevado ante el juez de instrucción dentro de un periodo de tiempo determinado a contar de su arresto.

Se esperaba que los juicios ante el nuevo Tribunal comenzarían en octubre de 1977, pero ello fue innecesario a raíz de otra amnistía que alcanzó a 104 prisioneros políticos (11 de los cuales estaban en exilio). De acuerdo a lo manifestado por el gobierno actualmente no hay prisioneros políticos en Haití. Sin embargo se afirma la existencia de más de 600, aunque no se tienen datos precisos ni confirmación de esta cifra. Recientemente los exiliados han publicado los nombres de unos 150 prisioneros políticos que habrían muerto en prisión durante los últimos seis años.

La última amnistía se inscribe dentro de una serie de medidas de liberalización recientes y muchos haitianos creen que es la prueba de que se está ante un momento de cambios. La prensa cautelosamente está ejerciendo un papel más independiente y crítico. La radio del gobierno está actuando como un foro para recibir las quejas de los ciudadanos, aún las que van dirigidas contra las autoridades militares locales. En las conversaciones privadas la gente discute las medidas gubernamentales, en una forma que antes era impensable.

Estas distensiones sin duda se deben en parte a las presiones provenientes de los países de cuya ayuda económica Haití depende esencialmente. El régimen continúa siendo una dictadura autoritaria,

pero el clima represivo se ha alterado perceptiblemente. Como concluye William D. Montabo en un artículo publicado en *The Times* el 6 de julio de 1977: « Un nuevo día se esboza en Haití, dado los niveles de salvajismo que han configurado su historia. »

Sud Africa

Es probable que, el 19 de octubre de 1977 marque la iniciación de cambios en la historia de Sud Africa. Ese día el gobierno decidió proscribir las principales organizaciones africanas del movimiento de « concientización negra ». A pesar de que el gobierno ha tratado siempre de menospreciar este movimiento identificándolo con el « poder negro », es decir, con aquellos movimientos comprometidos con la lucha armada violenta, la verdad es muy distinta. El movimiento de concientización negra, estuvo, ciertamente propiciando un cambio revolucionario, en el sentido de una alteración radical de la estructura económica y social del país, pero sus miembros estaban decididos a hacerlo por medios pacíficos. Creían que si despertaban en la mayoría de los africanos el sentimiento de orgullo de su propia raza y cultura y se unían con solidez para reclamar y trabajar por la igualdad de derechos, podrían compeler a la minoría blanca a compartir el poder político y económico con ellos. Sus objetivos no eran racistas. Buscaban la reconciliación de todas las razas de Sud Africa para trabajar juntos en condiciones de igualdad. La muerte durante la detención de su dirigente Steve Biko, y las horribles revelaciones de la encuesta sobre su muerte, centran drásticamente la atención sobre la política cruel y represiva que el gobierno de Sud Africa está actualmente llevando a cabo en su determinación de mantener el predominio de la minoría blanca.

Las organizaciones proscriptas incluyen, además de la *Black People's Convention* (Convención del Pueblo Negro), las asociaciones y sindicatos de estudiantes de la universidad africana y de enseñanza secundaria, de padres, mujeres, trabajadores de bienestar social, escritores y periodistas, así como un fondo económico de ayuda a los familiares de prisioneros. El Instituto Cristiano, organización ecuménica de varias razas, ha sido también proscripto y cuatro de sus dirigentes, incluido el Dr. Beyers Naudé fueron objeto de órdenes de proscripción. El diario africano más importante, *The World* y su asociado el *Weekend World* fueron prohibidos, lo mismo que su director y el del *East London Daily Dispatch*, Donald Woods.

Con medidas como éstas, el gobierno tendrá éxito en la represión de numerosas actividades africanas cumplidas dentro de la ley, pero la represión intensificará el odio y rencor y conducirá a los africanos hacia la violencia en la lucha por sus derechos. El Ministro de Justicia, Sr. Kruger — cuyas declaraciones aunque parezca extraño provienen de quien tiene la responsabilidad del mantenimiento del Imperio del Derecho (« No estoy contento ni triste por lo del Sr. Biko. Me deja

helado») — se ha vanagloriado de que el sistema de seguridad es tan efectivo que es virtualmente imposible que pueda surgir una revolución en el país. Actualmente esa red de seguridad se va a extender más allá de las funciones normales de policía, del trabajo de inteligencia y de la represión política. Tres proyectos de ley publicados en el mes de julio demuestran que el gobierno intenta extender su control sobre casi todas las actividades sociales, de bienestar, caritativas o religiosas del país.

De acuerdo al *National Welfare Bill* (Proyecto sobre Bienestar Nacional) se establecerá un Consejo Asesor de Bienestar Sud Africano y juntas de bienestar regional. Se considerará delito la prestación de servicios de bienestar social por parte de cualquier organización que no tenga un certificado de registro otorgado por la junta regional. Se entenderá por servicios de bienestar social « la asistencia proporcionada para evitar las tensiones sociales, la prevención y el combate de la decadencia social y el mejoramiento o promoción del funcionamiento social de personas, familias o grupos de personas ». Esta destacable definición es lo suficientemente amplia como para comprender a la mayoría de las organizaciones religiosas, caritativas y otros organismos, incluyendo muy probablemente las organizaciones de asistencia jurídica. Como cada junta regional tendrá facultad para determinar las necesidades sociales existentes y futuras, será posible rechazar el permiso de actividad de cualquier organización, diciendo simplemente que las necesidades sociales en cuestión ya están siendo adecuadamente atendidas. El Ministro tiene poderes absolutos, respaldados con sanciones penales para investigar cualesquiera de las actividades de las organizaciones de bienestar social y ordenar a la junta regional la anulación de su inscripción en el registro. No existe ningún recurso ante los Tribunales contra el rechazo, enmienda, suspensión o anulación de un certificado. Solamente se admite la interposición de un recurso ante un comité constituido por el Ministro, para el caso específico.

The Social Workers and Associated Profession Bill (Proyecto sobre Trabajadores de servicio social y Profesiones Asociadas). En él se dispone que constituirá un delito criminal el « ejercicio por cualquier persona de un servicio social remunerado o el dar cualquier tipo de instrucción sobre servicio social », salvo que haya sido registrado como trabajador de servicio social por un consejo designado por el Ministro. Por servicio social se entiende: « cualquier acto profesional, actividad o método dirigido al diagnóstico, eliminación, prevención o tratamiento del mal funcionamiento social del hombre, la promoción de la estabilidad social en el hombre, e inclusive el brindar cualquier asistencia material con miras a ello ». Esta definición casi incomprensible, podría incluir presumiblemente las actividades de miembros de la iglesia, investigadores, educadores, criminalistas, planificadores urbanos, empleados de escritorios de asistencia jurídica, oficinas de asesoramiento a los ciudadanos, clínicas siquiátricas y una serie de otras actividades.

The Fund-raising Bill (Proyecto sobre Recolección de Fondos). Está destinado a controlar la percepción de contribuciones por parte de las organizaciones de recolección de fondos, incluyendo los « valores o bienes ». Constituirá delito el que una persona sin permiso, colecte u obtenga cualesquiera contribución del público en general o de cualquier parte del público « con miras a la promoción de un objetivo relacionado con brindar asistencia material a cualquier otra persona ». Contribuciones significa « todo bien o dinero así como cualquier otra cosa que pueda ser cambiada o convertida en dinero ». La autorización necesaria deberá ser obtenida del Director de Fondos de Donación, el que será designado por el Ministro, y que tendrá pleno poder para investigar cualquier organización y anular o modificar su autorización. Nuevamente aquí, el único recurso será ante un Comité designado por el Ministro para el caso específico. Toda persona que recolecte contribuciones, inclusive muy módicas, como las monedas que recibe el boy scout por sus tareas debe disponer de un poder de procuración extendido por autorización expresa del administrador de la organización.

Considerando lo negativo de la proscripción de las organizaciones de bienestar social, culturales y educativas del movimiento de concientización negra y de organismos tales como el Instituto Cristiano puede esperarse que el laberinto burocrático que se va a crear de acuerdo a estos tres Proyectos, será usado para prevenir la formación y crecimiento de otras organizaciones constituídas dentro de la ley, que quieran tomar su lugar.

Tailandia

Los gobiernos militares o dominados militarmente no son un fenómeno nuevo en Tailandia. Desde 1932 — en que la forma de gobierno de Tailandia pasó de una monarquía absoluta a una monarquía constitucional — hasta 1963, el poder político real quedó en manos de los Jefes de las fuerzas armadas; la mayoría de los ministros eran generales. Durante este período, Tailandia tuvo no menos de nueve constituciones.

En octubre de 1973 el descontento popular, conducido por estudiantes universitarios contra la dominación militar, explotó violentamente. Para terminar el derramamiento de sangre y establecer el orden, el Rey intervino y ordenó que los tres líderes políticos más importantes, todos ellos oficiales militares, dejaran el país. En su lugar, se designó un Primer Ministro civil. Salvo durante un corto período de tiempo en 1957, era el primer civil que ocupaba tales funciones. Un año después se proyectó y promulgó una nueva constitución; finalmente, las elecciones tuvieron lugar en enero de 1975. Integrado por una multiplicidad de partidos, el Parlamento electo constituyó una coalición gubernamental inestable. Los nuevos grupos

políticos que no estaban representados en el Parlamento rápidamente se desilusionaron del nuevo sistema. Se produjo una creciente polarización entre las corrientes extremistas de izquierda y derecha. Los estudiantes comenzaron a presionar por reivindicaciones de reforma, realizando demostraciones callejeras. Varias organizaciones de derecha a su vez iniciaron violentas campañas anticomunistas. En enero de 1976, el Parlamento fue disuelto y en abril tuvieron lugar nuevas elecciones parlamentarias, que fueron las más violentas de la historia de Tailandia.

El golpe del 6 de octubre de 1976

En setiembre, Thanom Kittikachorn, uno de los generales exiliados, que se había ordenado novicio Budista, volvió a Tailandia con la aprobación del Rey. Esto fue considerado como una clara demostración de apoyo de la Familia Real a los líderes militares. Los estudiantes comenzaron en la Universidad de Thammasat una serie de manifestaciones de protesta contra el retorno de Thanom. Durante estas demostraciones se produjo un incidente sobre el cual varían las versiones y que tuvo consecuencias trascendentes. Los estudiantes afirman que estaban representando una escena sobre un caso reciente en el que dos trabajadores que colocaban carteles, fueron atacados y colgados. Una fotografía de esta escena fue publicada en los diarios de tendencia derechista, diciendo que los estudiantes colgaban la efigie del Príncipe heredero. A raíz de ello la estación de radio del Ejército incitó a todos los « patriotas » a tomar una acción apropiada. Como resultado, los grupos de derecha se dirigieron en tropel a la Universidad, comenzando un ataque brutal contra los estudiantes. Los comunicados oficiales informaron la lista de las víctimas; cerca de 30 muertos y varios cientos de heridos y lesionados; sin embargo, varios observadores dieron una cifra mayor de muertos. A partir de entonces, las fuerzas armadas intervinieron para restablecer el orden y tomaron el poder, expulsando al Primer Ministro y a su Gabinete. De acuerdo a las cifras oficiales fueron arrestados más de 3.000 estudiantes, mientras no fue detenido ningún miembro de los grupos de derecha.

En una serie de aspectos, este golpe fue diferente a los ocurridos anteriormente. El nivel de violencia empleado superaba el de los precedentes; por primera vez el ejército tenía el apoyo de la familia real y ninguno de los generales pertenecientes al *National Administrative Reform Council* (N.A.R.C.), que fuera responsable del golpe, tomó el lugar del Primer Ministro. Por el contrario fue designado un civil como Primer Ministro, el Sr. Thanin Kravichien, pero de acuerdo a la nueva Constitución promulgada por el NARC, quedó subordinado a un Consejo Asesor. Este organismo, en el que radica el verdadero poder político se integró con 24 generales pertenecientes al NARC.

De acuerdo al artículo 21 de la nueva Constitución el Primer Ministro, sujeto a la aprobación del Gabinete y del Consejo Asesor

tiene « la facultad de emitir cualquier orden y tomar toda acción » cuando « lo considere necesario para la prevención o supresión de todo acto que subvierta la seguridad del Reino, el Trono, la economía nacional o los asuntos de Estado o que disturbe o amenace el orden público, la moral o... la salud pública ». Esta facultad se aplica retroactivamente y cualquier acción tomada de acuerdo a ella será « considerada legítima ». En base a este poder una serie de personas han sido ejecutadas sumariamente sin juicio. Al Dr. Manfred Kopp, de la República Federal de Alemania, que visitó Tailandia en julio de 1977 en representación de la Comisión Internacional de Juristas, se le dijo que este poder es invocado solamente en los casos de delitos criminales graves admitidos por el acusado. Desde abril de 1977 ha sido usado nueve veces para ejecutar sumariamente a raptos, homicidas y contrabandistas, y en un caso a un General que intentó otro golpe de estado en marzo de 1977. El artículo 21 también fue utilizado para condenar sin juicio a unas 18 personas involucradas en el golpe; las sentencias fluctuaron desde cinco años de prisión hasta prisión de por vida.

Los partidos políticos así como las reuniones políticas fueron proscriptos. Todos los diarios fueron cerrados temporariamente y las demás publicaciones sujetas a censura. Toda literatura comunista fue proscripta. A fines de octubre de 1976 se dictaron una serie de resoluciones y decretos. El Decreto N.º 8 reimplantó la Ley contra Actividades Comunistas de 1952, en la que se definen las actividades comunistas en forma tan vaga que incluyen, entre otras, « abogar por doctrinas que conduzcan al comunismo ». Concede a las fuerzas armadas la facultad de arrestar y detener sin orden ni cargos a cualquier persona sospechosa de actividades comunistas, hayan sido éstas realizadas antes o después de la proclamación de la ley marcial. Por lo menos 4.287 personas fueron detenidas con motivo de actividades comunistas y de acuerdo al Decreto N.º 28 se extendió a 180 días el período máximo de detención sin juicio. Se crearon « zonas infectadas de comunismo » donde pueden ser suspendidas todas las libertades y las que pueden ser declaradas como no autorizadas para habitación.

El Decreto N.º 22 describe nueve categorías de personas consideradas como « peligrosas para la sociedad ». Estas categorías incluyen seis de actividades criminales y tres de conductas políticas, todas las cuales están formuladas en términos muy vagos. Se le da al gobierno amplios poderes para arrestar a las personas comprendidas en estas categorías y a mantenerlas en prisión por tiempo indefinido sin someterlas a juicio. En mayo de 1977 se suspendió el recurso de *habeas corpus* para esta clase de detenidos, quienes ya no pudieron demostrar que no había prueba suficiente de que eran « peligrosos para la sociedad ».

Todas las personas acusadas de delitos de acuerdo a la Ley Marcial o a la Ley contra Actividades Comunistas, están sujetas a la jurisdicción de tribunales militares. Una vez que una persona es

acusada de un delito previsto en la Ley contra Actividades Comunistas, todos los demás cargos contra ella serán considerados por el tribunal militar. En dichos casos no tienen derecho a ser asistidos por un defensor (aunque algunos acusados han podido consultar abogados antes de su juicio), ni posibilidad de libertad bajo fianza, ni tampoco derecho de apelación contra las decisiones.

La mayoría de los detenidos en octubre de 1976 han sido liberados. Sin embargo, varios de ellos, aún hoy, tienen que presentarse semanalmente a los locales militares y algunos declaran que no pueden encontrar trabajo a causa de haber estado arrestados. Otros han sido enviados a campos de reeducación, en tanto que otros han sido nuevamente arrestados por cargos no especificados, establecidos en otros decretos. Existen informes de que se ha hecho un uso abusivo de poderes oficiales en las zonas distantes.

Dieciocho de los arrestados el 6 de octubre, incluyendo Sutham Saengprathum, el ex dirigente estudiantil, fueron finalmente llevados ante un tribunal el 5 de setiembre de 1977. A doce de los acusados se les imputaron diez cargos, que incluyeron: actividades comunistas, tomar parte en reuniones de más de diez personas, instigar asonadas, resistir y obstruir a los oficiales de policía el cumplimiento de sus deberes, homicidio y tentativa de homicidio, tráfico y posesión ilegal de armas de fuego. Los otros seis fueron acusados además de alta traición. Varios de estos delitos son castigados con la pena capital. En la primer audiencia, los estudiantes alegaron su inocencia frente a todos los cargos. También recusaron la jurisdicción del tribunal militar y los decretos militares retroactivos que establecieron los procedimientos. Alegaron que estaban detenidos por actos que ocurrieron durante el gobierno civil y que eran legales y garantizados por la Constitución de 1974. Los estudiantes también protestaron de que por no haber sido liberados bajo fianza no tuvieron oportunidad de prepararse adecuadamente para el juicio. Solicitaron se les diera más tiempo para consultar con sus abogados, ya que se les había otorgado solamente veinte minutos por semana. El tribunal dijo que sometería esa solicitud a las autoridades penitenciarias. Los juicios militares en Tailandia tienden a durar mucho tiempo; con un promedio de una a dos audiencias mensuales, el juicio puede durar más de cuatro o cinco años.

Cincuenta y siete periodistas que habían sido investigados antes del golpe, fueron arrestados y acusados de haber «cometido actos que ponían en peligro la seguridad nacional y haber colaborado con los comunistas». Los diarios más importantes han sido cerrados transitoriamente, por lo menos una vez durante el año pasado por publicar temas considerados perjudiciales para el gobierno. Uno de los diarios fue cerrado por diez días por haber publicado un editorial en que se criticaba un informe que hablaba de que tropas de Malasia serían estacionadas permanentemente en Tailandia. La amenaza de suspensiones temporarias provocó un sistema de autocensura, ya que las clausuras amenazan la estabilidad económica de los diarios.

La policía ha confiscado y quemado miles de libros y otros materiales impresos considerados pro-comunistas. Además han sido proscritos los diarios de corto tiraje que representaban un amplio espectro de opiniones. En agosto de 1977 el Ministro de Educación anunció que se prohibía a los editores privados publicar libros que trataran temas referentes a la seguridad nacional.

En enero de 1977 se prohibieron las huelgas y toda forma de protesta de los trabajadores. Los infractores serán arrestados por considerárseles peligrosos para la sociedad. Posteriormente, el Departamento de Asuntos Laborales declaró que las empresas estatales no están sujetas a la Legislación Laboral y por lo tanto está prohibido el derecho de sindicación en todas las empresas del estado. Se estableció un comité encargado de promulgar una nueva legislación referente a los derechos, beneficios y bienestar social de los trabajadores.

El golpe del 20 de octubre de 1977

Hasta el momento no está claro durante cuanto tiempo va a continuar la Ley Marcial en Tailandia. Cuando el Dr. Kopp, observador de la CIJ, preguntó al Dr. Uppadit Tajaviyang Kul, Ministro de Relaciones Exteriores, por qué era necesaria la ley marcial en zonas donde no hay infiltración comunista, se le dijo que se estaban haciendo esfuerzos para crear condiciones normales para un futuro cercano, y que tan pronto como fuera normalizada la situación política, podría terminar la ley marcial. No se indicó una fecha en particular. La Constitución de octubre de 1976 ha establecido un plan de doce años para el retorno a la democracia. Este plan no contiene disposiciones realistas para una transferencia del poder en los altos niveles, y teóricamente, el Sr. Thanin podría haber permanecido como Primer Ministro durante ocho años. Tal vez fue éste uno de los factores que condujeron al incruento golpe del 20 de octubre de 1977, en el que el gobierno del Sr. Thanin fue depuesto por las autoridades militares, quienes actuaron esta vez bajo el nombre de Partido Revolucionario. Este Partido parece estar constituido por las mismas personas que integraron el antiguo *National Administrative Reform Council*, con el Almirante Sa-Ngad Chaloryu a la cabeza. Este Consejo se llama actualmente Consejo Político Nacional.

Se ha sugerido que este golpe es el resultado de las presiones sobre los sectores menos conservadores dentro de las fuerzas armadas, por parte de algunos sectores que estaban preocupados de que el Sr. Thanin hubiera comenzado a actuar tan independientemente. A pesar de que se mantiene la Ley Marcial, las primeras acciones tomadas por el nuevo régimen indican alguna posible distensión en los controles anteriores. La nueva Constitución interina que fue promulgada el 10 de noviembre de 1977 en reemplazo de la Constitución de 1976, establece que habrá elecciones generales en un plazo de 17 meses. Antes de ellas, un comité especial de la Asamblea Nacional proyectará una nueva constitución permanente. No se ha

reimpuesto la censura de prensa, aunque los directores de los periódicos fueron advertidos de que no serán toleradas las noticias inciertas o textos que tiendan a promover la desunión o que aboguen por ideas políticas en detrimento del país, de su creencia Budista o de la monarquía. El nuevo Primer Ministro, General Kriangsak Chammanand, es considerado como un hombre de opiniones liberales. De acuerdo a la constitución interina, puede ser destituido por el Almirante Sa-Ngad Chaloryu. Durante este período interino el Almirante Sa-Ngad designará también a la Asamblea Nacional, la que por tanto no tendrá poderes de decisión independientes. Queda por ver cómo afectarán estos cambios los derechos de aquellos que estaban sujetos a las leyes y decretos del año anterior.

Debe reconocerse que el gobierno de Tailandia tiene un serio problema con las guerrillas en algunas provincias y con la infiltración comunista proveniente de Laos. El Ejército Tai estima que unos 8.000 guerrilleros armados están operando en las selvas y montañas del Norte, cerca de la frontera con Laos, y en determinadas regiones del Sur, al Norte de la frontera con Malasia. La Ley Marcial posiblemente sea necesaria en esas zonas, pero es difícil, sin embargo, ver la necesidad de imponerla a lo largo de todo el país. Sea como fuere, no puede haber justificación posible para la ejecución sumaria de sospechosos, lo que constituye una clara violación de las obligaciones de Tailandia de acuerdo al artículo 3º de los Convenios de Ginebra de 1949. Lamentablemente, el artículo 27 de la nueva constitución interina da al Primer Ministro los mismos poderes de ejecución sumaria y de condenar, que tenía de acuerdo al artículo 21 de la Constitución de 1976. Incluso, no hay hasta el presente signos de una determinación para introducir reformas radicales que serán necesarias si la amenaza del comunismo va a ser combatida en otro frente que no sea el militar. El Profesor Puey Ungphakom, ex Director del Banco de Tailandia, un respetado liberal y Rector de la Universidad de Thammasat, que dejó el país luego del golpe de octubre de 1976, describía la situación ante un Comité del Congreso de USA *, en junio de 1977 en los siguientes términos: « Mi país se dirige a la guerra civil. Los sucesos de octubre de 1976 y las medidas tomadas consecuentemente en Bangkok ayudan vastamente a los insurgentes en una forma nunca soñada hasta ahora por cualquiera de las partes »; una alusión al gran número de reclutados por las fuerzas guerrilleras como resultado de las medidas represivas tomadas contra la oposición.

* Sub-Comité de Organizaciones y Movimientos Internacionales del Comité de Relaciones Internacionales, de la Cámara de Representantes.

Comentarios

Nuevo Comité de Derechos Humanos

El año 1977 ha visto el nacimiento de un nuevo organismo internacional para la promoción de los derechos humanos. Aunque no es estrictamente un organismo de Naciones Unidas, se reúne en sus locales en Nueva York y Ginebra, emplea los servicios de los funcionarios de N.U. y eleva informes anuales a la Asamblea General a través del Consejo Económico y Social. Este organismo es el Comité de Derechos Humanos establecido de acuerdo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El Comité tiene dos cometidos principales:

- examinar los informes periódicos que los Estados Partes en el Pacto se han comprometido a presentar de acuerdo al artículo 40, sobre las disposiciones que hayan adoptado que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y en los que señalarán los factores y las dificultades, si los hubiere, que afecten a la aplicación del Pacto; y
- recibir y considerar « comunicaciones » (quejas) de individuos que aleguen ser víctimas de una violación, por un estado parte en el Protocolo Facultativo, de cualesquiera de los derechos enumerados en el Pacto.

Existe también un procedimiento de comunicaciones en que un Estado Parte alega que otro Estado Parte no cumple las obligaciones que le impone el Pacto, pero este procedimiento no ha entrado aún en vigor porque son muy pocos los países que han hecho la declaración reconociendo este procedimiento.

El Comité se compone de dieciocho miembros elegidos por los Estados Partes de una lista de personas propuestas por ellos, las que deberán ser « de gran integridad moral, con reconocida competencia en materia de derechos humanos. Se tomará en consideración la utilidad de la participación de algunas personas que tengan experiencia jurídica. » En efecto, casi todos los integrantes son abogados de conocida reputación internacional. No son representantes de los países, sino que ejercen sus funciones a título personal. La composición actual del Comité es de seis miembros de los países occidentales (Canadá, Chipre, Dinamarca, República Federal de Alemania, Noruega y el Reino Unido), cuatro de Europa del Este (Bulgaria, República Democrática Alemana, Rumania y la URSS), tres de América Latina (Colombia, Costa Rica y Ecuador), dos de Africa (Túnez y Ruanda) y tres de Asia (Irán, Mauricio y Siria). De forma un poco anómala, este mismo Comité examina las quejas individuales de acuerdo al Protocolo Facultativo, aún cuando varios de sus miembros provienen de países que no han ratificado el Protocolo.

En sus dos primeras reuniones el Comité tuvo un comienzo muy prometedor. Su primer tarea fue la de formular las reglas de procedimiento, la que fue abordada con el loable deseo de hacer que los procedimientos fueran lo más efectivos posibles, reduciendo al mínimo las dilaciones y dando a ambas partes oportunidad de hacer comentarios sobre las presentaciones sometidas por la contraparte. Es evidente la relación constructiva y positiva, basada en el respeto mutuo, que existe entre los miembros del Comité. Cuando se han presentado desacuerdos o diferencias de enfoque sobre asuntos específicos, ha sido sorprendente cómo han cortado con los alineamientos políticos regionales que son tan familiares en los organismos de N.U.

En la segunda reunión, que se realizó en el mes de agosto en Ginebra, el Comité continuó con la aprobación de las reglas de procedimiento que había comenzado en el mes de enero en Nueva York, para luego abordar los primeros informes periódicos y comunicaciones individuales. También aprobó su primer informe anual.

Informes de los Estados Partes

El Comité estudió seis informes, de Siria, Chipre, Túnez, Finlandia, Ecuador y Hungría. Adoptó la práctica desarrollada en el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial consistente en invitar a un representante del Estado Parte informante, para que presente el informe y responda las preguntas que se formulen sobre el mismo. Con grados de variación estos informes describieron las disposiciones constitucionales, las normas legislativas y las disposiciones que dan efecto a los derechos reconocidos y protegidos por el Pacto.

Los miembros del Comité pidieron en repetidas oportunidades ampliación de la información, incluyendo copias de leyes, disposiciones administrativas, así como copias de códigos civiles y penales. Se dedicó amplia consideración a los procedimientos ulteriores que el Comité debe adoptar, a fin de continuar sus esfuerzos monitores por un período más de tiempo.

En la consideración de los informes, se centró la atención en el grado de exigibilidad de las disposiciones del Pacto. El Comité repetidamente buscó asegurarse de que las disposiciones y derechos del Pacto fueran también invocables *per se* ante los tribunales nacionales y los organismos administrativos, o que las normas internas equivalentes dictadas por el Estado Parte en ejecución del Pacto, no pudieran ser revocadas. Los miembros expresaron su preocupación de que otras disposiciones internas pudieran en la práctica sustituir o atenuar los derechos reconocidos por el Pacto y las disposiciones establecidas en la Constitución o en otras normas legales equivalentes. Frecuentemente preguntaron bajo qué condiciones podría imponerse cualquier limitación o restricción de tales derechos.

El Pacto reconoce, que en situaciones excepcionales podrán adoptarse disposiciones que suspendan temporariamente algunas de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto. Estas suspensiones, no obstante, deben ser ejercidas solamente en casos extremos y en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación. En algunos artículos se admiten restricciones, pero sólo las necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público u otros aspectos esenciales.

Para determinar mejor la realidad existente más allá de las disposiciones legales, los miembros del Comité ocasionalmente no se limitaron solamente al informe y el testimonio, sino que pidieron datos sobre cuestiones tales como el número de detenidos y prisioneros políticos, y de los sindicatos en actividad. Buscando corroborar el espíritu de los Estados Partes en la aplicación de los Derechos Civiles y Políticos, uno de los miembros del Comité preguntó al representante de un país, si su gobierno podría, en el futuro, considerar bienvenida la visita de observadores no gubernamentales a los juicios políticos.

Con respecto a los futuros informes de los Estados Partes, el Comité de Derechos Humanos formuló lineamientos generales que serán dirigidos a los Estados Partes, sobre el contenido y la forma de presentar los informes. Los lineamientos solicitan a los Estados Partes informar brevemente en dos aspectos: el contexto legal general dentro del cual los derechos civiles y políticos son protegidos y las limitaciones legislativas, administrativas o de otro tipo impuestas al disfrute de algunos de los derechos. Los informes deberían ser acompañados con copias de las principales disposiciones legales y otros textos a fin de ayudar al Comité en su evaluación.

Comunicaciones de Individuos

Dieciseis estados han ratificado el Protocolo Facultativo del Pacto. Este da a los individuos sometidos a la jurisdicción de algunos de esos Estados, que aleguen ser víctimas de una violación de sus derechos, la facultad de someter comunicaciones al Comité.

El Comité pondrá toda comunicación individual que le sea sometida y que considere admisible, en conocimiento del Estado Parte, el que deberá presentar al Comité dentro de un plazo de seis meses, explicaciones o declaraciones por escrito en las que se aclare el asunto y se señalen las medidas que eventualmente haya adoptado al respecto. De acuerdo al Protocolo, el Comité debe examinar las comunicaciones recibidas tomando en cuenta toda la información escrita que le hayan facilitado el individuo y el Estado Parte interesado, y « presentará sus observaciones al Estado Parte y al individuo ». El examen de estas comunicaciones se realizará por el Comité en reuniones a puerta cerrada.

Existen dos resoluciones del Comité, la primera en cuanto a la admisibilidad y la segunda en cuanto a las « observa-

ciones» sobre cualquier comunicación declarada admisible. De acuerdo a las normas de procedimiento del Comité, una comunicación no puede ser declarada admisible hasta que el Estado Parte interesado la haya recibido y se le haya dado la oportunidad de brindar información u observaciones sobre el asunto de la admisibilidad. Las Comunicaciones no son admisibles si no se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna o si el mismo asunto está siendo considerado de acuerdo a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales. De acuerdo al Pacto, el Comité para admitir una comunicación considerará que ésta no constituya un abuso del derecho a presentar tales comunicaciones y que no sea incompatible con las disposiciones del Pacto. Normalmente la comunicación deberá ser sometida por la persona misma o por su representante; sin embargo, el Comité puede aceptar considerar una comunicación presentada por una tercera persona en nombre de una supuesta víctima cuando considere que a ésta le es imposible someter la comunicación por sí misma. En lo que respecta a la exigencia de agotar todos los recursos de la jurisdicción interna, se establece que, cuando la tramitación de esos recursos se prolongue « injustificadamente », el Comité podrá admitir la comunicación, presumiblemente sobre la base de que los recursos internos no pueden ser considerados como « disponibles ». La decisión de inadmisibilidad puede ser revisada en una fecha posterior « si se presenta por el propio interesado, o en su nombre una petición escrita que contenga informaciones de las que se desprenda que los motivos de inadmisibilidad ... han dejado de ser aplicables ».

El Comité decidió también hacer conocer las explicaciones y declaraciones del Estado Parte al autor de la comunicación, quien « podrá ... presentar por escrito comentarios e información adicional ». Esta disposición que es muy importante contrasta con el procedimiento de la Resolución 1503 ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, donde no existe este tipo de práctica.

El art. 95 del Reglamento establece que cuando el Comité finalmente comunica sus observaciones al Estado Parte interesado y al individuo « Todo miembro del Comité podrá pedir que se añada un resumen de su opinión personal a las observaciones del Comité ». Hubieron considerables diferencias de opiniones en cuanto a la formulación de esta regla, ya que los miembros de los países de Europa del Este y los de América Latina discutieron sobre la posibilidad de que las opiniones disidentes debilitaran significativamente las « observaciones » del Comité. Algunos miembros sostuvieron que las « decisiones » deberían ser tomadas por consenso. Se manejaron argumentos muy convincentes con respecto a ambos puntos de vista sobre este asunto. Una opinión fuertemente mayoritaria en favor del reclamante podría ver debilitado su impacto con una sola opinión disidente. Desde otro ángulo las opiniones disidentes en favor del reclamante podrían aportarle algún alivio o al menos satisfacción. Más generalmente, sin embargo, se dijo que si el Comité tuviera que adop-

tar sus decisiones siempre por consenso, ésto podría significar en algunos casos, diluir la fuerza de las observaciones, ya sea en favor del Estado Parte o del reclamante.

El Comité consideró trece comunicaciones individuales en su segunda Reunión. Se cree que una de ellas era una comunicación colectiva firmada por 18 personas y que se refería a violaciones de derechos cometidas por el gobierno de Uruguay en perjuicio de 1200 personas individualizadas con sus nombres (Uruguay ratificó el Protocolo antes de que el actual régimen militar asumiera el poder). Parecería que el Comité tiene facultad para examinar solamente los casos de las 18 personas que han firmado la comunicación. Una comunicación que se refiere a tantos casos debería ser considerada de acuerdo al procedimiento de la Resolución 1503 del ECOSOC, por configurar un « cuadro persistente de violaciones manifiestas de los derechos humanos ».

Como los informes del Comité sobre comunicaciones tienen carácter confidencial no se sabe si ésta, o alguna de las otras comunicaciones, fueron enviadas a los gobiernos para que formularan comentarios.

Sub-Comisión de Naciones Unidas sobre Discriminaciones y Minorías

En agosto de 1977 la Sub-Comisión se reunió en Ginebra para su 30.º período de Sesiones. El siguiente es un breve resumen de las discusiones y decisiones.

Derechos Humanos de las Personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión

El Relator, Embajador Erik Nettel de Austria, presentó a la Sub-Comisión el proyecto de un conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Dicho proyecto contiene 40 principios y está dividido en tres secciones. La primera consta de seis principios de aplicación general. La segunda contiene 30 principios para ser aplicados durante el arresto, detención y prisión de personas acusadas, sospechosas o condenadas por un delito criminal; incluyen: el derecho a ser informado de los cargos, el derecho a ser aconsejado jurídicamente y el derecho a que la legitimidad de la detención sea revisada por una autoridad judicial. La tercera sección contiene cuatro principios relativos a la detención en virtud de poderes de emergencia; uno de ellos establece que las facultades especiales de arresto y detención durante un estado de excepción « estarán claramente definidas por la ley ». En la introducción de su proyecto, el Embajador Nettel indica que lo que se intentó es incluir « las disposiciones fundamen-

tales ampliamente enunciadas», que podrían ser aceptadas por la mayoría de los países. Sus principios fueron tomados en gran parte de los instrumentos internacionales existentes o anteriormente proyectados.

La Sub-Comisión debatió la cuestión de la forma jurídica que este cuerpo de principios debería tener finalmente. Varios miembros consideraron que la Sub-Comisión debería procurar formular una declaración que no impusiera obligaciones legales a los estados. Sin embargo, el Embajador Nettel señaló que todos los principios de su proyecto podrían caer en una convención internacional.

Se llevó a cabo un importante debate sobre la tercera sección del proyecto, relacionada con la detención en virtud de poderes de emergencia. El Sr. Cassese (Italia) consideró que esta sección debería ser ampliada y los principios pertinentes formulados más detalladamente. El Secretario General de la Comisión Internacional de Juristas también abogó por una mayor precisión y que esta sección debería aplicarse a todos los casos de detención administrativa, y no meramente a la detención administrativa en virtud de poderes de emergencia. Por otra parte, la Sra. Questiaux (Francia) señaló que esta sección debería ser suprimida. Consideraba que sería imprudente admitir derogaciones a los principios generales hasta que se estableciera que los estados de excepción permitían tales derogaciones.

Veintisiete organizaciones no gubernamentales presentaron un proyecto alternativo de un conjunto de principios. El proyecto de las ONG fue concebido para proteger todas las formas de detención o prisión, incluyendo la detención basada en consideraciones de salud, una categoría que no estaba cubierta por el proyecto del Embajador Nettel. Sin embargo, es probable que la Sub-Comisión formule recomendaciones cuando haga el estudio que ha sido solicitado por la Comisión de Derechos Humanos, sobre la protección de las personas detenidas en razón de su estado de salud mental. Una propuesta importante del proyecto de las ONG es que el detenido no debería ser devuelto a las autoridades encargadas de la investigación luego de su primer comparecencia ante un magistrado, de modo de que no tenga temor a ser nuevamente maltratado si denuncia ante el magistrado cualquier castigo que hubiere recibido.

Finalmente, la Sub-Comisión solicitó autorización para establecer un grupo de trabajo que se reunirá antes del próximo período de sesiones para preparar un proyecto revisado a la luz de las discusiones de la Sub-Comisión.

Bajo este ítem de la agenda, la Sub-Comisión también discutió el problema de la tortura. Varios miembros urgieron que la tortura debería ser considerada un crimen internacional. El Sr. Cassese (Italia) señaló que el considerar a la tortura como un crimen internacional tendría dos consecuencias jurídicas importantes. En primer lugar, que las personas que practicaban la tortura no podrían ya invocar la doctrina del acto de estado y alegar que habían actuado como un funcionario del estado. Los torturadores serían personal-

mente responsabilizados por sus actos. En segundo lugar, los torturadores estarían sujetos a una jurisdicción universal y no meramente a la jurisdicción del estado del que fueren ciudadanos. La Sra. Questiaux (Francia) hizo incapié en que era necesario que la Sub-Comisión encontrara un procedimiento para discutir el vasto conjunto de pruebas relacionado con la tortura. Señaló que a la sinopsis preparada por el Secretariado sobre la base de los datos sobre la tortura y las prácticas de detención enviados por las organizaciones no gubernamentales, debería dársele una forma adecuada para su publicación y amplia difusión. La Sub-Comisión adoptó una resolución haciendo un llamado para poner fin a la tortura sistemática, los arrestos arbitrarios, la detención por tiempo indefinido sin juicio y la ejecución sumaria de personas detenidas en « estados cuyas autoridades recurren a tales prácticas ».

Estados de Excepción

Cuando se consideró la violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, varios miembros de la Sub-Comisión y representantes de las organizaciones no gubernamentales expresaron su preocupación ante los informes de violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos por parte de regímenes militares en países donde se ha declarado un estado de sitio o de excepción. Un representante de la Comisión Internacional de Juristas planteó la violación sistemática de los derechos humanos llevada a cabo en la parte sur de América Latina por gobiernos ilegalmente constituídos y autoritarios.

Este tema fue discutido además en el examen anual de los desarrollos relativos a los derechos humanos de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. El Sr. Cassese (Italia) refiriéndose al incremento evidente de los casos de detención sin juicio por tiempo indefinido, de desaparición y ejecución de personas detenidas, de tortura y maltrato a los prisioneros, subrayó que estas prácticas parecían haberse extendido particularmente en Argentina y Uruguay.

El Embajador Martínez (Observador de Argentina) al negar estas alegaciones realizó críticas que ponían en tela de juicio la objetividad e imparcialidad de algunos de los miembros de la Sub-Comisión y cuestionaban la forma de proceder de la Sub-Comisión. Esto provocó réplicas agudas. Varios miembros consideraron que estos ataques no eran solamente producto de una mala información sino que significaban un intento de intimidar a los miembros del cuerpo. Ante la solicitud de que el Embajador debería disculparse o retirarse de la sala, la Sub-Comisión pasó a sesión privada. Al retomar la sesión pública se leyó una declaración adoptada por consenso, estableciendo que sus miembros actúan con « independencia e imparcialidad absolutas » y que « rechaza del modo más categórico toda alegación o insinuación en sentido contrario, así como toda intimidación ejercida contra sus miembros ».

Luego de una serie de reservas expresadas por algunos miembros Latinoamericanos, la Sub-Comisión designó a la Sra. Questiaux (Francia) y al Sr. Caicedo Perdomo (Colombia) para preparar una « versión preliminar de un estudio global » sobre las consecuencias que para los derechos humanos tienen las situaciones « llamadas de estado de sitio o de excepción ».

Discriminación Racial

El Relator Especial Sr. Khalifa (Egipto) presentó su informe sobre las consecuencias adversas que tiene para el disfrute de los derechos humanos, la asistencia política, militar, económica y de otra índole que se presta a los regímenes colonialistas y racistas del Africa Meridional. El Sr. Khalifa concluyó en su informe que un mandato de embargo de armas y la ruptura total de todas las relaciones comerciales son las presiones mínimas requeridas para poner término al sistema de *apartheid* en Sudáfrica. La Sub-Comisión decidió transmitir el informe a la Comisión de Derechos Humanos e invitó al Sr. Khalifa a que preparara el material necesario para confeccionar una lista general provisional en la que se identifique a las personas y entidades (incluso Bancos) cuyas actividades constituyan una asistencia a los regímenes colonialistas y racistas del Africa Meridional.

Estudio sobre Derechos de las Minorías

El Relator Especial, Sr. Capotorti (Italia) presentó la versión final de su estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas. Concluye que los estados tienen la obligación de acuerdo al artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos vigente, de asistir a las minorías en el disfrute de su cultura: la no discriminación por parte del estado no es suficiente. El artículo 27 dice: « En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma ». La Sub-Comisión apoyó las conclusiones del Relator, y recomendó a la Comisión de Derechos Humanos que estudie la conveniencia de redactar una declaración sobre los derechos de los miembros de minorías, dentro del marco de los principios establecidos en el artículo 27 del Pacto.

Durante el debate, el Sr. Whitaker (Reino Unido) señaló que los gitanos, más correctamente llamados « Romaníes », eran la minoría que recibía peor trato en su país y en otros países europeos. En una intervención efectuada por el Grupo sobre Derechos de las Minorías, se discutió la continua discriminación contra los « Romaníes » en Europa. Se señaló la necesidad de establecer lugares para las caravanas, escuelas especiales y el reconocimiento del idioma y la cultura « Romaní ». La resolución de la Sub-Comisión hizo un llamado a

todos los países dentro de cuyas fronteras vivan « Romaníes » a que les concedan todos los derechos de que goza el resto de la población.

Derechos Humanos en Chile

Cuando la Sub-Comisión consideró la situación en Chile, varios de los miembros indicaron que existían pruebas substanciales de continuas violaciones de los derechos humanos. La Sub-Comisión designó al Sr. Cassese para la preparación de un estudio sobre las consecuencias de las distintas formas de asistencia prestada a las autoridades chilenas. También recomendó que se estableciera un fondo voluntario para recibir contribuciones y dispensar ayuda humanitaria, jurídica y financiera a las personas detenidas o encarceladas en Chile, así como a las personas obligadas a abandonar el país y a sus familiares.

Otros estudios

La Baronesa Elles (Reino Unido) presentó la versión final de su estudio sobre los derechos de los no ciudadanos. En su informe incluye un Proyecto de Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Ciudadanos del País en que viven. La Sub-Comisión solicitó a la Baronesa Elles a que teniendo en cuenta las respuestas de los gobiernos y las opiniones expuestas en el debate, presente un nuevo proyecto de declaración, en la próxima reunión.

La Sub-Comisión también consideró dos informes presentados por Relatores Especiales que se refieren al derecho a la libre determinación. El Sr. Cristescu (Rumania) analiza en su informe la conexión existente entre la libre determinación y el desarrollo económico y sostiene que un elemento básico del derecho a la libre determinación es el derecho de todos los pueblos a ejercer su soberanía sobre todos sus recursos naturales. El Sr. Héctor Gross Espiell presentó su informe sobre el Derecho a la Libre Determinación de los pueblos sometidos a la Dominación Colonial y Extranjera. Estos informes serán considerados más ampliamente en la próxima Reunión.

ASENTAMIENTOS ISRAELIES EN LOS TERRITORIOS OCUPADOS

Introducción

La legalidad de los asentamientos israelíes en los territorios ocupados del Oriente Medio puede parecer una cuestión un tanto académica, luego de la Resolución de la Asamblea General del 28 de octubre de 1977. En esta resolución (A/Res/32/5) la Asamblea General declaró que los asentamientos israelíes no tienen ninguna validez jurídica y constituyen un serio obstáculo para los esfuerzos encaminados a lograr una paz justa y duradera. Exhorta a Israel a que desista inmediatamente de adoptar cualesquiera medidas que pudieren ocasionar cambios en la condición jurídica, el carácter geográfico o la composición demográfica de los territorios árabes ocupados desde 1967, incluso Jerusalén. La resolución también solicita al Secretario General de N.U. que asegure su «rápida aplicación» y que informe a la Asamblea y al Consejo de Seguridad, a más tardar el 31 de diciembre de 1977, sobre los resultados de su gestión. La resolución fue adoptada por abrumadora mayoría; 131 votos afirmativos, 7 abstenciones y un voto en contra (Israel). La única potencia importante que se abstuvo fue Estados Unidos, ya que no quería perjudicar su posición como Copresidente de las posibles conversaciones de paz de Ginebra, a fines de año. El gobierno de USA, sin embargo, en varias ocasiones, incluso el 18 de agosto de 1977, en una declaración del Departamento de Estado, afirmó que los asentamientos israelíes en los territorios ocupados eran ilegales y constituían un obstáculo a la paz.

A pesar de este abrumador consenso político, tal vez tiene algún valor examinar los aspectos legales del problema de los asentamientos, en parte porque los argumentos expuestos para sostener los asentamientos israelíes merecen ser considerados y replicados, y en parte porque las respuestas dadas a los problemas surgidos en este caso pueden ser de importancia para otros conflictos, como por ejemplo, el de los asentamientos turcos en Chipre.

Antecedentes históricos

Para una evaluación de los argumentos, que en parte están basados sobre la disputada soberanía de algunos de los territorios, puede ser de utilidad señalar en la forma más breve posible, los eventos más importantes que se relacionan con la presente situación.

Durante la primera Guerra Mundial, el Ministro de Asuntos Exteriores británico, Lord Balfour, formalmente expresó las « simpatías de su gobierno con las aspiraciones del Zionismo Judío ». En la Declaración conocida como de Balfour del 2 de noviembre de 1917 expresó que « el Gobierno de su Majestad mira con agrado el establecimiento de un hogar nacional del pueblo judío de Palestina », pero agregando « queda claramente establecido que no se hará nada que pueda perjudicar los derechos civiles y religiosos de las comunidades no-judías existentes en Palestina ». Este documento, semejante al acuerdo de Sykes-Picot de 1916, era incompatible con los compromisos británicos asumidos anteriormente con los árabes, al « reconocer y apoyar » la independencia de los árabes de la Península Arábiga, Irak, Palestina, Siria y Transjordania.

Al establecerse la paz al final de la Primera Guerra Mundial, algunos de los territorios del Imperio Otomano fueron asignados a Francia y al Reino Unido como territorios bajo Mandato. A la zona Este del Río Jordán se le dio la independencia con el nombre de Transjordania. La zona Oeste del Jordán se convirtió en el territorio de Palestina bajo Mandato británico. Durante la vigencia del Mandato, en el período entre ambas guerras, un creciente número de colonos judíos entró en la zona de acuerdo a la Declaración de Balfour y en medio de la creciente y violenta oposición árabe. Luego de la Segunda Guerra Mundial fracasaron varias propuestas del gobierno británico tendientes a buscar una solución al conflicto entre las comunidades árabes y judías de Palestina. El Reino Unido decidió solicitar a la Asamblea General que hiciera recomendaciones concernientes al futuro gobierno de Palestina. En su resolución del 29 de noviembre de 1947, la Asamblea General recomendó terminar con el Mandato en virtud de un Plan de Partición, de acuerdo al cual se constituiría en algunas partes de Palestina un estado judío y en otras un estado árabe, quedando Jerusalén convertida en una ciudad internacional. Los Estados Arabes rechazaron el Plan de Partición. El 14 de mayo de 1948, a la media noche, terminó el Mandato sobre Palestina, y al otro día la comunidad judía proclamó el establecimiento del Estado de Israel dentro de las fronteras territoriales establecidas por el Plan de Partición.

Cinco semanas antes de la terminación del Mandato se efectuó un ataque de fuerzas combinadas de terroristas judíos de Irgun y Stern sobre la ciudad árabe de Deir Yassin, situada en la propuesta zona árabe de Palestina. Los informes sobre las muertes ocurridas allí y en otros centros árabes produjeron el pánico y la huída en masa de los árabes de ambas partes de Palestina. De acuerdo al

actual Primer Ministro de Israel, de los cerca de 800.000 árabes, 635.000 huyeron del territorio inicial del Estado de Israel. Al día siguiente de terminado el Mandato, fuerzas árabes de Egipto, Transjordania, Siria y el Líbano se estacionaron en la propuesta zona árabe de Palestina declarando que lo hacían para proteger a los habitantes. De allí derivó la primera guerra Árabe-Israelí.

Cuando en junio de 1948 la ONU exitosamente obtuvo un alto el fuego, Israel ocupaba substancialmente mayores porciones de Palestina de las que le habían sido asignadas en virtud del Plan de Partición, mientras que Egipto ocupaba la Faja de Gaza y Jordania la Orilla Occidental. El 11 de mayo de 1949, Israel fue admitido como miembro de Naciones Unidas. No había tratado de paz pero se habían hecho acuerdos de armisticio entre Israel y sus vecinos en 1949, siguiendo las líneas de demarcación del alto el fuego de 1948.

El 24 de abril de 1950, Jordania declaró formalmente la anexión de la Orilla Occidental luego de las elecciones realizadas el 11 de abril para la designación de un Parlamento adjunto. Esta unión fue formalmente reconocida solamente por el Reino Unido y Pakistán. La Liga de Naciones Arabes denunció el movimiento de Jordania pero posteriormente aceptaron tácitamente la soberanía de Jordania sobre la Orilla Occidental en calidad de administrador fiduciario.

A pesar de las hostilidades durante la crisis de Suez de 1956, la situación geográfica permaneció substancialmente inalterada por 18 años hasta la Guerra de los Seis Días de junio de 1967. Durante el transcurso de esta guerra, las fuerzas israelíes ocuparon la Faja de Gaza, la Península de Sinaí que es territorio egipcio, la Orilla Occidental del Río Jordán y las Colinas del Golán de Siria. Parte del Sinaí fue reconquistado por Egipto luego de un sorpresivo ataque en octubre de 1973.

Los territorios ocupados por Israel son, por lo tanto el Sinaí, y las Colinas del Golán que son respectivamente territorio egipcio y sirio, Jerusalén oriental y parte de los ex territorios de Palestina bajo mandato, que la Asamblea General había recomendado en 1947 que deberían formar parte de un estado árabe, incluyendo la Orilla Occidental y la Faja de Gaza.

El incremento de los asentamientos

Una visión general de la literatura que ha aparecido en los últimos años, acerca del conflicto Árabe-Israelí, llenaría un número entero de esta Revista, dejando tan sólo la intención de dar una descripción completa e imparcial de los problemas. Por otra parte, existe mucha discusión sobre los hechos.

La existencia de una política de asentamientos no es negada por el Gobierno de Israel, pero hay diferencias notorias en las cantidades que se refieren al número actual de colonos, a las personas desplazadas, los asentamientos y las superficies que incluyen. En el testimonio muy bien documentado del Dr. Ann M. Lesch ante la Cámara de Repre-

sentantes de USA, en la sesión del 12 de setiembre de 1977, se estimaba en cerca de 90 el número de asentamientos en todos los territorios ocupados, (incluyendo 36 en la Orilla Occidental, 25 en las Colinas del Golán, 22 en la Faja de Gaza y el Sinaí y aproximadamente 12 en Jerusalén). De acuerdo al mismo testimonio, en estos asentamientos hay 60.000 colonos judíos, 50.000 en Jerusalén Oriental y 10.000 en las zonas restantes. El Embajador Herzog en su declaración ante la Asamblea General del 26 de octubre de 1977 da la cantidad de 6.000 colonos para « Judea, Samaria, Sinaí, Gaza y Golán », pero no dice nada acerca de Jerusalén.

En esta misma oportunidad el Embajador Chaim Herzog declaró « ... estamos discutiendo movimientos efectuados por el Gobierno de Israel que no han desplazado a ningún individuo, que no han desalojado un solo árabe de su propiedad... ». Sin embargo, en el mismo discurso dice a la Asamblea General que « en las muy pocas ocasiones en que se afectó la propiedad privada, ésta fue adquirida para fines de utilidad pública de acuerdo a la legislación de Jordania... y contra pago de indemnización plena ».

Esta aparente contradicción es explicada por el Gobierno israelí con el argumento de que la huida de los árabes palestinos de sus tierras durante los últimos treinta años no fue causada por la agresión israelí y que Israel no tiene ninguna responsabilidad por ello. En 1977 el OOPS* ha registrado como refugiados aproximadamente 1.700.000 árabes palestinos, mientras fuentes palestinas dicen que la cifra real excede los dos millones. A pesar de las resoluciones de la Asamblea General repetidas anualmente desde 1948, declarando que « a los refugiados que deseen volver a sus hogares y vivir en paz con sus vecinos se les debería permitir hacerlo en la fecha más próxima posible... », Israel no ha cumplido (con la única excepción de la Orilla Occidental en 1967) de una manera substancial con estos requerimientos, negando por lo tanto el derecho a volver a sus hogares a los refugiados árabes. Al mismo tiempo, Israel ha promulgado y aplicado varias leyes que han hecho posible la transferencia « legal » de las propiedades de los habitantes originarios a las manos del Estado de Israel, al Fondo Nacional Judío o a las entidades (semi) gubernamentales como la Autoridad de Desarrollo.

Los asentamientos y el Derecho Internacional Humanitario

Los conflictos modernos no están ya regulados solamente por los usos sino que en gran medida lo están por leyes, por normas reconocidas, ya sea en los tratados internacionales o en la costumbre general. Las normas contenidas en la Convención de La Haya de 1907, anexadas a la IV Convención de la Segunda Conferencia de la Paz, habían sido admitidas como normas del derecho internacional consuetudinario con posterioridad a la Primera Guerra Mundial.

* Organismo de Obras Públicas y de Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.

Cualquier duda que pudiera quedar al respecto fue desterrada por las repetidas declaraciones del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg de que las normas sobre conflictos territoriales expresadas en las Disposiciones de la Convención de La Haya de 1907 eran simplemente declaratorias del derecho internacional pre-existente. Las disposiciones que se refieren a la ocupación de territorio enemigo se encuentran en los artículos 42-56 de la Convención de La Haya. Estas normas conjuntamente con otras leyes de guerra, fueron nuevamente declaradas, complementadas y desarrolladas en el IV Convenio de Ginebra de 1949, relativo a la Protección de las Personas Civiles en Tiempo de Guerra; sus artículos 47-48 se refieren específicamente a la ocupación. El IV Convenio de Ginebra fue ratificado por Jordania (29 de mayo de 1951), por Israel (6 de julio de 1951), por Egipto (10 de noviembre de 1952) y por Siria (2 de noviembre de 1953).

De acuerdo con los principios reconocidos por el derecho internacional, la ocupación es considerada como una situación temporaria *de facto*, por oposición a la anexión según la cual, la potencia ocupante adquiere todo o parte del territorio ocupado y lo incorpora a su propio territorio. La ocupación de territorios por la fuerza, ya sea hecha por razones de legítima defensa o por otras, no puede de ninguna forma darle titularidad a la potencia ocupante, y la potencia ocupante continúa estando limitada en un todo por los Convenios de Ginebra de 1949 aún cuando, haciendo caso omiso de las normas del derecho internacional, afirme haber anexado todo o parte de un territorio ocupado durante el conflicto. Para determinar si la política de asentamientos llevada a cabo por el Gobierno de Israel es de anexión, es decisiva la apreciación de ciertos hechos conflictivos. Sin embargo, a la luz del carácter permanente de la mayoría de los asentamientos y a los pronunciamientos de los dirigentes israelíes afirmando también su permanencia, parecería ingenuo considerar esta política como otra cosa que no sea una escalada hacia una eventual afirmación de soberanía sobre los territorios o sobre parte de ellos.

El art. 49 del IV Convenio de Ginebra de 1949, que se refiere a las deportaciones, traslados y evacuaciones de la población, es muy pertinente para este caso. El último párrafo dice... « La Potencia ocupante no podrá proceder a la ocupación o transferencia de una parte de su propia población civil al territorio por ella ocupado ». La aplicabilidad de este artículo será discutida más adelante. Además de la claridad de sus términos existe un principio general del derecho internacional que contiene las normas referentes a la ocupación militar, en el sentido de que una potencia ocupante tiene la obligación general de administrar los territorios ocupados no solamente pensando en sus intereses militares, sino también, en la medida de lo posible, en el interés de los habitantes. La potencia ocupante puede por ejemplo, apropiarse de la propiedad privada o de la perteneciente a las comunidades locales, solamente en la medida

que lo justifiquen las necesidades militares de la ocupación. Estos principios tienen aplicación en la Convención de La Haya (artículos 43, 46, 47, 55 y 56) los que, reiteramos, son generalmente aceptados como expresión del derecho internacional consuetudinario, obligatorio para todos los estados. Aún cuando fueran aceptados la mayoría de los controvertidos argumentos israelíes de que en todas las circunstancias se pagaron indemnizaciones justas, es difícil ver como el carácter básicamente temporario de la ocupación militar y la obligación general de actuar en la medida de lo posible en beneficio de los habitantes, puede permitir la adquisición de tierras en gran escala con el propósito de establecer comunidades de la potencia ocupante. Los limitados derechos de la potencia ocupante pueden incluir el establecimiento de asentamientos militares temporarios por razones de seguridad, pero no comprender asentamientos de civiles con finalidades militares o semi-militares. En una entrevista, en 1969, el entonces Primer Ministro de Israel describía los asentamientos no como « asentamientos ordinarios sino como puestos militares de avanzada agrícola ». Uno se pregunta cual sería la reacción de Israel si estos asentamientos fueran bombardeados durante las hostilidades. Los aceptarían como objetivos militares? La evidencia disponible en libros, diarios, testimonios individuales y documentos oficiales indica que la mayor parte de los territorios destinados a asentamientos israelíes han sido adquiridos en virtud de leyes que dan titularidad a las autoridades públicas sobre « tierras en desuso » o « tierras abandonadas » o « propiedad cuyo titular está ausente ». En otras palabras, los asentamientos en gran parte han sido establecidos mediante la expropiación o confiscación de la propiedad privada. En cuanto a la cuestión del desplazamiento de árabes, la combinación de negar a los refugiados árabes el derecho a volver a sus hogares y la adquisición de sus propiedades sobre la base de que están ausentes, solamente puede ser considerada como una forma de desplazamiento.

Los asentamientos y la Carta de las Naciones Unidas

En el derecho internacional no existe un derecho reconocido como tal para que un estado o individuos establezcan asentamientos en los territorios ocupados. En el período colonial, la mayoría de los asentamientos se establecían y justificaban por las potencias colonialistas, sobre la base de que el « derecho de conquista » daba a los conquistadores soberanía territorial plena sobre el territorio conquistado. Esta doctrina anticuada no puede ser aceptada hoy día a la luz de la Carta de las Naciones Unidas con su inequívoco rechazo al uso de la fuerza y su reconocimiento del principio de libre determinación.

La Carta de Naciones Unidas en sus artículos 2(4) y 51 declara y refuerza la norma consuetudinaria de que es ilegal la amenaza o el uso de la fuerza contra los estados, salvo en los casos de legítima defensa o cuando se cuente con la autorización legítima de un órgano

de Naciones Unidas. El artículo 2(3) combinado con el artículo 33 (1) impone a los Estados Miembros la obligación de arreglar sus controversias internacionales por medios pacíficos. Este principio del no uso de la fuerza implica que no existe el derecho de usar la fuerza para ocupar territorios en litigio o extranjeros. (Igualmente, por supuesto, no existe el derecho de usar la fuerza para impugnar la real existencia de un Estado Miembro, como Israel; la existencia legal del estado de Israel es, sin embargo, vehementemente negada por algunos Estados Arabes y la OLP). En segundo lugar, este principio incluye, en las palabras de la famosa Resolución del Consejo de Seguridad nº 242, del 22 de noviembre de 1967, la « inadmisibilidad de la adquisición de territorios por medio de la guerra ». En los escritos de los estudiosos que sostienen la posición árabe se asegura que la ocupación de territorios por Israel durante la Guerra de los Seis Días, constituye un ataque armado contra la integridad territorial del territorio árabe. Otros escritores afirman, en apoyo de Israel, el carácter defensivo de la acción israelí y la naturaleza agresiva de la adquisición del territorio de Palestina por Jordania en 1948. Es claro que, muchos de los argumentos están basados en una apreciación de los hechos y en particular sobre quién comenzó las hostilidades en 1948 y 1967 y cuáles fueron los motivos. Pero cualquiera sea la conclusión a que se llegue sobre este asunto, en ningún caso Israel tendría derecho alguno a establecer civiles en los territorios ocupados.

El principio de libre determinación está reconocido por la Carta en los artículos 1 (2) y 55 y el « derecho a la libre determinación » está reconocido en ambos Pactos Internacionales de Derechos Humanos. Sin embargo, su contenido preciso debe ser aún determinado. Al presente es lo suficientemente general, como para ser invocado por Israel y por los Arabes Palestinos. Para Israel significa el derecho de establecer un suelo patrio nacional. Para los Palestinos significa la lucha contra la opresión colonialista y neocolonialista, la negativa del derecho a participar en el gobierno del país y a disponer libremente de sus recursos naturales. Cualquiera sea su significado, el principio o derecho de libre determinación de los pueblos, debe incluir obviamente el derecho del pueblo que habita un territorio en litigio a determinar su propio futuro. En consecuencia, introducir asentamientos extranjeros en virtud de una ocupación militar antes de que se haya llegado a una solución es, inevitablemente considerado como una transgresión al derecho de libre determinación de ese pueblo. No es una respuesta decir que la proporción de asentamientos no es todavía suficiente como para alterar significativamente la composición demográfica del territorio, especialmente cuando la ideología en que se basan los asentamientos concibe la transformación eventual del territorio en una parte del suelo patrio judaico.

Además existe otra disposición de la Carta que puede ser relevante para este problema. Aún no se ha establecido la situación jurídica actual de la Faja de Gaza y de la Orilla Occidental pero, como

consecuencia del Mandato del Reino Unido sobre Palestina, que terminó en mayo de 1949, se puede argüir que constituyen « territorios no autónomos » en el sentido del Capítulo XI de la Carta. En virtud del artículo 73, los miembros de las Naciones Unidas « que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo, aceptan como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible... el bienestar de los habitantes de esos territorios y asimismo se obligan... a desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos... »

Los argumentos de Israel

Se han expuesto dos tipos de argumentos en apoyo de los asentamientos israelíes, uno positivo y el otro negativo.

El primero está integrado por aquellos argumentos que se basan en el reclamo histórico y bíblico del pueblo judaico al Reino de David. Sobre esta base el judío puede establecerse en cualesquiera de los lugares que deberían ser considerados territorios « liberados » más que « ocupados ». Estos podrían incluir territorios substanciales de la Orilla Oriental y Occidental del Jordán. Basándose en una historia más reciente es que Israel reclama la totalidad de Palestina, argumentando que la ocupación israelí debería ser considerada como la consecuencia de una guerra defensiva contra la agresión Árabe. Por lo tanto Israel tendría la condición de un beligerante que ocupa legítimamente, mientras los Estados Árabes que han ocupado partes de Palestina en 1948, serían considerados beligerantes que ocupan ilegítimamente. El resultado de esta « conquista defensiva » es que Israel tendría « mejor título a los territorios que constituían Palestina, incluida la totalidad de Jerusalén, que Jordania y Egipto ». Este punto de vista fue repetido por el Embajador Chaim Herzog en su declaración ante la Asamblea General, el 26 de octubre de 1977.

Los argumentos de la segunda categoría tienen una naturaleza más defensiva y buscan mostrar que no se ha transgredido el derecho internacional vigente. Estos argumentos pueden ser resumidos de la siguiente forma:

- 1) El IV Convenio de Ginebra no es aplicable. El art. 2, parágr. 2 establece que « el Convenio se aplicará también en los casos de ocupación de la totalidad o parte del territorio de una Alta Parte contratante ». La Orilla Occidental y la Faja de Gaza no son de esta clase de territorios. La soberanía de Jordania sobre la Orilla Occidental no está suficientemente reconocida por la comunidad mundial de estados.
- 2) El IV Convenio de Ginebra, y en opinión de varios expertos la Convención de La Haya y las normas del derecho internacional

referentes a la ocupación militar, se aplican solamente a los casos de « despojo de soberanía » ya que su espíritu es el de preservar los intereses de la soberanía legítima. En este caso no hay tal clase de soberanía.

- 3) El Convenio de Ginebra está concebido para ocupaciones militares por períodos cortos de tiempo y no es aplicable a la situación *sui generis* de estas zonas.
- 4) El IV Convenio de Ginebra no ha sido nunca formalmente aplicado en ningún lugar del mundo.
- 5) Aún cuando el artículo 49 del Convenio es aplicable a la ocupación israelí, no alcanza a estos asentamientos porque su finalidad es la de proteger la población de la deportación o los traslados. El artículo debería ser leído a la luz de esta finalidad general. Los asentamientos judaicos no han sido ni son establecidos con esta finalidad ni consecuencia.

Los argumentos opuestos

El primero de los « argumentos positivos » no puede ser aceptado como un razonamiento correcto ni ecuánime. En la medida en que se apoya en la Biblia no tiene fuerza jurídica. Si el argumento se basa en que los habitantes originales de Palestina eran el pueblo judío y por lo tanto es él el que tiene ahora derecho a habitarlo y determinar su futuro, podríamos preguntarnos cuándo este argumento llega a su fin. Es imposible volver atrás el reloj de la historia con la intención de restaurar los territorios del mundo a los descendientes de sus supuestos habitantes originales.

En cuanto al segundo argumento, aún cuando se admitiera la legitimidad de la ocupación israelí, no podría justificarse un reclamo de propiedad. La Carta confiere el derecho a una acción defensiva legítima solamente cuando esté en juego la seguridad. Por otra parte, reclamar un « mejor título » que Jordania y Egipto sobre la base del carácter ilegítimo y opresivo de la ocupación anterior es difícilmente compatible con los deseos expresados por Israel de entregar, en un acuerdo final de paz, por lo menos una parte de la Orilla Occidental y la Faja de Gaza. En vista de la insistencia de Israel de que no aceptará nunca la creación de un estado independiente de Palestina ¿a qué otros países que no sean Jordania y Egipto podrían ser entregados esos territorios?

Considerando la segunda categoría de « argumentos negativos », pueden hacerse los siguientes comentarios:

- 1) El primer argumento se basa en una lectura altamente restrictiva de los términos y de la historia de las negociaciones del IV Convenio de Ginebra. El art. 2 parágr. 2 no establece que el Convenio se aplicará solamente a la soberanía territorial de una Alta Parte contratante, y Jordania y Egipto tenían en los hechos el control y ocupación de la Orilla Occidental y la Faja de Gaza cuando se produjo la ocupación israelí. Además, gran parte del Convenio,

incluso el art. 49, es declaratorio del derecho internacional pre-existente y tales disposiciones del Convenio deberían ser consideradas como de aplicación universal y obligatorias para las Altas Partes contratantes en todas las circunstancias. En todo caso, aún cuando se acepte una interpretación restrictiva del alcance del art. 49, los derechos de Israel sobre los territorios están todavía limitados a los de una potencia militar ocupante en virtud de la Convención de La Haya y el derecho internacional consuetudinario.

- 2) El argumento del « despojo de soberanía » ignora el hecho de que los Convenios de Ginebra fueron concebidos por razones humanitarias para la protección de las víctimas individuales de la guerra, antes que para proteger los intereses de los estados. En las palabras de un experto, el Convenio es « orientado hacia el pueblo » antes que « orientado hacia los territorios ». La opinión del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre este asunto tiene gran autoridad. En su Revista anual de 1975, el CICR comentaba la actitud de Israel, diciendo que es « inaceptable que un tratado debidamente ratificado pueda estar condicionado a la voluntad de una de las partes ». Esto demuestra claramente que el Comité consideró que el Convenio era aplicable. Este punto de vista fue recientemente confirmado por el Movimiento de la Cruz Roja en pleno, en una resolución adoptada en su 23ª Conferencia Internacional que tuvo lugar en Bucarest en octubre de 1977.
- 3) El argumento a menudo repetido de que la situación en el Oriente Medio no puede estar regulada por normas de uso general, sino que debe serlo por la panacea de los juristas del *sui-generis*, es un argumento peligroso. Su aceptación anularía el concepto global de las leyes de guerra. Ninguna guerra u ocupación militar es exactamente igual a otra. Las disposiciones legales se establecen por anticipado por ser de aplicación general. El IV Convenio de Ginebra prohíbe expresamente los acuerdos sobre derogación del Convenio, precisamente a causa de la tendencia a tratar de torcer las normas cuando se enfrentan situaciones particulares. Pictet en su comentario señala que « Los Gobiernos...hicieron eso (es decir prohibieron las derogaciones) porque tenían temor de dejar el producto de su trabajo, que había sido proyectado con tanta paciencia, en las mejores condiciones posibles (v.g. en tiempo de paz), a merced de modificaciones dictadas por el azar, las contingencias, o en virtud de la presión derivada de las circunstancias del tiempo de guerra. Fueron lo suficientemente valientes como para reconocer su posible debilidad futura, y para tomar precauciones contra ella ».
- 4) Considerando el argumento (4), es difícil comprender porqué sería malo aplicar el Convenio por primera vez. Si se intenta decir que los Convenios de Ginebra se han vuelto obsoletos, tal afirmación difícilmente puede ser considerada con seriedad en vista de los protocolos recientemente aprobados.

- 5) Con respecto al argumento (5) es cierto que el Profesor Lauterpacht al discutir el artículo 49 se refiere a la intención de prohibir los asentamientos que « comprenden casos en que el ocupante trae a sus nacionales con el propósito de desplazar a la población de los territorios ocupados ». Sin embargo no hay razón para limitar el artículo a este único propósito. La referencia implícita a las prácticas Nazis durante la Segunda Guerra Mundial, que pueden ser encontradas a través de todo el Convenio, se comprende en virtud del momento en que se proyectó el mismo, pero tomando en consideración la clara terminología de la disposición, parece indudablemente restrictivo hacer de esta práctica particular el único criterio por el cual pueden ser consideradas las violaciones a este párrafo. Además, la puesta en práctica de esta interpretación podría depender de los hechos, y como se ha visto, el argumento de Israel de que no se han producido desplazamientos, es por decir lo menos, no convincente.

Conclusiones

Si bien podía existir alguna duda acerca de este problema en el período que precedió a la Segunda Guerra Mundial, la Carta de las Naciones Unidas de 1945 inequívocamente rechazó el « derecho de conquista ». Sobre la base de este supuesto derecho las potencias coloniales a través de la historia invadieron otros territorios y establecieron parte de sus propias poblaciones en ellos. Con la desaparición del derecho de conquista también desapareció el derecho de establecer asentamientos, manteniéndose solamente el derecho a la ocupación militar temporaria cuando fuere necesario para asegurar la legítima defensa. Esto no incluye el derecho a establecer asentamientos de naturaleza civil o asentamientos de carácter permanente. Por lo tanto no hay ningún fundamento en el derecho internacional por el que el Gobierno de Israel pueda mantener o continuar con su política de asentamientos en cualesquiera de los territorios ocupados.

Esta misma concepción está en la base del IV Convenio de Ginebra, cuya aplicabilidad debe ser aceptada a pesar de los ingeniosos argumentos israelíes en contrario. Es pertinente a la presente situación, en especial el art. 49 del Convenio, que contiene un principio jurídico con fuerza independiente.

Por el artículo primero las Partes contratantes de los Convenios de Ginebra se comprometen a « respetar y hacer respetar el presente Convenio en toda circunstancia ». Pictet en sus comentarios establece que de él se deduce que « en el caso de que una Potencia no cumpla con sus obligaciones, las otras Partes contratantes (neutrales, aliadas o enemigas) pueden, y deberían tratar de hacerla volver hacia una actitud de respeto para con el Convenio ». Cualesquiera hayan sido las consideraciones políticas del debate de la Asamblea General, parecería que desde el punto de vista jurídico los estados miembros de las Naciones Unidas al aprobar la resolución del 26 de octubre de 1977, estaban tan sólo cumpliendo con su deber.

ASILO Y TERRORISMO

por

P. WEIS, Ph. D., Dr. jur.

El 10 de noviembre de 1976, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, después de prolongadas discusiones en el seno de su Comité Europeo para los Problemas Penales, adoptó la Convención Europea sobre la Represión del Terrorismo.¹ Dicha Convención quedó abierta a la firma el 27 de enero de 1977. La han firmado 17 Estados miembros del Consejo de Europa, es decir, todos los Estados miembros con excepción de Irlanda y Malta. Hasta el 15 de octubre de 1977 había sido ratificada por dos: Austria y Suecia. Suecia hizo una reserva en el sentido de que el Gobierno sueco, de acuerdo con las disposiciones del artículo 13 de la Convención, se reserva el derecho de negar la extradición por todo delito mencionado en el artículo 1 que, a su juicio, sea un delito político. Conforme al artículo 11, la Convención entrará en vigor tres meses después de la fecha de depósito del tercer instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

En el preámbulo de la Convención, los Estados signatarios declaran su convicción de que la extradición es una medida particularmente eficaz para evitar que los autores de actos terroristas escapen al procesamiento y al castigo. Como en los tratados sobre extradición suele excluirse la extradición por delitos políticos, la Convención dispone que determinados delitos no se considerarán como políticos. Concretamente, el artículo 1 dice así:

« A los efectos de la extradición entre los Estados contratantes, ninguno de los delitos siguientes será considerado como un delito político, como un delito conexo con un delito político o como un delito inspirado en motivos políticos:

- (a) los delitos comprendidos en la esfera de aplicación del Convenio sobre la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970;
- (b) los delitos comprendidos en la esfera de aplicación del Convenio sobre la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de setiembre de 1971;

¹ European Treaties Series No. 90

- (c) los delitos graves que impliquen un ataque contra la vida, la integridad física o la libertad de personas que gocen de protección internacional, incluidos los funcionarios diplomáticos;
- (d) los delitos que impliquen el secuestro, la toma de rehenes o la privación ilegítima de libertad;
- (e) los delitos que impliquen el uso de bombas, granadas, cohetes, armas de fuego automáticas o cartas o paquetes que contengan un dispositivo explosivo, si dicho uso pone en peligro a las personas;
- (f) la tentativa de cometer uno de los delitos antes mencionados o la participación como coautor o cómplice de una persona que comete o intenta cometer tal delito ».

El artículo 2 añade:

- « 1. A los efectos de la extradición entre Estados contratantes, un Estado contratante podrá decidir que no considerará como un delito político, como un delito conexo con un delito político, o como un delito inspirado en motivos políticos, todo delito grave que constituya un acto de violencia contra la vida, la integridad física o la libertad de una persona y que no esté comprendido en el artículo 1.
- 2. La estipulación precedente se aplicará también a los delitos graves contra la propiedad, que no estén comprendidos en el artículo 1, en el caso de que creen un peligro colectivo para las personas.
- 3. Lo mismo se aplicará además a la tentativa de cometer cualquiera de dichos delitos o a la participación como coautor o cómplice de una persona que cometa tal delito o intente cometerlo ».

Sin embargo, en el artículo 5 se prevé lo siguiente: « Ninguna disposición de la presente Convención debe ser interpretada como implicando la obligación de proceder a la extradición si el Estado al que se pide ésta, tiene serias razones para creer que la demanda de extradición por uno de los delitos mencionados en los artículos 1 ó 2 ha sido hecha con el propósito de perseguir judicialmente o de castigar a una persona a causa de su raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas o si la situación de esa persona puede agravarse por cualquiera de estas razones ».

Se dice que esta disposición fue incorporada a petición de la República de Irlanda; por eso es llamada « cláusula irlandesa ».

Los artículos 6 y 7 disponen que, en el caso de que el delincuente requerido sea hallado en el territorio de un Estado contratante y ese Estado no conceda la extradición, el Estado contratante « tomará las medidas que sean necesarias para establecer su competencia a los efectos de entender sobre cualquiera de los delitos mencionados en el artículo 1 » y « someterá el caso sin excepción alguna y sin demoras injustificadas, a sus autoridades competentes para que puedan iniciar

la acción penal pertinente. Dichas autoridades adoptarán su decisión en las mismas condiciones que en el caso de cualquier delito grave, según las leyes de ese Estado», lo que supone la aplicación del principio « *aut dedere aut judicare* ».

El artículo 8 obliga a los Estados contratantes a « proporcionarse mutuamente la más amplia asistencia judicial en materia penal, en todos los procedimientos relativos a los delitos mencionados en los artículos 1 ó 2 ».

En el artículo 10 se estipula que toda controversia sobre la interpretación o aplicación de la Convención ha de resolverse mediante arbitraje, en la forma prescrita por este artículo, a menos que se llegue a un arreglo amistoso merced a los buenos oficios del Comité Europeo para los Problemas Penales.

Según el artículo 13, « todo Estado podrá, en el momento de la firma o al depositar su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación, declarar que se reserva el derecho de negar la extradición con respecto a todo delito mencionado en el artículo 1, que considere como delito político, como delito conexo con delitos políticos, o como delito inspirado en motivos políticos, a condición de que se comprometa a tener debidamente en cuenta, al evaluar la naturaleza del delito, todo aspecto particularmente grave que presente, incluidos los siguientes:

- (a) que haya creado un peligro colectivo para la vida, la integridad física o la libertad de las personas; o
- (b) que haya afectado a personas ajenas a los móviles que lo inspiraron; o
- (c) que se hayan utilizado medios crueles o péfidos para cometerlo ».

La Convención ha sido muy criticada, especialmente en Francia ², por entenderse que afecta y puede incluso comprometer el derecho de asilo. En Francia 23 organizaciones, entre ellas la « Fédération Nationale des Déportés et Internés Résistants et Patriotes » (FNDIRP), el « Syndicat des Avocats de France », el « Syndicat Général de l'Éducation Nationale » (SGEN) y el « Syndicat de la Magistrature », han formado una « Commission de Sauvegarde du Droit d'Asile ».

En respuesta a esas críticas se ha señalado que el artículo 5 salvaguarda suficientemente el derecho de asilo y también que, como sólo pueden adherirse a la Convención los Estados Miembros del Consejo de Europa, es difícil que surja un conflicto entre la extradición y el asilo.

Resulta oportuno, en consecuencia, examinar más detenidamente la cuestión de si la aplicación de la Convención puede redundar en perjuicio del derecho de asilo. Para ello tal vez sea útil hacer referen-

² «Le droit d'asile en danger» por Philippe Waquet; también «Le monde Diplomatique» de noviembre de 1976, «Le monde» de 12.11.1976 y 18.11.1976 y la revista «Actes» de diciembre-enero 1977

cia a algunas de las actuaciones relativas a la Convención, cumplidas en el Consejo de Europa con posterioridad a la adopción de aquélla.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en su Recomendación 648 (1977) de 26 de enero de 1977, lamentó que no se hubiera consultado a la Asamblea sobre el texto de la Convención, omisión que, según la explicación dada por el Comité de Ministros, se debió a la urgencia de la cuestión. La Asamblea invitó a sus miembros, no obstante, a promover la pronta firma y entrada en vigor de la Convención. En el debate precedente varios miembros, además de criticar el hecho de que la Asamblea no hubiera sido consultada, expresaron su preocupación por la ambigüedad de la Convención y por la posibilidad de que ésta entrara en pugna con disposiciones constitucionales.³ La cuestión de la relación entre la Convención y el asilo fue planteada por el observador del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y por el autor de este artículo en el Comité Parlamentario sobre Población y Refugiados, y también fue objeto de discusión en el Comité Parlamentario sobre Asuntos Jurídicos. La secretaria del Comité sobre Población y Refugiados presentó un Memorándum en el que se llamaba la atención acerca de la Convención sobre el estatuto de los refugiados, de 28 de julio de 1951⁴, de la cual son partes todos los Estados miembros del Consejo de Europa. Dicha Convención contiene, en su artículo 33, el principio generalmente reconocido de la no devolución o *non-refoulement*, según el cual no se puede en modo alguno expulsar o devolver a un refugiado a un territorio donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas. Al mismo tiempo, el artículo 1 F (b) de la misma Convención excluye de su ámbito de aplicación a toda persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar « que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada ». Si el delito es de carácter político, la persona no queda excluida. La definición de ciertos delitos enumerados en los artículos 1 y 2 de la Convención Europea sobre la Represión del Terrorismo, como delitos no políticos, podría tener consecuencias para la aplicación del artículo 1 F (b) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Los delitos podrían calificarse como no políticos aunque hubieran obedecido a motivos políticos, conduciendo tal vez a la exclusión de personas que de otra manera podrían reunir las condiciones necesarias para beneficiar de refugio y asilo.

El Comité sobre Población y Refugiados designó al Sr. de Poi (Italia) como Relator en la materia. El Sr. de Poi presentó una Opinión⁵ en la que expresó el parecer de que las dificultades que pudiera suscitar la Convención Europea sobre la Represión del Terrorismo en relación con el derecho de asilo y el principio de no

³ Informe Oficial AS (28) CR 23 y CR 24

⁴ Naciones Unidas, Colección de Tratados 606, pág. 267

⁵ Documento 4032

devolución no tenían probabilidades de plantearse, a menos que las disposiciones de la Convención se sacasen de su debido y limitado contexto. Propuso modificaciones al proyecto de Recomendación presentado por el Comité de Asuntos Jurídicos, en el sentido de que la Asamblea tuviese presente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, en particular sus artículos 1 y 33, así como el Protocolo de 1967 relativo a dicha Convención, e invitase al Consejo de Ministros a exhortar a todos los gobiernos miembros, a que reafirmasen su intención de mantener una actitud liberal respecto de las personas que buscasen asilo en sus respectivos territorios.

En el Comité de Asuntos Jurídicos, el Sr. Blenk (Austria) se refirió en su informe a algunos aspectos del derecho de asilo⁶, entre ellos la relación existente entre la Convención Europea sobre la Represión del Terrorismo y el derecho de asilo. El informe, que fue adoptado por el Comité, señala con acierto que los fines de la extradición y los del asilo son completamente diferentes. El Sr. Blenk, siguiendo un informe anterior del Presidente del Comité de Asuntos Jurídicos, Sr. Margue (Luxemburgo)⁷, consideró que los temores expresados acerca de la Convención sólo podrían superarse totalmente si se facultase a los individuos amenazados de expulsión o extradición, para apelar ante la Comisión Europea de Derechos Humanos y si dicha apelación tuviese efecto suspensivo. La Comisión ha sostenido, en numerosos casos, que la expulsión o extradición hacia un país en el que los derechos humanos fundamentales sean violados de manera flagrante, constituye una violación del artículo 3 del Convenio Europeo de salvaguarda de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, que prohíbe los tratos o castigos inhumanos o degradantes.⁸ El Comité de Asuntos Jurídicos presentó una Recomendación encaminada a que el Comité de Ministros pidiese a los gobiernos de todos los Estados miembros, que reconociesen el derecho de petición individual de acuerdo al artículo 25 de la Convención Europea de derechos humanos y a que suspendiesen toda medida de extradición o expulsión hacia Estados no contratantes, mientras esté pendiente de consideración la petición hecha por el interesado. La Asamblea aprobó esta Recomendación, con las modificaciones propuestas por el Comité sobre Población y Refugiados, el 7 de octubre de 1977 (Recomendación 817 (1977)).

Los defensores de la Convención afirman que su artículo 5 salvaguarda suficientemente el derecho de asilo y que es improbable que en la aplicación de la Convención se den situaciones en las cuales se cuestione dicho derecho, desde que la Convención sólo está abierta a la adhesión de los Estados miembros del Consejo de Europa, que son Estados democráticos en los que prevalece el imperio del derecho y no se plantean problemas de persecución. También hacen referencia al

⁶ Documento 4021

⁷ Documento 3912

⁸ P. Weis, «Recent developments in the law of territorial asylum» en *Human Rights Journal* (1968), págs. 378-396

párrafo 2 del artículo 3 de la Convención Europea sobre extradición de 1957,⁹ que prohíbe la extradición cuando el Estado a quien ésta se pide tenga serias razones para creer que la solicitud hecha en base a un delito común, tiene por finalidad real perseguir o castigar a una persona a causa de su raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas; o que la situación de esa persona puede verse perjudicada por cualquiera de estas razones. Afirman que la Convención sobre la Represión del Terrorismo no es en sí misma un tratado de extradición y que por lo tanto no afecta al artículo 3 (2) de la Convención sobre Extradición.¹⁰ Evidentemente es poco probable que en la aplicación de la Convención se den — en las circunstancias actuales — situaciones que pongan en riesgo el derecho de asilo. Pero esto no es tan cierto para el futuro. El ejemplo del régimen de los coroneles en Grecia, donde no imperaba el derecho y se violaban groseramente los derechos humanos, es elocuente. El argumento de que la Convención no es en sí misma un tratado de extradición y de que el artículo 3 (2) de la Convención sobre Extradición permanece en vigor, parece difícil de sostener si se considera que la Convención sobre la Represión del Terrorismo establece explícitamente en el artículo 3 que « las disposiciones de todos los tratados y acuerdos de extradición aplicables entre los Estados contratantes, incluida la Convención Europea sobre Extradición, quedan modificados en lo que se refiere a las relaciones entre dos Estados contratantes, en la medida en que sean incompatibles con la presente Convención » y, en el artículo 4, que « a los fines de esta Convención y en la medida en que cualquier delito establecido en los artículos 1 ó 2 no figure como siendo pasible de extradición en ningún convenio o tratado en vigor entre los Estados contratantes, se considerará incluido como tal en la misma ».

Mientras el artículo 3 (2) de la Convención sobre Extradición es *obligatorio* en cuanto prohíbe absolutamente la extradición de una persona hacia un país en el que pueda ser objeto de persecución, el artículo 5 de la Convención sobre Represión del Terrorismo es sólo *permisivo*, desde que no impone la obligación de proceder a la extradición hacia un país de esa índole. Además, hasta ahora la Convención sobre Extradición no ha sido ratificada por varios Estados miembros del Consejo de Europa, como Bélgica, Francia, Islandia, Luxemburgo, Malta, Suecia y el Reino Unido. La aplicación de la recomendación de la Asamblea de reconocer a las personas amenazadas de extradición, el derecho de petición individual ante la Comisión Europea de Derechos Humanos con efecto suspensivo, podría contribuir grandemente a salvaguardar el derecho de asilo, si se aplicara también a la extradición entre Estados contratantes. Pero no todos los Estados miembros del Consejo de Europa han admitido el derecho de petición individual y es poco probable que aquellos que todavía no lo han hecho, como Chipre, Francia, Grecia, Malta y Turquía, lo hagan en un futuro próximo. Otras posibilidades son las

⁹ Colección de Tratados Europeos, No. 24

¹⁰ Documento 3912, parágr. 19

reservas al amparo del artículo 13 de la Convención o las declaraciones interpretativas hechas en el momento de la adhesión, en el sentido de que las disposiciones de los artículos 1 y 2 no se consideren de ningún modo como una derogación de las disposiciones de los artículos 1 y 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y/o de que el artículo 5 de la Convención sobre Terrorismo no debe interpretarse de ningún modo, como una derogación de la obligación impuesta por el artículo 3 (2) de la Convención Europea sobre Extradición.

La cuestión del asilo y los actos terroristas, a saber, el desvío a mano armada y el sabotaje de aeronaves, se ha planteado ya en relación con la redacción del Convenio sobre la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, adoptado en La Haya el 16 de diciembre de 1970, y con el Convenio sobre la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, adoptado en Montreal el 23 de setiembre de 1971. Durante la Conferencia de La Haya, en la que se examinó el Convenio antes mencionado, varios Estados, en particular la Unión Soviética y los Estados Unidos, propusieron la extradición obligatoria de los autores de tales actos, hacia el Estado donde estuviere matriculado el avión. Esta propuesta tropezó con la fuerte oposición de muchos Estados, sobre todo de Europa Occidental, que querían salvaguardar su derecho de otorgar asilo. Estados Unidos retiró su propuesta.

Ambos Convenios contienen una norma idéntica (artículo 7), que dice así: « El Estado Contratante en cuyo territorio se encuentre el presunto delincuente estará obligado, si no procediere a su extradición, a someter el caso a sus autoridades competentes a efectos de iniciar la acción penal pertinente, sin excepción alguna, háyase o no cometido el delito en su territorio. Dichas autoridades adoptarán su decisión del mismo modo que lo harían en el caso de cualquier delito común de naturaleza grave, según la ley de ese Estado », es decir el principio « *aut dedere aut judicare* », ya preconizado por Grotius. En cambio, la Convención Europea sobre Represión del Terrorismo se inclina claramente en favor de la extradición. En los hechos, ha habido casos de personas que han desviado aeronaves para escapar de la persecución. En todos ellos, salvo en uno, los autores no fueron devueltos al país del que habían huído, sino castigados en el país al cual habían escapado. La única excepción es el caso de dos ciudadanos soviéticos que desviaron un avión soviético y lo obligaron a aterrizar en Finlandia. Finlandia los devolvió a la Unión Soviética. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados presentó una enérgica protesta, por cuanto Finlandia es parte en la Convención sobre el estatuto de los refugiados, de 1951.

En resumen, puede decirse que la afirmación de que la Convención Europea sobre la Represión del Terrorismo compromete el derecho de asilo, va demasiado lejos. La no extradición de los autores de delito político no es sino un aspecto del derecho de asilo. En la medida en que en los Estados Contratantes exista un régimen demo-

crático, en el que prevalezca el imperio del derecho, será poco probable que la aplicación de la Convención afecte al derecho de otorgar asilo. Sin embargo, la Convención podría convertirse en un precedente peligroso, si se aplicaran sus principios en otras partes del mundo, donde las condiciones políticas son diferentes.

EL DESARROLLO DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

por Samuel SUCKOW *

Luego de cuatro períodos de sesiones, cuya primera reunión tuvo lugar el 20 de febrero de 1974, la Conferencia sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario, el 10 de junio de 1977 completó su trabajo de redactar dos protocolos adicionales a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, con una ceremonia en la que se firmó un Acta Final **. Estos Protocolos quedarán abiertos a la firma por un período de doce meses a partir del 10 de diciembre de 1977¹. Los Protocolos entrarán en vigor seis meses después de que se hayan depositado dos instrumentos de ratificación o de adhesión en poder del Consejo Federal Suizo, depositario de los Convenios².

En virtud de la premura de las autoridades suizas para que se completara el trabajo en este período de sesiones, los delegados evidenciaron un alto grado de diplomacia e ingenio en lograr acuerdos y resolver los asuntos pendientes. La premura del tiempo no impidió una revisión completa del Protocolo II. La parte relativa a los conflictos no internacionales, fue introducida dos días antes que los artículos salieran del cuarto período de sesiones de la Conferencia, para ser adoptados en Plenario. Este texto revisado, redactado con la finalidad de que fuera aceptado por un número mayor de países, fue aprobado.

Esta Conferencia ofreció un microcosmo para el estudio de las relaciones internacionales en un mundo en evolución. Reunida por primera vez durante la guerra de Vietnam, la Conferencia había comenzado con un espíritu de confrontación Soviético-Americano, especialmente sobre el problema de la participación del Gobierno Revolucionario de Sud Vietnam,

* El Dr. Suckow ha asistido a los cuatro períodos de sesiones de la Conferencia, en nombre de la Comisión Internacional de Juristas. Sus informes anteriores han aparecido en la Revista de la CIJ N.º 12 (junio de 1974), N.º 14 (junio de 1975), y N.º 16 (junio de 1976).

** Los números entre paréntesis que acompañan los números de los artículos en este informe se refieren a los que se asignaron a estos artículos en los Proyectos de Protocolos preparados por el Comité Internacional de la Cruz Roja, o los que fueron introducidos como artículos adicionales durante la Conferencia. Son también los números a que se hizo referencia en los informes anteriores.

pero también sobre otros problemas. En esa situación el tercer mundo pudo jugar un papel decisivo, como árbitro y llevando la iniciativa. La Conferencia terminó, sin embargo, en el fervor de la cooperación Soviético-Americana que se había logrado, según algunos delegados del tercer mundo, a sus expensas.

Uno de los terrenos donde la decepción del tercer mundo fue más manifiesta y la cooperación Soviético-Americana más efectiva, fue el de la restricción de las armas que pudieran causar males superfluos o tener un efecto indiscriminado.

De esta Conferencia no surgieron medidas substanciales sobre restricción de armas y varios intentos para introducir disposiciones sobre armas en el Protocolo I, fueron estrechamente rechazados. Esto es, fracasaron en obtener los dos tercios de votos que las reglas de la Conferencia requieren para la aprobación de una propuesta de fondo.

El principal resultado e innovación del primer período de sesiones, la amplitud de la definición de conflictos internacionales a los efectos de incluir las guerras anticoloniales, fue confirmada y adaptada a los Convenios de Ginebra por varias disposiciones, entre ellas la que extiende la aplicación del estatuto de prisionero de guerra a los combatientes de la guerrilla. Sin embargo, el intento de prohibir que se hagan reservas sobre esas cláusulas innovadoras en el momento de la ratificación, fracasó, exponiendo en forma bastante embarazosa los resultados del compromiso este-oeste. La vigencia de establecer una comisión de investigación sobre violaciones de los Convenios y del Protocolo I, parece haber sido el resultado de otro trueque en las negociaciones finales de la Conferencia.

110 Estados y tres movimientos de liberación asistieron al último período de sesiones. Varios países no concurrieron debido principalmente a consideraciones de tipo personal o financiero. Algunos estados, incluyendo China, Albania y Sud Africa, tomaron la decisión política de no participar.

Protocolo I

El Protocolo I, relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales, tiene 102 artículos y está dividido en seis títulos, con dos anexos.

Título I — Disposiciones Generales

Este título contiene 7 artículos. Los artículos 2 a 7 incluyen definiciones³, la determinación del principio y el fin de la aplicación del Convenio y el Protocolo a una situación determinada⁴, estatuto jurídico de las Partes en conflicto⁵, un artículo importante sobre la designación de las potencias protectoras y de su sustituto⁶, la obligación de formar personal calificado para facilitar el cumplimiento de las responsabilidades asumidas por las partes⁷, y una disposición sobre convocatoria a reuniones de las partes para considerar problemas generales relativos a la aplicación de los Convenios y del Protocolo⁸. Todos fueron adoptados por el Comité I, en el segundo período de sesiones de la Conferencia en 1975⁹, y aprobados por consenso en la reunión Plenaria de este último período de sesiones. Algunos de estos artículos, el 5 sobre Potencias protectoras y el 6 sobre Personal calificado, habían sido votados durante la etapa del Comité.

Sin embargo, no se obtuvo consenso para el famoso artículo que extiende el alcance de los Convenios y del Protocolo a los conflictos

armados « ... en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación... ». La delegación de Israel insistió en someter el artículo a votación. El resultado fue de 87 votos a favor, 1 (Israel) en contra y 11 abstenciones.

De este modo el art. 1 con un lenguaje que deja mucho de ser el deseado, ha logrado una aplastante aceptación internacional. Marca el punto culminante del éxito del tercer mundo y constituye una victoria política para la coalición socialista-tercer mundista que surgió durante el primer período de sesiones. Su efecto práctico, sin embargo, es muy dudoso. Habiendo recibido aceptación general, sin reservas, parecería difícil que cualquier estado admita que él es el estado colonialista al cual se refiere este artículo del Protocolo. Tal admisión estaría intrínseca en la decisión de un Gobierno de aplicar el Protocolo al tipo de conflicto descrito en el art. 1 (4).

Título II — Heridos, Enfermos y Naufragos

Este título de naturaleza claramente humanitaria y no política, aumenta las protecciones establecidas en el Primer y Segundo Convenio de Ginebra. En razón de su carácter no controvertido, los 27 artículos comprendidos en este título fueron adoptados por consenso.

El título está dividido en tres secciones. La Sección I se titula « Protección General », e incluye artículos que se refieren a la terminología¹⁰; situaciones en las que se aplican estas normas, especialmente en los conflictos internacionales¹¹; la regla general del artículo 10 de que los heridos, enfermos y naufragos serán respetados, protegidos y tratados humanamente; la protección de las personas contra los tratamientos médicos que no estén justificados por su estado de salud¹². Las unidades sanitarias no podrán ser objeto de ataque¹³ salvo que al margen de sus fines humanitarios, realicen actos perjudiciales para el enemigo¹⁴.

En el caso de ocupación de un territorio, el art. 14 establece las condiciones específicas en las que pueden ser requisadas las unidades sanitarias civiles, y el art. 15 habla de la protección dispensada al personal civil que cumpla funciones sanitarias y religiosas.

El art. 16 establece una serie de principios que prohíben castigar u obligar al personal médico a realizar o actuar en forma contraria a las normas de la deontología médica.

Luego sigue un artículo sobre el cometido de la población civil con respecto a los heridos, enfermos y naufragos¹⁵, y otro sobre cómo puede ser identificado el personal sanitario y religioso y las unidades y los medios de transporte sanitario¹⁶. Los Estados que no sean Partes en el conflicto, ya sean neutrales o no, observarán las disposiciones del presente Protocolo respecto de aquellas personas protegidas por este título que sean recibidas o internadas en su territorio¹⁷. Finalmente, hay una prohibición general de represalias contra las personas y los bienes protegidos por el presente Título¹⁸. Estas disposiciones fueron adoptadas por consenso en el Comité y en sesión Plenaria.

La Sección II del Título II se relaciona con los medios de transporte sanitarios. Los artículos disponen el respeto y protección de los vehículos sanitarios¹⁹, y amplían la protección proporcionada a los buques hospitalares en virtud de las disposiciones del II Convenio, especialmente cuando transporten heridos, enfermos y naufragos civiles²⁰. Otros buques y embar-

caciones sanitarias están comprendidas en el art. 23 (24) pero no en el mismo grado que los establecidos en el artículo precedente.

El art. 24 (26) establece que las aeronaves sanitarias serán respetadas y protegidas de conformidad con las disposiciones subsiguientes.

Las normas difieren según se trate de aeronaves que efectúen vuelos en zonas no dominadas por la parte adversa²¹, o cuyo dominio de hecho no esté claramente establecido²² o sobre zonas dominadas por el enemigo²³.

Se prohíbe utilizar las aeronaves sanitarias para tratar de obtener una ventaja militar así como para transportar equipo militar²⁴.

En el art. 29 (30) se establece la obligación para las partes beligerantes de notificar al adversario los vuelos a realizar por las aeronaves sanitarias, y para el adversario la de acusar recibo de la notificación, y en el art. 30 (31) la obligación para las aeronaves sanitarias de aterrizar o amarrar para ser objeto de inspección. Finalmente, por el art. 31 (32) los Estados que no sean parte en el conflicto están alcanzados por las obligaciones establecidas para las aeronaves sanitarias.

La tercera y última Sección de este título, propuesta a instancia de los Estados Unidos, está claramente referida a la experiencia de USA para obtener información acerca de sus desaparecidos y muertos en la Guerra de Vietnam. La Sección titulada « Personas desaparecidas y fallecidas » está gobernada por el principio general de que la actividad de las Partes deberá estar motivada ante todo por el derecho que asiste a las familias de conocer la suerte de sus miembros²⁵. Los artículos que siguen establecen las obligaciones de las Partes con respecto a las personas desaparecidas²⁶ y los restos de las personas fallecidas²⁷.

Título III — Métodos y Medios de Guerra. Estatuto de Combatiente y de Prisionero de Guerra

Como lo sugiere el Título, la Sección I se refiere a un aspecto de los « Métodos y Medios de Guerra », que no estaba cubierto anteriormente por los Convenios de Ginebra de 1949. Es uno de los primeros avances de este Protocolo.

Las normas básicas son que el derecho a elegir los métodos o medios de hacer la guerra no es ilimitado y que quedan prohibidos los métodos o armas que causan males superfluos o sufrimientos innecesarios, así como los métodos o medios que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural²⁸. Las partes también están obligadas a considerar las normas básicas precedentes en relación con el empleo de nuevos métodos o armas de guerra²⁹.

Una serie de artículos adicionales se refieren a los métodos y medios de combate. Estos incluyen artículos que prohíben matar, herir, o capturar a un adversario valiéndose de medios que son definidos como pérfidos³⁰; hacer uso indebido de distintivos, emblemas, signos o señales³¹, o banderas, emblemas, insignias o uniformes militares de las partes adversas o de estados neutrales³², u ordenar que no haya supervivientes, amenazar con ello al adversario o conducir las hostilidades, en función de tal decisión³³. Un enemigo que está *fuera de combate*, v.g. que haya sido capturado, o que exprese claramente su intención de rendirse o que esté incapacitado de defenderse a causa de heridas, o de enfermedad, o que esté inconsciente, no podrá ser objeto de ataque³⁴. Este artículo contiene también una cláusula

que tiene su razón de ser en el combate de tipo guerrilla. Es una especie de reciprocidad hacia los adversarios que aceptan tratar a los miembros de la guerrilla como combatientes con derecho al estatuto de prisionero de guerra, para el caso de que sean capturados. Se establece que los prisioneros de guerra que hayan caído en poder de una parte adversa, en condiciones de combate inhabituales que impidan su evacuación en la forma prevista en el III Convenio, serán liberados, debiendo adoptarse todas las precauciones posibles para garantizar su seguridad.

Los artículos antes mencionados de este Título, fueron el resultado de acuerdos políticos salvo el siguiente que constituyó una excepción a esa norma. Se refiere a personas que se lancen en paracaídas de una aeronave en peligro. En el período de sesiones de 1976 se redactó una disposición del artículo que establecía que una persona que se lanzaba en paracaídas podía ser objeto de ataque si parecía que iba a descender en territorio dominado por sus tropas o por fuerzas aliadas a ellas. Esto fue propuesto por varios países del Tercer Mundo y apoyado por los movimientos de liberación sobre la base de que los pilotos, si podían volver a sus líneas, volarían nuevamente causando serias bajas y destrucción entre aquellos cuya capacidad militar no les permite disponer de una defensa aérea adecuada. Fue aprobada en el Comité donde el bloque de Europa del Este se abstuvo. Sin embargo, estos países del bloque del Este también disponen de fuerzas aéreas y pensaron nuevamente el tema. En el período de sesiones de 1977, el artículo fue ventilado nuevamente y las palabras molestas retiradas. La nueva versión fue aprobada por el Comité por 52 votos contra 4, con 22 abstenciones y en Plenario, por 71 votos contra 21, con 11 abstenciones.

La Segunda Sección del Título III se refiere al estatuto de combatiente y de prisionero de guerra. En el período de sesiones de 1976, el Comité III ya había aprobado por consenso el artículo, definiendo qué se comprende por fuerzas armadas de una parte³⁵, la protección de las personas que han tomado parte en las hostilidades y caen en poder de una parte adversa³⁶, así como la definición de lo que constituye espionaje³⁷.

Al espinoso artículo sobre prisioneros de guerra, entonces conocido como art. (42) y actualmente 44³⁸, se lo pasó por alto en el tercer período de sesiones porque no se obtuvo consenso. Este artículo fue el primero en ser considerado por el Comité III este año y como el consenso no era aún posible, se votó con el siguiente resultado: 66 votos a favor, 2 (Israel y Brasil) en contra y 18 abstenciones. Cuando el asunto llegó a Plenario, Israel solicitó que el artículo fuera nuevamente puesto a votación. Esta vez el resultado fue de 73 votos a favor, 1 (Israel) en contra y 21 abstenciones.

Al terminar el período de sesiones de 1976, parecía estancada la aprobación del artículo sobre el problema de los mercenarios (Cf. CIJ, Revista N.º 16, p. 58, versión inglesa). Constituyó un buen augurio para el trabajo de la etapa final el que desde el principio un texto de compromiso fuera adoptado por consenso en el Comité y en Plenario.

Priva al mercenario del derecho al estatuto de combatiente o de prisionero de guerra, pero no prohíbe que se le otorgue cualesquiera de los estatutos por la parte adversa.

El artículo define el término mercenario mediante una serie de limitaciones. Es mercenario aquel que, no sea nacional de una parte en conflicto, ni residente en un territorio controlado por esa parte, ni miembro de las fuerzas armadas de esa parte, ni enviado por otro Estado como miembro de sus fuerzas armadas, que haya sido especialmente reclutado a fin de

combatir en un conflicto armado, que de hecho tome parte directa en las hostilidades, y que tome parte en las hostilidades animado esencialmente por el deseo de obtener un provecho personal, evidenciado por la promesa efectiva de una retribución material considerablemente superior a la prometida o abonada a los combatientes de grado y funciones similares, en las fuerzas armadas de esa parte ³⁹.

Título IV — Población Civil

El Título IV es la secuela directa del Cuarto Convenio de Ginebra relativo a la Protección de Personas Civiles en Tiempos de Guerra.

La Sección I contiene la « Protección General contra los Efectos de las Hostilidades ». El Capítulo I incluye la norma fundamental de que las operaciones militares podrán ser dirigidas solamente contra objetivos militares ⁴⁰, y la definición de lo que se entiende por ataque.

El Capítulo II define a las personas civiles y a la población civil ⁴¹ y prohíbe los ataques indiscriminados y represalias contra los civiles ⁴². Estas disposiciones fueron aprobadas pese a los argumentos de Francia de que los artículos impropriadamente inhibían a la Parte de conducir una defensa adecuada de su territorio ⁴³.

Los artículos sobre protección de los bienes culturales y de los lugares de culto ⁴⁴; protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, incluso la prohibición de hacer padecer hambre a la población civil como un método de guerra ⁴⁵; la prohibición de métodos de guerra con la intención o expectativa de causar daños al medio ambiente natural, incluyendo la prohibición de ataques contra el medio ambiente natural como represalias ⁴⁶; y un artículo limitando las situaciones en que pueden llevarse a cabo ataques contra instalaciones que contienen fuerzas peligrosas tales como presas, diques y las centrales nucleares de energía eléctrica ⁴⁷, mantuvieron el consenso en la sesión Plenaria.

El primer artículo ⁴⁸ del Capítulo IV de la Sección I, titulado « Medidas de Precaución » fue objeto de votación tanto en el Comité como en Plenario. Establece una « regla de proporcionalidad » para determinar la viabilidad de un ataque. El Comandante deberá abstenerse de decidir un ataque cuando sea de prever que causará incidentalmente muertos o heridos en la población civil, daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista. No hubo votos opositores. El argumento de quienes se abstuvieron (3 en el Comité, 4 en Plenario) fue de que no era una regla práctica a aplicar por el comandante de las operaciones.

El art. 58 (51) que impone a las partes en conflicto, hasta donde sea factible, alejar de la proximidad de objetivos militares a la población civil y evitar situar objetivos militares en el interior o en las proximidades de zonas densamente pobladas, fue también sometido a votación a solicitud de Francia. El resultado fue de 80 votos afirmativos, ninguno en contra y 8 abstenciones. El argumento de la delegación francesa fue que en los países altamente poblados, el cumplimiento exacto de las disposiciones de este artículo significaría abstenerse de defender su territorio en caso de ataque.

Nuevamente se logró unanimidad para los dos artículos del Capítulo V de la Sección I titulado « Localidades y zonas bajo protección especial », a saber, el art. 59 (52) referente a localidades no defendidas y el art. 60 (53) a zonas desmilitarizadas.

El último capítulo de la Sección I se refiere a los servicios de protección civil y sus siete artículos fueron aprobados por consenso luego de considerables dificultades. El problema mayor radicó en las diferencias en la forma en que está organizada la protección civil. En algunos países es una función puramente civil, en otros, particularmente en Europa del Este es dirigida por unidades sometidas a disciplina militar. Se llegó al acuerdo de incluir dichas unidades militares dentro de las protecciones acordadas al personal de protección civil, pero deberán estar asignadas permanentemente a tales tareas y no podrán tener por cometido ningún otro servicio militar.

Los artículos de este capítulo, además de las normas sobre definiciones y ámbito de aplicación ⁴⁹, abarcan el otorgamiento de protección general a los organismos civiles de protección civil, su personal, edificios y material ⁵⁰; el tratamiento de los organismos civiles de protección civil en los territorios ocupados ⁵¹; las circunstancias en las que puede cesar la protección previamente acordada ⁵²; los signos y señales de identificación de los servicios de protección civil y de su personal ⁵³, y finalmente la protección y límites a la protección de los miembros de las fuerzas armadas y unidades militares asignadas a organismos de protección civil ⁵⁴.

La Sección II de este Título IV está dedicada a los socorros en favor de la población civil y fue adoptada por consenso en el Comité II. Establece que en los territorios ocupados, la potencia ocupante asegurará la provisión de ropa de vestir y de cama, alojamientos de urgencia y otros suministros que sean esenciales para la supervivencia de la población civil ⁵⁵. En el art. 70 (62) se determinan las modalidades de las acciones de socorro en los territorios no ocupados. La protección está limitada a las acciones de socorro que tengan carácter humanitario e imparcial y sean realizadas sin ninguna distinción de carácter desfavorable. El art. 71 (62bis) dispone para el personal de socorro la obligación de no exceder los límites de su misión, y para aquellos que cumplan con los requisitos del artículo, su respeto y protección.

La Sección III, referida al « Trato a las Personas en Poder de una Parte en Conflicto » completa el campo de las normas referentes a los derechos humanos. Está dividida en tres capítulos: disposiciones sobre protección de las personas y de los bienes en poder de una parte en conflicto, disposiciones especiales en favor de las mujeres y de los niños, y un artículo específico sobre periodistas que realicen misiones profesionales peligrosas.

En el Capítulo I, el art. 72 (63) establece que las disposiciones de esta Sección completan las normas relativas a la protección humanitaria de las personas civiles y de los bienes de carácter civil enunciadas en el IV Convenio de Ginebra, en sus Títulos I y III, y las demás normas aplicables de derecho internacional, referentes a la protección de los derechos humanos fundamentales durante los conflictos armados de carácter internacional.

El primer artículo de fondo garantiza la protección de las personas consideradas como apátridas o refugiadas de acuerdo a los instrumentos internacionales aceptados por las partes interesadas o a la legislación nacional del Estado que las haya acogido o en el que residan ⁵⁶. El artículo siguiente establece que las partes en conflicto facilitarán en toda la medida de lo posible la reunión de las familias y alentarán la labor de las organizaciones humanitarias que se dediquen a esta tarea ⁵⁷.

El art. 75 (65) es uno de los más importantes del Protocolo, es equivalente a una Declaración de Derechos, aplicable en circunstancias de conflictos armados.

Comienza con una declaración general de que las personas que estén en poder de una Parte en conflicto, serán tratadas en toda circunstancia con humanidad, sin distinción alguna de carácter desfavorable basada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión o las creencias, las opiniones políticas o de otro género, el origen nacional o social, la fortuna, el nacimiento u otra condición o cualesquiera otros criterios análogos. Le sigue la prohibición de ciertos actos en todo tiempo y lugar. Estos incluyen: el homicidio; la tortura de cualquier clase, tanto física como mental; las penas corporales y las mutilaciones. También incluye los atentados contra la dignidad personal, la toma de rehenes, las penas colectivas y las amenazas de realizar los actos mencionados. El artículo contiene también una serie de garantías procesales para las personas detenidas y las sometidas a la justicia.

El Capítulo II se refiere específicamente a la protección de las mujeres y de los niños. Las mujeres serán protegidas en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor. Insta a las Partes a que procuren evitar la imposición de la pena de muerte a las mujeres encintas o a las madres con niños de corta edad a su cargo, por delitos relacionados con el conflicto armado, y establece que no se ejecutará la pena de muerte impuesta a esas mujeres por tales delitos ⁵⁸.

En virtud del art. 77 (68) los niños son objeto de protección especial. El aspecto más importante contenido en este artículo es la prohibición de ejecutar la pena de muerte impuesta a personas que, en el momento de la infracción, fueren menores de 18 años.

El art. 78 (69) establece la regla general de que ninguna Parte en conflicto dispondrá la evacuación a un país extranjero de niños que no sean nacionales suyos, salvo en caso de evacuación temporal cuando así lo requieran razones imperiosas relacionadas con la salud del niño, su tratamiento médico o, excepto en territorio ocupado, su seguridad. Aún en estas circunstancias limitadas se requerirá el consentimiento de los padres, tutores o personas responsables de su guarda.

El Capítulo final de esta sección se refiere a los periodistas, disponiendo que serán considerados como personas civiles y propone una tarjeta de identidad para identificarlos.

Título V — Ejecución de los Convenios y del presente Protocolo

Varios de los artículos de la Sección I « Disposiciones Generales », del Título V, fueron adoptados por consenso. Hubo acuerdo para constreñir a las partes a que tomaran todas las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que les incumben ⁵⁹; dispensar al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y a las respectivas organizaciones de la Cruz Roja todas las facilidades necesarias para que puedan desempeñar las tareas que se les atribuyen en los Convenios y en el Protocolo ⁶⁰; y facilitar la asistencia de asesores jurídicos para asesorar a los comandantes militares acerca de la aplicación de estos documentos ⁶¹. El art. 84 (73) establece la comunicación de traducciones oficiales del Protocolo, así como las leyes y reglamentos que adopten para garantizar su aplicación.

Hubo, sin embargo, cierta controversia con respecto al art. 83 (72) que se refiere al compromiso de las partes de difundir lo más ampliamente posible los Convenios y el Protocolo. Cuando el artículo salió del Comité contenía un tercer párrafo que solicitaba a las partes hacer informes

periódicos al depositario (la Confederación Suiza) y al CICR, sobre su actividad de difusión. Hubo oposición a esta disposición, conducida por la Unión Soviética. En Plenario, el párrafo no obtuvo los dos tercios de votos necesarios y fue eliminado.

La Sección II titulada « Represión de las infracciones de los Convenios o del presente Protocolo » dio lugar a varios conflictos. Las disposiciones más importantes se encuentran en el art. 85 (74) referente a la represión de las infracciones ⁶², el que fue aprobado por consenso. Sin embargo, no fue aceptada la enmienda de Filipinas, que trataba de incluir entre las infracciones graves, el uso de ciertas armas específicas como las balas de expansión y el gas venenoso.

El Comité I en su período de sesiones de 1976, adoptó el artículo original (75) como art. 85 (74) sub párrafo 3(f), estableciendo como infracción el uso péfido del signo distintivo de la Cruz Roja o de otros signos protectores.

En el mismo período fue adoptado por consenso, que se mantuvo en Plenario, el art. 86 (76) según el cual deberán reprimirse las infracciones graves que resulten del incumplimiento de un deber de actuar; responsabiliza a los superiores por los actos cometidos por sus subordinados, cuando no hayan tomado todas las medidas factibles que estuvieran a su alcance para impedir o reprimir la infracción.

El resto de los artículos de esta sección fue debatido en el Comité I en el período de sesiones de la Conferencia de 1977. A pesar de algunas abstenciones en el Comité, la reunión Plenaria adoptó por consenso el art. 87 (76bis) sobre la obligación de los jefes militares de impedir y reprimir las infracciones. Otro artículo, sobre la posibilidad de utilizar la excusa de haber actuado en cumplimiento de órdenes superiores, al cometer una infracción en ciertas circunstancias ⁶³, fue aprobado por el Comité por simple mayoría, pero no logró los dos tercios requeridos en Plenario.

Un artículo propuesto en el proyecto del CICR ⁶⁴ sobre extradición fue rechazado en el Comité. El primer párrafo habría permitido a las partes considerar las infracciones graves como delitos sujetos a extradición. El segundo párrafo habría establecido que nada podría perjudicar el derecho de un Estado que no es parte de los Convenios, ni del Protocolo, a otorgar la extradición de sus nacionales para que fueran juzgados fuera de su territorio.

Otro artículo, que no tuvo unanimidad en el Comité, y que fue aprobado en Plenario con solamente tres abstenciones, fue el 88 (79) relativo a la asistencia mutua judicial en materia penal. El párrafo más controvertido fue el 2 que dice que las partes « ... tomarán debidamente en consideración la solicitud (de extradición) del Estado en cuyo territorio se haya cometido la infracción alegada ».

Otra disposición establece que en situaciones de violaciones graves de los Convenios o del Protocolo, las Partes se comprometen a actuar, conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas ⁶⁵.

Los artículos relativos a las represalias, la comisión internacional de encuesta, y se supone, el derecho de hacer reservas, fueron objeto de un acuerdo Este-Oeste que dominó los últimos días de la labor del Comité I y se continuó en Plenario.

Hubo seria oposición a una propuesta de Francia⁶⁶ de incorporar un artículo que autorizaba y regulaba el uso de represalias en ciertas circunstancias; también hubo una vigorosa oposición de la Unión Soviética a la propuesta de crear una comisión de encuesta con jurisdicción coercitiva.

Estos fueron los elementos más evidentes de un compromiso por el que fueron admitidas las represalias excepto cuando las prohibiera una disposición específica y por el que se permitió actuar a la comisión de encuesta sólo cuando las partes en el conflicto dieran su consentimiento. Hay razón para creer que el apoyo dado a la Unión Soviética para que se aceptara su posición sobre la comisión de encuesta, provocó el apoyo tácito a la posición Occidental de evitar cualesquiera artículo específico que limitara el hacer reservas.

El artículo sobre Comisión Internacional de Encuesta que se aprobó finalmente⁶⁷, dispone la constitución de dicho cuerpo en el momento en que 20 Partes contratantes por lo menos, hayan declarado aceptar la competencia de la Comisión con relación a cualquier otra Alta Parte contratante que acepte la misma obligación. Los Estados interesados en hacer esta declaración deberán recordar que los gastos administrativos de la Comisión serán sufragados mediante contribuciones de los Estados que hayan hecho la declaración, y mediante contribuciones voluntarias.

En todos los otros casos y suponiendo que la Comisión haya comenzado su existencia, lo que ciertamente no es seguro, la Comisión procederá únicamente a una investigación si tiene el consentimiento de todas las partes interesadas.

En el caso de encuesta, la Comisión presentará un informe a las Partes, pero no podrá hacer públicas sus conclusiones. Esta restricción tiene poco sentido porque no hay nada que impida a las partes hacer público el informe, para beneficiarse de su contenido.

En Plenario, un grupo de Estados del Tercer Mundo trató de establecer una jurisdicción coercitiva para el caso de territorios ocupados. A ello se opuso el Este y el Oeste, pero la solidaridad del bloque Socialista no se mantuvo en la votación. Cuba y Corea del Norte votaron en favor de la propuesta y Vietnam se abstuvo. Rumania, que a menudo votó independientemente durante la conferencia, también votó a favor. A la propuesta le faltó un voto para obtener los dos tercios requeridos.

En opinión de este observador, un lugar más propicio para introducir el concepto de jurisdicción coercitiva hubiera sido el de las infracciones ocurridas en el territorio de la parte que solicita la investigación, siempre que estuviera bajo su control. El argumento de violación de soberanía no se hubiera aplicado y el problema de efectuar investigaciones en un territorio dominado por una parte que se niega a permitir entrar a los investigadores no se hubiera planteado. Con lo que, los bombardeos indiscriminados podrían ser identificados más fácilmente. Tal como se estableció en el nuevo artículo, no hay muchas posibilidades para una investigación efectiva.

Finalmente, en este Título se agregó un artículo propuesto por Vietnam, según el cual la parte que violare las disposiciones de los Convenios y del Protocolo estará obligada a indemnizar si hubiere lugar a ello. La Parte será responsable de todos los actos cometidos por las personas que formen parte de sus fuerzas armadas. Este artículo fue aceptado por consenso en el Comité y en Plenario.

Título VI — Disposiciones finales

Los 6 artículos de este Título final del Protocolo I no requieren mayor desarrollo. Como ya se señaló el Protocolo quedará abierto a la firma el 10 de diciembre de 1977 y seguirá abierto durante un período de 12 meses⁶⁸. Se urge la ratificación lo antes posible mediante el depósito de los instrumentos, en poder del Consejo Federal Suizo⁶⁹. El Protocolo queda abierto a la adhesión de toda Parte en los Convenios no signataria del Protocolo⁷⁰. Entrará en vigor seis meses después de que se hayan depositado dos instrumentos de ratificación o de adhesión y para cada parte que lo ratifique o que se adhiera a él ulteriormente, entrará en vigor seis meses después que haya depositado su instrumento⁷¹. Las propuestas de enmienda se comunicarán al depositario, el cual, tras celebrar consultas con todas las Altas Partes contratantes y con el Comité Internacional de la Cruz Roja, decidirá si conviene convocar una conferencia para examinar la enmienda⁷². Todos estos artículos sobre procedimiento fueron adoptados por consenso en el Comité I y en Plenario.

El art. 96 (84) aprobado por consenso en el Comité, fue objeto de votación en Plenario a propuesta de Israel. El punto de discusión fue el párrafo 3, que establece que los movimientos de liberación podrán « comprometerse a aplicar los Convenios y el presente Protocolo en relación con ese conflicto armado, por medio de una declaración unilateral dirigida al depositario ».

Los Convenios y el Protocolo entrarán en vigor con efecto inmediato respecto al movimiento de liberación, que asumirá los mismos derechos y obligaciones que los de las Altas Partes contratantes; y los Convenios y el Protocolo obligarán por igual a todas las Partes en conflicto. La votación fue de 93 votos a favor, 1 (Israel) en contra, y dos (Tailandia y España) abstenciones.

Esto completa los artículos aprobados del Protocolo I, pero dos artículos incluídos en el proyecto, que resultaban de importancia para este Título final no fueron adoptados. Uno, era el propuesto como art. (85) referente al derecho de hacer reservas. En su forma original, el proyecto del CICR proponía limitar el derecho de hacer reservas, excluyendo los artículos relativos a las potencias protectoras; protección de los heridos y enfermos; límites a la elección de métodos y medios de guerra; prohibición de la perfidia; organización de las fuerzas armadas, en forma tal, que sean aptas para cumplir las normas del derecho internacional; salvaguarda del enemigo *fuera de combate*; y la obligación de no atacar a las personas civiles y a los bienes de carácter civil. Esto hubiera implicado el derecho de hacer reservas con respecto a los demás artículos. Sin embargo, con el desarrollo de la Conferencia el problema dominante fue la extensión de los Convenios y del Protocolo a las guerras de liberación. Algunas delegaciones del Tercer Mundo, que apoyaron vigorosamente la extensión, temieron que la aceptación de varios artículos relativos a ese problema, fueran socavados por las reservas presentadas por las principales potencias Occidentales. Por esta razón, esas delegaciones buscaron incluir una cláusula que impidiera hacer reservas sobre los artículos más importantes relativos a las guerras de liberación. Por otro lado, las potencias Occidentales adoptaron la posición de que no debería haber un artículo sobre reservas, sino que debería aplicarse la norma general del derecho internacional sobre ratificación de tratados, que prohíbe hacer reservas que sean incompatibles con el objetivo o propósito de un convenio. La cláusula de reserva propuesta por las delegaciones del Tercer Mundo no fue adoptada al no obtener los dos

tercios necesarios. Para sorpresa de las delegaciones del Tercer Mundo, los países de Europa del Este votaron con los países Occidentales contra la propuesta en el Comité y se abstuvieron en Plenario. Ello produjo fuertes conjeturas de que la Unión Soviética y sus aliados más directos estaban pagando el precio del apoyo que habían dado los Occidentales al artículo sobre la Comisión Internacional de Encuesta.

El otro debate importante de este Título fue el propuesto art. (86bis) por el que se establecía un procedimiento de revisión de la norma referente a las armas convencionales que causan sufrimientos innecesarios o tienen un efecto indiscriminado. Esto se abordará más adelante en la discusión sobre las armas.

El Protocolo I tiene dos anexos, uno relativo al reglamento y medios de identificación del personal protegido; signos distintivos, señales luminosas y de radio; aeronaves sanitarias; planes de vuelo; personal y material de protección civil; instalaciones que contienen fuerzas peligrosas; códigos y otros medios de comunicación. Este anexo se divide en 16 artículos. El anexo II sólo tiene un artículo que se refiere a la tarjeta de identidad de periodista en misión peligrosa.

Finalmente, la Conferencia adoptó el preámbulo del Protocolo I. Ello fue objeto de un largo debate en el Grupo de Trabajo C del Comité I. El bloque socialista enfatizaba la prohibición del uso de la fuerza en virtud de la Carta de Naciones Unidas y los Occidentales deseaban asegurar que los Convenios y el Protocolo se aplicaran a todas las víctimas de la guerra sin distinción de la naturaleza u origen del conflicto armado ni de las causas expuestas por, o atribuidas a, las partes en el conflicto.

El resultado fue la reunión de ambos conceptos. En primer lugar se recuerda que todo Estado tiene el deber de abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado. Luego expresa que consideran que es necesario, sin embargo, reafirmar y desarrollar las disposiciones del derecho humanitario aplicables a los conflictos armados y que ninguna disposición del Protocolo ni de los Convenios de Ginebra de 1949 puede interpretarse en el sentido de que legitime o autorice cualquier acto de agresión u otro uso de la fuerza, incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. En conclusión, el Preámbulo reafirma que el Protocolo y los Convenios deben aplicarse a todas las personas protegidas por estos instrumentos, sin tener en cuenta el origen del conflicto armado o las causas invocadas por, o atribuidas a las partes. Fue adoptado por consenso en el Comité I y en Plenario.

El Protocolo I fue adoptado por consenso por la Conferencia, no sin que antes la delegación de Francia aclarara que si el Protocolo hubiera sido puesto a votación, Francia se habría abstenido.

El debate sobre las armas

En los informes anteriores publicados en la Revista, se hizo referencia al establecimiento de un Comité Ad-hoc en el primer período de sesiones, para tratar de llegar a un acuerdo sobre la prohibición o restricción del empleo de determinadas armas convencionales que tienen efecto indiscriminado o que pueden causar sufrimientos innecesarios. El Comité se reunió durante los cuatro períodos de sesiones de la Conferencia y además convocó a dos reuniones de expertos entre los períodos. A pesar de ello no surgió ningún acuerdo.

Por un lado, la Unión Soviética y sus aliados insistieron todo el tiempo en que la Conferencia no estaba autorizada para llegar a un acuerdo sobre armas, sino que ese era un asunto de los organismos internacionales encargados del desarme. Las Potencias Occidentales aunque no recusaron la competencia del Comité, estuvieron de todas formas menos que entusiastas para llegar a acuerdos concretos en esta etapa.

El informe final del Comité señaló la conveniencia de prohibir el empleo de proyectiles que estallan en fragmentos, no detectables por rayos X. Se llegó también a un acuerdo más limitado con relación a las minas terrestres y a las trampas explosivas. Luego de larga discusión, los delegados estaban lejos aún de llegar a un acuerdo sobre armas tales como las de proyectiles de calibre pequeño y de alta velocidad, armas que producen ondas expansivas y armas incendiarias como el napalm.

Varios delegados del Tercer Mundo se sintieron frustrados, actitud que fue señalada por el delegado de México al decir «... la indiferencia o la táctica de dilación de parte de las Potencias militares que no han llevado adelante ninguna propuesta y que han calificado de negativo el esfuerzo hecho para asegurar que todo el trabajo realizado no se pierda en el vacío» actitud manifestada en el Comité I y en Plenario.

En la sesión Plenaria las delegaciones del Tercer Mundo apoyaron generalmente las propuestas tendientes a la restricción de ciertas armas. El primer debate versó sobre una propuesta de enmienda efectuada por Filipinas, que establecía como una infracción grave al Protocolo el uso de balas de expansión en violación de la Declaración de La Haya de 1899, o el uso de gases asfixiantes, venenosos o de otro tipo, en violación del Protocolo de Ginebra de 1925. El debate principal se centró en una propuesta de México para establecer un Comité de Estados encargado de considerar y adoptar recomendaciones con miras a la prohibición o restricción del uso de armas convencionales que puedan causar males superfluos o tener efectos indiscriminados. En base a la recomendación del Comité, el gobierno depositario sería autorizado a convocar una Conferencia con el objeto de adoptar acuerdos sobre tales armas. Las propuestas filipina y mexicana no fueron aceptadas por no haber logrado los dos tercios necesarios. En estos votos, el Este y el Oeste convinieron en oponerse y derrotar a la mayoría formada por las naciones del Tercer Mundo.

Las pasiones surgidas sobre el problema de las armas y la estrechez de los votos, particularmente porque se requería una mayoría de dos tercios, debe haber dado a las partes materia de reflexión.

Se introdujeron tres proyectos de resolución para continuar con el trabajo del Comité Ad-hoc. En la última semana las consultas dieron por resultado un proyecto común que fue adoptado por consenso. La resolución recomienda que los documentos elaborados por el Comité Ad-hoc sean enviados a los gobiernos de los Estados representados en la Conferencia y al Secretario General de Naciones Unidas. Además recomienda que se convoque una Conferencia gubernamental, a más tardar en 1979, con miras a lograr acuerdos sobre la prohibición o restricción del empleo de determinadas armas convencionales, la aceptación de un mecanismo para la revisión de cada uno de esos acuerdos y para el examen de las propuestas de nuevos acuerdos.

Por lo tanto la Conferencia terminó este punto con una nota positiva.

Protocolo II

Debe recordarse que a la Conferencia Diplomática se le encargó la tarea de elaborar dos Protocolos. El primero relativo a los conflictos armados internacionales ha sido analizado *in extenso*. El segundo se refiere a los conflictos armados no internacionales, es decir internos.

En los Convenios de Ginebra, la única referencia a este tipo de conflicto es el artículo 3, de igual texto en los cuatro Convenios. Dicho artículo establece la aplicación de ciertas normas mínimas que incluyen: dispensar tratamiento humanitario a las personas que no participen directamente en las hostilidades, aquellas que hayan depuesto las armas y las que hayan quedado fuera de combate. Más específicamente el artículo prohíbe los atentados contra la vida y la integridad corporal de las personas, especialmente el homicidio, la tortura, mutilaciones, tratos crueles y suplicios; la toma de rehenes; los tratos humillantes y degradantes; las condenas dictadas y las ejecuciones efectuadas sin juicio previo emitido por un tribunal regularmente constituido.

Este artículo también contiene algunas disposiciones no compulsivas, entre ellas una que dispone que las entidades humanitarias imparciales, como el CICR, podrán ofrecer sus servicios a las partes contendientes y éstas se esforzarán en poner en vigor por vía de acuerdos especiales la totalidad o parte de las demás disposiciones del Convenio.

Desde que los Convenios fueron adoptados en 1949, ha predominado este tipo de conflicto interno; otros conflictos constituyen una forma híbrida o están en la zona entre los conflictos internacionales e internos. Ello ha llevado a que se abogara por una reglamentación más rigurosa desde el punto de vista humanitario, de dichos conflictos.

Desde el principio de la Conferencia Diplomática fue evidente que no había unanimidad sobre este asunto. Varios países en desarrollo, que han hecho o hacen frente al peligro real de conflictos internos, no escondieron su hostilidad hacia la idea de un Protocolo sobre ese problema. Otros propusieron limitar las protecciones para que el Protocolo pudiera ser aceptado por un mayor número de Estados ⁷³.

Sin embargo, la Conferencia elaboró numerosos artículos en todas las secciones, preparando un documento muy completo, con consenso manifiesto y aparentemente sin pensar en las corrientes ocultas de oposición o descontento que produjo este Protocolo.

Es justo hacer notar que en forma progresiva, se incorporaron, en el primer período de sesiones las guerras anticoloniales al estatuto internacional y luego, en el segundo período de sesiones, se limitó la aplicación de este Protocolo a las situaciones donde las fuerzas disidentes controlan parte del territorio; el posterior consenso fue más por desinterés que por aprobación. Como quiera que sea, la Conferencia llegó a la reunión Plenaria con una serie de artículos para ser aprobados.

La relativa calma y el progreso seguro del Protocolo II eran ilusorios. Entre bastidores las negociaciones estaban en plena marcha. Capitaneadas por los Jefes de delegación de Paquistán, Canadá y USA, emergieron en las discusiones dos días antes de que comenzara la votación sobre los artículos del Protocolo II, y 10 días antes de la finalización de la Conferencia se presentó como enmienda, un texto llamado « Proyecto Simplificado del Protocolo II ».

El debate sobre el Protocolo II se inició con un emotivo llamamiento del Sr. Jean Pictet, en representación del CICR. El autor de los clásicos comentarios a los Convenios de Ginebra solicitó a la Conferencia que los textos fueran adoptados por amplia mayoría. Señaló que los Protocolos no representaban un peligro para los Gobiernos y constituían un justo balance entre la realidad de la vida en sociedad y las ideas humanitarias. Expresó que los textos no contenían nada que fuera perjudicial para la soberanía nacional. Finalmente exhortó a la Conferencia a que no suprimiera disposiciones que son esenciales para la protección de los seres humanos y que no destruyera la verdadera esencia de un instrumento, cuya necesidad ha sido largamente reconocida. Sobre el texto simplificado, señaló en nombre del CICR, que era el mínimo aceptable.

La Conferencia se abocó a un examen detallado de los artículos del Protocolo II, y de las enmiendas propuestas en el texto simplificado.

El artículo 1 fue el resultado de un difícil consenso en el Comité I durante el segundo período de sesiones de 1975. Establece el ámbito de aplicación material del Protocolo, y más precisamente, limita su aplicación a los conflictos armados que no estén cubiertos por el Protocolo I y que se desarrollen en el territorio de una Parte contratante, entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el Protocolo II.

El « Proyecto simplificado » no se esforzó en modificar ese artículo. El frágil consenso no sobrevivió la discusión en Plenario. El artículo fue adoptado solamente por 58 votos a favor, 5 en contra y 29 abstenciones.

Como señalaron los delegados que se opusieron, este artículo era la base para el resto del Protocolo, y el amplio número de estados que no lo apoyaron, indicaba el grado de desconfianza hacia todo el Protocolo. Sin embargo, entre los estados opositores y los que se abstuvieron, se invocaron razones distintas. Un grupo deseaba limitar aún más el Protocolo, agregando que la determinación de la existencia real de la situación mencionada en el artículo era de pleno derecho, potestad del Estado interesado. Este grupo estuvo integrado por Brasil, Chile, India y Nigeria. Otros estados, incluyendo Siria, Noruega y Argelia consideraban que el artículo era ya tan limitado que tendría poco efecto práctico.

Fue adoptado por consenso y no dio lugar a discusión, el artículo 2, que establece: que el Protocolo se aplicará sin ninguna discriminación racial o de otra índole y que las personas que hayan sido objeto de una restricción de libertad por motivos relacionados con un conflicto cubierto por el Protocolo, gozarán de la protección prevista en los artículos 5 (8) y 6 (10).

La eliminación del artículo siguiente (3) propuesto en el « Texto simplificado », fue aceptada en Plenario por consenso.

A primera vista parece inocuo, señalar que cualquiera de los acuerdos que las partes en el conflicto pudieran celebrar para aplicar al conflicto particular, otros artículos de los Convenios o del Protocolo I, *no tendrán efecto sobre el estatuto jurídico de las partes contendientes*. El motivo principal de oposición a este artículo se originó en el rechazo a reconocer el estatuto de *parte* en el conflicto a fuerzas que se opongan al gobierno legal. Este cambio de « redacción » fue posteriormente generalizado con los demás artículos del Protocolo.

Un artículo que no produjo problemas fue el que reafirma la responsabilidad que incumbe al gobierno de mantener o restablecer la ley y el orden por todos los medios legítimos, y prohíbe el uso del Protocolo como justificación para intervenir en un conflicto interno ⁷⁴. El propuesto artículo (5) que disponía « Los derechos y deberes que derivan del Protocolo se aplicarán por igual a todas las partes en el conflicto », que inevitablemente iba a ser rechazado, así lo fue.

El artículo 4 (6) que dispone garantías fundamentales para todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, no tuvo oposición. En los hechos, el artículo fue usado como depositario de algunas de las disposiciones de otros artículos propuestos, lo que facilitó su eliminación. Por lo tanto, al añadir la violación a los atentados contra la dignidad personal, prohibidos por este artículo, se facilitó la supresión del propuesto artículo (6bis) titulado Protección de la Mujer y de los niños, y al agregar la cláusula que establece « Queda prohibido ordenar que no haya supervivientes » al primer párrafo del artículo 4 (6) se permitió la supresión del propuesto art. (22), que establecía « Se prohíbe ordenar que no haya supervivientes, amenazar al adversario con ello, o conducir las hostilidades sobre esa base ».

En su texto original, los dos artículos eliminados se referían a las personas involucradas en el conflicto y a las que no lo estaban. En la forma adoptada, las restricciones alcanzan solamente a las personas que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades. Por lo tanto, como resultado de las « simplificaciones », no habrá ninguna disposición que prohíba ordenar que no haya supervivientes en una batalla contra fuerzas opositoras. Este artículo también contiene varias disposiciones del propuesto art. (32), sobre protección de los niños, el último de los artículos en ser suprimido.

Las condiciones mínimas que deben garantizarse a las personas privadas de libertad por motivos relacionados con el conflicto armado, establecidas en el art. 5 (8) no fueron alteradas significativamente al ser adoptadas.

Cuando el artículo sobre diligencias penales ⁷⁵ llegó a Plenario, dos párrafos propuestos en el « texto simplificado » fueron eliminados. Uno de ellos establecía que en caso de enjuiciar a una persona *solamente* por haber tomado parte en las hostilidades, el tribunal al dictar sentencia, debía tomar en consideración el hecho de que el acusado hubiera respetado el Protocolo, y en dicho caso la pena de muerte no podría ser ejecutada antes de la terminación del conflicto armado. El otro párrafo establecía que cualquier persona condenada debería tener derecho a pedir el indulto o la conmutación de la pena. Otro párrafo cuya eliminación se aconsejaba fue sin embargo mantenido. Es el que establece que a la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado. Una disposición importante del artículo adoptado, que no fue cuestionada, establece que no se dictará pena de muerte contra las personas que tuvieren menos de 18 años de edad en el momento de la infracción, ni se ejecutará en las mujeres encintas ni en las madres de niños de corta edad ⁷⁶.

Fue eliminado un artículo que establecía el respeto y la protección de la población civil, de los bienes de carácter civil, de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil y de las obras que contienen fuerzas peligrosas, aún cuando se hubiera violado el Protocolo por la parte

opositora ⁷⁷; también se eliminó un artículo que establecía definiciones de varios términos usados o que se entendía habían sido usados, en el Protocolo II ⁷⁸.

Al artículo sobre protección de la población civil ⁷⁹, se le eliminaron tres párrafos. Estos prohibían el empleo de métodos o medios de combate que ataquen o afecten indiscriminadamente a la población civil y a los combatientes; los ataques por bombardeo que traten como objetivo militar único varios objetivos militares precisos y claramente separados, situados en un lugar en que haya concentración de personas civiles o bienes de carácter civil; y la utilización de civiles para poner los objetivos militares, a cubierto de ataques. En el artículo se mantuvo la disposición de que no serán objeto de ataque la población civil como tal, ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia, cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil ⁸⁰. Se adoptó sin oposición la disposición de que los heridos, enfermos y naufragos serán tratados humanamente y recibirán los cuidados médicos necesarios ⁸¹.

Un artículo propuesto (12bis) sobre protección de las personas, cuyo primer párrafo establecía que se prohíbe someter a las personas detenidas a cualquier intervención médica que no esté indicada por su estado de salud, fue incorporado en el art. 5 (8) paragr. 2(e). El segundo párrafo que prohibía específicamente que los detenidos fueran objeto de mutilaciones físicas, experimentos médicos o científicos, o de extracción de tejidos u órganos para trasplantes, fue suprimido por consenso.

El artículo (13) titulado « Búsqueda y evacuación » que establecía la búsqueda de los heridos y enfermos, especialmente luego de una acción militar, y la evacuación de los heridos, enfermos, personas de edad y niños, de una zona sitiada o cercada, fue suprimido y remplazado por un artículo que se refiere solamente a la búsqueda ⁸².

El propuesto artículo (14) sobre la tarea de la población civil y de las organizaciones de socorro con respecto a los heridos, enfermos y naufragos, fue suprimido, y sólo se incorporó en el art. 18 (33), luego de modificada, la parte que se refiere a la autorización a la población civil y a las sociedades de socorro a ofrecer sus servicios « ... para el desempeño de sus funciones tradicionales en relación con las víctimas del conflicto armado ».

Se mantuvo la protección del personal sanitario y religioso estableciéndose que no se les obligará a realizar tareas que no sean compatibles con su misión humanitaria ⁸³. También se mantuvo un artículo que establece que no se castigará a nadie por haber ejercido una actividad médica conforme con la deontología, cualesquiera que hubieren sido las circunstancias o los beneficiarios ⁸⁴. El mismo artículo protege la confidencialidad de la relación médico-paciente, pero a reserva de lo dispuesto en la legislación nacional. Otro artículo concede protección a las unidades y medios de transporte sanitario ⁸⁵, pero se eliminó un párrafo que establecía una serie de circunstancias no calificadas como actos hostiles y que justificarían el cese de la protección. Un artículo que disponía la protección de los signos y señales distintivas quedó limitado a los signos ⁸⁶.

Se suprimió el artículo que prohibía las represalias ⁸⁷, así como un artículo que hubiera limitado el derecho de las partes a elegir métodos o medios de combate que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios y prohibido los métodos de combate que causen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural.

El « texto simplificado » sugería la supresión del artículo 16(20bis) sobre protección de los bienes culturales. Sin embargo, fue adoptado y ampliado incluyendo los lugares de culto; lo que provocó que se hicieran algunos comentarios de que se le estaba dando mayor valor a los lugares y bienes que a las personas.

La Conferencia procedió a eliminar: la prohibición de la perfidia⁸⁸; el art. (22) sobre no dar cuartel; un artículo sobre salvaguardia del enemigo *fuera de combate*⁸⁹; el uso indebido de signos protectores⁹⁰; un artículo que exigía a las partes hacer la distinción entre civiles y combatientes al planificar los ataques⁹¹; una disposición que definía a los civiles y a la población civil⁹²; y un artículo que prohibía que los bienes civiles fueran objeto de ataque⁹³.

El « texto simplificado » pedía la eliminación del artículo que protege los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil⁹⁴. Este artículo prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como artículos alimenticios, zonas agrícolas, cosechas, ganado, instalaciones, reservas de agua potable y obras de riego. Luego de una apasionada exposición del delegado de la Santa Sede, la Conferencia votó afirmativamente por mantener el artículo.

Luego de descartar dos párrafos, la Conferencia adoptó por consenso parte del artículo sobre obras que contienen fuerzas peligrosas⁹⁵, estableciendo que las presas, diques y centrales nucleares de energía eléctrica, no serán objeto de ataques, cuando tales ataques puedan provocar la liberación de fuerzas peligrosas y causar, en consecuencia, pérdidas importantes en la población civil. Se mantuvo por consenso la mayor parte de un artículo que prohíbe los desplazamientos forzados de la población civil, a no ser que así lo exijan su seguridad o razones militares imperiosas⁹⁶.

Se suprimió un artículo que disponía la protección del personal de protección civil⁹⁷, y también un artículo que establecía una oficina de información sobre víctimas de los conflictos comprendidos por el Protocolo⁹⁸ y un artículo que solicitaba que las partes en el conflicto tomaran todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del Protocolo⁹⁹. El artículo sobre difusión¹⁰⁰ quedó reducido a la cláusula « El presente Protocolo deberá difundirse lo más ampliamente posible ». Se eliminó un artículo que estimulaba especialmente a que las partes contendientes se esforzaran en poner en vigor por vía de acuerdos especiales, la totalidad o parte de las demás disposiciones de los Convenios de Ginebra o del Protocolo I¹⁰¹, que ya existe en el artículo 3, con un texto común en los cuatro Convenios de Ginebra; también se suprimió un artículo que disponía que el CICR podía ofrecer sus servicios a las partes contendientes¹⁰².

Los artículos de procedimiento que se mantuvieron fueron adoptados sin cambios. Se refieren a: firma del Protocolo¹⁰³; ratificación¹⁰⁴; adhesión¹⁰⁵; entrada en vigor¹⁰⁶; enmiendas¹⁰⁷; denuncia¹⁰⁸; notificaciones¹⁰⁹; registro¹¹⁰; y textos auténticos¹¹¹. Estas disposiciones son equivalentes a las contenidas en el Protocolo I.

El preámbulo del Protocolo II fue adoptado por consenso. Recuerda que los principios humanitarios refrendados por el artículo 3, común a los Convenios de Ginebra, constituyen el fundamento del respeto a la persona humana en caso de conflicto armado sin carácter internacional, y también recuerda que los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, ofrecen a la persona humana una protección fundamental.

También establece que, en los casos no previstos por el derecho vigente, la persona humana queda bajo la salvaguardia de los principios de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública. El preámbulo, por lo tanto, repite el principio de la Clausula Martens.

El Protocolo II en su texto definitivo, fue adoptado por la Conferencia por consenso. La explicación de voto de los Estados que habían señalado su oposición al principio de un tal protocolo, tales como India, Indonesia, Nigeria y otros, trató de demostrar que el «texto simplificado» del Protocolo no había cambiado fundamentalmente su posición.

Resoluciones finales y Acta final

Además de la adopción de los dos Protocolos y de la aprobación de la resolución sobre armas precedentemente analizada, la Conferencia adoptó una serie de resoluciones.

Entre ellas las siguientes: las que invitan a la Organización de Aviación Civil Internacional a establecer los procedimientos apropiados para la identificación de las aeronaves sanitarias; la que insta a los Estados que aún no se hayan adherido a la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y su Protocolo adicional de 1954, a que suscriban dicha Convención; y la que invita a los Estados y al CICR a colaborar activamente en la difusión del derecho internacional humanitario, en particular, enseñándolo en las universidades y a las fuerzas armadas.

Noruega y Libia patrocinaron una resolución solicitando al CICR que considere la posibilidad de establecer un signo protector único, unificado y universalmente reconocido que sustituya los signos distintivos actualmente reconocidos, tales como el de la Cruz Roja, la Media Luna Roja, el León y Sol Rojos. También suplantaría implícitamente el signo del Escudo Rojo de David usado por Israel, que la Conferencia se había rehusado a reconocer. Esta proposición fue derrotada obteniendo los votos de 15 a favor, 19 en contra y 62 abstenciones.

Hubo otro problema que debía ser resuelto antes de que la Conferencia pudiera terminar, relativo a quienes estarían autorizados a firmar el Acta final. Nuevamente aquí surgió la división que se había dado durante el primer período de sesiones; por un lado se insistía en que se debería permitir firmar a los movimientos de liberación que habían participado en la Conferencia, mientras que otros insistían en que sólo los Estados podían firmar el Acta final. Luego de negociaciones el asunto se solucionó acordando a los movimientos de liberación el derecho a firmar en página separada. Israel, sin embargo, rechazó aceptar el compromiso e insistió en que se sometiera el asunto a votación, la que dio como resultado 78 votos a favor, 1 (Israel) en contra y 18 abstenciones. Estas últimas incluyeron USA, Reino Unido, Francia, República Federal de Alemania, Japón, Bélgica, Australia, Canadá, España, Camerún y Uruguay.

Todos los participantes presentes, con excepción de Israel, firmaron el Acta final al término de la Conferencia.

Conclusión

Es difícil a esta altura hacer comentarios definitivos sobre los años de esfuerzos dedicados previamente y durante los cuatro períodos de sesiones de la Conferencia.

Todavía está pendiente el asunto de la firma de los Protocolos, que quedarán abiertos a la firma por un período de doce meses a partir de diciembre de 1977. Es razonable esperar que una serie de Estados que estuvieron presentes y que aceptaron el consenso final, no se encuentren entre los firmantes del Protocolo II.

También queda pendiente el importante aspecto de la ratificación o adhesión, y las reservas que pueden estar ligadas a dichas ratificaciones o adhesiones. Por lo tanto, pasarán algunos años antes de que pueda apreciarse el valor jurídico de estos documentos y aún entonces, queda por probarse la eficacia de las nuevas disposiciones, cuando deban aplicarse en las zonas en conflicto.

En cualquier caso, el derecho humanitario sólo puede tener un efecto limitado; reducir los efectos perniciosos de la guerra. La experiencia ha demostrado que, a pesar del derecho humanitario, los efectos de la guerra se han expandido y vuelto aún más crueles. Como con otras ramas del derecho internacional, el derecho humanitario aparece con posterioridad a los hechos, y algunas veces mucho tiempo después. Es decir, las nuevas y más devastadoras técnicas de hacer la guerra, en primer lugar se desarrollan, luego se aplican y recién entonces, si la conciencia universal se sensibiliza suficientemente, se redactan lentamente documentos jurídicos para evitar sus efectos. Para entonces, la técnica de hacer la guerra se habrá desarrollado aún más.

Lo que puede parecer, por lo tanto, como una apreciación pesimista, no pretende negar el rol positivo que juega el derecho humanitario. Dicho rol es más un freno al incremento de la crueldad de la guerra que la anulación de esa tendencia. Imaginando lo que podría ocurrir si no existiera el derecho humanitario, es que debe valorarse su efectividad y justificación.

El mayor logro del derecho humanitario, es el de haber obtenido que todas las partes aceptaran implícitamente que la crueldad impuesta por la guerra, no relacionada con un objetivo militar, resulta improductiva o aún contraproducente y contraria a lo que podría describirse como la conciencia universal de la humanidad.

Es en apoyo de estos principios, hoy día más explícitos que nunca, que los Protocolos adquieren su mayor significación. Cualquiera sea el resultado final de los procedimientos de ratificación, los principios generales del derecho internacional han avanzado significativamente. Al hacerlo, la Conferencia ha señalado uno de los caminos por los que el derecho internacional puede desarrollarse en nuestros días.

Referencias

- | | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| ¹ Prot. I, Art. 92 (80), | ¹⁴ Art. 13 | ³⁰ Art. 37 (35) |
| Prot. II, Art. 20 (40). | ¹⁵ Art. 17 | ³¹ Art. 38 (36) |
| ² Prot. I, Art. 95 (83), | ¹⁶ Art. 18 | ³² Art. 39 (37) |
| Prot. II, Art. 23 (43). | ¹⁷ Art. 19 | ³³ Art. 40 (38) |
| ³ Art. 2 | ¹⁸ Art. 20 | ³⁴ Art. 41 (38 bis) |
| ⁴ Art. 3 | ¹⁹ Art. 21 (22) | ³⁵ Art. 43 (41) |
| ⁵ Art. 4 | ²⁰ Art. 22 (23) | ³⁶ Art. 45 (42 bis) |
| ⁶ Art. 5 | ²¹ Art. 25 (26 bis) | ³⁷ Art. 46 (40) |
| ⁷ Art. 6 | ²² Art. 26 (27) | ³⁸ Rev. CIJ n° 16, p. 57. |
| ⁸ Art. 7 | ²³ Art. 27 (28) | ³⁹ Art. 47 (42 quater) |
| ⁹ ver Rev. CIJ, n° 14 | ²⁴ Art. 28 (29) | ⁴⁰ Art. 48 (43) |
| p. 42. | ²⁵ Art. 32 (20 bis) | ⁴¹ Art. 50 (45) |
| ¹⁰ Art. 8 | ²⁶ Art. 33 (20 ter) | ⁴² Art. 51 (46) |
| ¹¹ Art. 9 | ²⁷ Art. 34 (20 quater) | ⁴³ ver Rev. CIJ n° 16, |
| ¹² Art. 11 | ²⁸ Art. 35 (33) | p. 55 |
| ¹³ Art. 12 | ²⁹ Art. 36 (34) | ⁴⁴ Art. 53 (47 bis) |

- ⁴⁴ Art. 54 (48)
⁴⁵ Art. 55 (48 bis)
⁴⁶ Art. 56 (49)
⁴⁷ Art. 57 (50)
⁴⁸ Art. 61 (54)
⁴⁹ Art. 62 (55)
⁵⁰ Art. 63 (56)
⁵¹ Art. 65 (58)
⁵² Art. 66 (59)
⁵³ Art. 67 (59 bis)
⁵⁴ Art. 69 (61)
⁵⁵ Art. 73 (64)
⁵⁶ Art. 74 (64 bis)
⁵⁷ Art. 76 (67)
⁵⁸ Art. 80 (70)
⁵⁹ Art. 81 (70 bis)
⁶⁰ Art. 82 (71)
⁶¹ Rev. CIJ n° 16, pp. 53-55
⁶² Art. (77)
⁶³ Art. (78)
⁶⁴ Art. 89 (nuevo art.)
⁶⁵ Rev. CIJ n° 16, pp. 55-56.
- ⁶⁷ Art. 90 (79 bis)
⁶⁸ Art. 92 (80)
⁶⁹ Art. 93 (81)
⁷⁰ Art. 94 (82)
⁷¹ Art. 95 (83)
⁷² Art. 97 (86)
⁷³ Rev. CIJ n° 14, p. 50-51 y Rev. CIJ n° 16, p. 59-60.
⁷⁴ Art. 3 (4)
⁷⁵ Art. 6 (10)
⁷⁶ Art. 6 (10) para 4
⁷⁷ Art. (10 bis)
⁷⁸ Art. (11)
⁷⁹ Art. 7 (26)
⁸⁰ Art. 7 (26) para. 2
⁸¹ Art. 8 (12)
⁸² Art. 9
⁸³ Art. 10 (15)
⁸⁴ Art. 11 (16)
⁸⁵ Art. 12 (17)
⁸⁶ Art. 13 (18)
⁸⁷ Art. (19)
⁸⁸ Art. (21)
- ⁸⁹ Art. (22 bis)
⁹⁰ Art. (23)
⁹¹ Art. (24)
⁹² Art. (25)
⁹³ Art. (26 bis)
⁹⁴ Art. 15 (27)
⁹⁵ Art. 16 (28)
⁹⁶ Art. 17 (29)
⁹⁷ Art. (30)
⁹⁸ Art. (34)
⁹⁹ Art. (36)
¹⁰⁰ Art. 19 (37)
¹⁰¹ Art. (38)
¹⁰² Art. (39)
¹⁰³ Art. 20 (40)
¹⁰⁴ Art. 21 (41)
¹⁰⁵ Art. 22 (42)
¹⁰⁶ Art. 23 (43)
¹⁰⁷ Art. 24 (44)
¹⁰⁸ Art. 25 (44 bis)
¹⁰⁹ Art. 26 (45)
¹¹⁰ Art. 27 (46)
¹¹¹ Art. 28 (47)

Noticias de la CIJ

Nuevo miembro: el Profesor *Telford Georges* (Indias Occidentales) ha sido electo miembro de la Comisión. Nacido en Dominica en 1923, obtuvo su título de abogado en Londres. Se desempeñó como tal en Trinidad desde 1949 a 1962. Fue miembro de la Alta Corte de Justicia de Trinidad y Tobago desde 1962 a 1965 y luego ocupó el cargo de Presidente de la Corte Suprema de Tanzania desde 1965 a 1971, tarea en la que se distinguió especialmente. Actualmente es Profesor de Derecho de la Universidad de las Indias Occidentales, en Barbados, y también miembro de la Corte de Apelaciones de Belize, las Bahamas y Bermuda.

Organización afiliada: el recientemente creado Consejo de Grenada para los Derechos Humanos, se ha afiliado a la CIJ.

SEMINARIO DE BARBADOS

Continuando la serie de seminarios regionales sobre derechos humanos, la CIJ llevó a cabo su segundo seminario del 8 al 13 de setiembre de 1977, en Barbados. El tema tratado fue el de « Derechos Humanos y su promoción en el Caribe ». Se organizó en cooperación con la Organisation of Commonwealth Caribbean Bar Associations (OCCBA).

Asistieron 72 participantes procedentes de 16 países: *Bahamas, Barbados, Bermuda, Cuba*, República Dominicana, *Grenada, Guyana*, Haití, *Jamaica, Surinam*, y *Trinidad y Tobago* y de los Territorios Asociados de: *Antigua, Dominica, St. Kitts, Sta. Lucía, y St. Vincent*. Entre los participantes se encontraban Ministros de Estado, o funcionarios de alto nivel de los 11 países mencionados en caracteres itálicos. Concurrieron también participantes de las siguientes organizaciones caribeñas: Caribbean Community (CARICOM), Caribbean Conference of Churches, Caribbean Congress of Labour, y la OCCBA. La CIJ estuvo representada por el Sr. William J. Butler, Presidente del Comité Ejecutivo, Niall MacDermot, Secretario General, Hans Thoolen, Secretario Ejecutivo, y el Profesor Telford Georges, Miembro de la Comisión.

En los debates se prestó la misma atención a los derechos económicos, sociales y culturales, que a los civiles y políticos, lo que se reflejaba en los documentos de trabajo. A comienzos de 1978 se publicó un informe sobre el seminario que incluye: el discurso de apertura pronunciado por el Sr. William Demas, Director del Banco de Desarrollo del Caribe, documentos de trabajo, un resumen de los debates y las Conclusiones y Recomendaciones.

El seminario decidió establecer, a iniciativa de algunos de los participantes caribeños, un Comité (Continuation Committee) para buscar la puesta en práctica de las Recomendaciones. Su tarea principal será la de tratar de poner en funcionamiento la « organización regional coordinadora » a la que se hace referencia en las Conclusiones y Recomendaciones y que se espera, contará con algunos representantes gubernamentales. Se pide a la organización regional coordinadora que considere la formulación de una declaración de derechos en el Caribe y que examine los instrumentos existentes, con miras a estructurar una Convención Caribeña sobre Derechos Humanos, la que es particularmente deseada en la región.

El seminario remarcó la importancia que tiene para la región el derecho a la libre determinación, el derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho al trabajo, la libertad de sindicación, el tratamiento igualitario para los niños nacidos fuera del matrimonio, la condición de la mujer, la educación primaria libre y obligatoria, la necesidad de educación pre-escolar, de una adecuada atención médica y del cuidado de la salud. El seminario instó a todos los gobiernos de la región que aún no hubieran ratificado los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, a hacerlo.

La organización de este seminario fue posible gracias a las subvenciones concedidas por el Gobierno de los Países Bajos y de la Fundación Ford.

FORMULARIO DE SOLICITUD

Sr. Secretario General de la Comisión Internacional de Juristas
P.O. Box 120, 1224 Chêne-Bougeries — Genève - Suisse

El suscrito/los suscritos _____

con domicilio en _____

(país) _____ apoya los objetivos y la labor de la
Comisión Internacional de Juristas.

En consecuencia, solicita asociarse a ella en calidad de (por favor
tache lo que no corresponda):

Socio Protector, con una cuota anual de 1.000 Fr. Suizos, ó 400 US
dólares, ó 250 Libras del Reino Unido

o

Socio Simpatizante, con una cuota anual de 500 Fr. Suizos, ó 200 US
dólares, ó 125 Libras del Reino Unido

o

Socio Contribuyente, con una cuota anual de 100 Fr. Suizos, ó 40 US
dólares, ó 25 Libras del Reino Unido

Fecha: _____ Firma: _____

Nota: Para la forma de pago véase nota en la contratapa.

MIEMBROS DE LA COMISIÓN

KEBA M'BAYE (Presidente)	Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Senegal
ELI WHITNEY DEBEVOISE (Vice Presidente)	Abogado, New York
T. S. FERNANDO (Vice Presidente)	Ex Embajador de Sri Lanka en Australia; ex Procurador General y ex Presidente de la Corte de Apelaciones de Sri Lanka
MIGUEL LLERAS PIZARRO (Vice Presidente)	Consejero de Estado, Colombia
GODFREY L. BINAISA	Ex Procurador General de Uganda
ALPHONSE BONI	Presidente de la Corte Suprema de Costa de Marfil
BOUTROS BOUTROS-GHALI	Ministro de Estado, Relaciones Exteriores, Profesor de Derecho Internacional; Egipto
ALLAH-BAKHS K. BROHI	Ex Ministro de Justicia de Pakistán y Embajador
WILLIAM J. BUTLER	Abogado, New York
JOEL CARLSON	Abogado, New York; ex Abogado en Sud Africa
HAIM H. COHN	Juez de la Suprema Corte; ex Ministro de Justicia, Israel
ROBERTO CONCEPCION	Ex Presidente de la Corte Suprema, Filipinas
CHANDRA KISAN DAPHTARY	Abogado ante el Tribunal Supremo; ex Procurador General, India
TASLIM OLAWALE ELIAS	Miembro de la Corte Internacional de Justicia; ex Presidente de la Corte Suprema de Nigeria
ALFREDO ETCHEBERRY	Profesor de Derecho, Universidad de Chile; Abogado
EDGAR FAURE	Presidente de la Asamblea Legislativa; ex Primer Ministro, Francia
PER T. FEDERSPIEL	Abogado, Copenhagen
FERNANDO FOURNIER	Abogado, ex Presidente de la Asociación Interamericana de Abogados; Profesor de Derecho; Costa Rica
HELENO CLAUDIO FRAGOSO	Profesor de Derecho Penal, Abogado; Brasil
ENRIQUE GARCIA SAYAN	Ex Ministro de Relaciones Exteriores, Perú
LORD GARDINER	Ex Lord Chancellor de Inglaterra
P. TELFORD GEORGES	Profesor de Derecho, Universidad Indias Occidentales; ex Presidente de la Corte Suprema, Tanzania
BAHRI GUIGA	Miembro de la Corte de Apelaciones de Túnez
JOHN P. HUMPHREY	Profesor de Derecho, Montreal, ex Director de la División de Derechos Humanos de Naciones Unidas
HANS-HEINRICH JESCHECK	Profesor de Derecho, Universidad de Friburgo, República Federal de Alemania
LOUIS JOXE	Embajador, ex Ministro de Estado; Francia
P. J. G. KAPTEYN	Consejero de Estado, ex Profesor de Derecho Internacional; Países Bajos
SEAN MACBRIDE	Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Irlanda y ex Comisionado de Naciones Unidas para Namibia
RUDOLF MACHACEK	Miembro de la Corte Constitucional, Austria
NGO BA THANH	Miembro de la Asamblea Nacional, Vietnam
TORKEL OPSAHL	Profesor de Derecho, Miembro de la Comisión Europea de Derechos Humanos, y del Comité de Derechos Humanos; Noruega
GUSTAF B. E. PETREN	Juez y Ombudsman adjunto de Suicia
SIR GUY POWLES	Ex Ombudsman, Nueva Zelandia
SHRIDATH S. RAMPHAL	Secretario General del Secretariado del Commonwealth; ex Procurador General de Guyana
MICHAEL A. TRIANTAFYLIDES	Presidente de la Suprema Corte, Chipre; Miembro de la Comisión Europea de Derechos Humanos
J. THIAM-HIEN YAP	Abogado, Indonesia
MASATOSHI YOKOTA	Ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia; Japón

MIEMBROS HONORARIOS

Sir ADETOKUNBO A. ADEMOLA, Nigeria	JEAN-FLAVIEN LALIVE, Suiza
ARTURO A. ALAFRIZ, Filipinas	NORMAN S. MARSH, Reino Unido
GIUSEPPE BETTIOL, Italia	JOSE T. NABUCO, Brasil
DUDLEY B. BONSAI, Estados Unidos	LUIS NEGRON FERNANDEZ, Puerto Rico
VIVIAN BOSE, India	Lord SHAWCROSS, Reino Unido
PHILIPPE BOULOS, Líbano	EDWARD ST. JOHN, Australia
A. J. M. VAN DAL, Países Bajos	JOSEPH THORSON, Canadá
ISAAC FORSTER, Senegal	HATIZ B. TYABJI, Pakistán

Secretario General: NIALL MACDERMOT

**DERECHOS HUMANOS
EN ESTADOS CON SISTEMA DE PARTIDO UNICO**

Editado por la Comisión Internacional de Juristas, Search Press, Londres,
Enero de 1978, 130 pp.

£ 1.80; US\$ 4 ó FS 10, más franqueo

Informe de un seminario internacional realizado por la CIJ en Dar-es-Salaam en setiembre de 1976 sobre el tema: « Derechos Humanos, su Protección y el Imperio del Derecho en un Estado con Sistema de Partido Unico ». Asistieron 37 participantes procedentes de Tanzania, Zambia, Sudán, Botswana, Lesotho, y Swaziland; entre ellos se encontraban ministros de gobierno, funcionarios de alto nivel, jueces, abogados, docentes y miembros de la iglesia. El informe contiene resúmenes de los documentos de trabajo y de los debates sobre aspectos constitucionales, organización y tarea de la profesión jurídica, detención preventiva, institución del *ombudsman*, participación popular, libertad de expresión y de asociación y derechos individuales y colectivos. En su prefacio, el Sr. Shridath Ramphal, Secretario General del Commonwealth dice que el seminario realizó un servicio notable « al explorar la realidad en que se funda la forma de sistema de partido único, como también al hacer sugerencias, conducentes a la evolución favorable de aquellos acuerdos coercitivos, de los cuales, en última instancia, dependen los buenos gobiernos ».

DETERIORO DE LA DEMOCRACIA EN FILIPINAS

Un informe sobre Derechos Humanos durante la vigencia de la Ley Marcial por William J. Butler, Abogado de New York; Profesor John P. Humphrey de Canadá; y G. E. Bisson, Presidente de la Sección de la CIJ de Nueva Zelanda, publicado por la Comisión Internacional de Juristas, Ginebra, agosto de 1977, 107 pp.

10 FS; US\$ 4 ó £ 2.25, más franqueo

Los autores concluyen que la declaración de Ley Marcial en 1972 fue justificada, pero que se ha prolongado innecesariamente para perpetuar el poder personal del Presidente Marcos. Se examina la negación de los derechos políticos básicos, la libertad de expresión y de prensa, el derecho de huelga, la libertad de movimiento y la independencia del poder judicial, así como, la detención prolongada — a menudo acompañada de tortura — de sospechosos sin ser sometidos a la justicia. Se dan detalles de 25 casos de tortura ocurridos desde enero de 1976.

**UGANDA Y LOS DERECHOS HUMANOS
INFORMES DE LA CIJ A NACIONES UNIDAS**

Publicado por la Comisión Internacional de Juristas, Ginebra, mayo de 1977, 180 pp.

15 FS; US\$ 6 ó £ 3.50, más franqueo

Contiene las cinco « comunicaciones » sobre violación de los Derechos humanos en Uganda, presentadas por la CIJ a la Comisión de Derechos Humanos de ONU, entre 1974 y 1976. Abarcan los primeros 5 años de mandato del Presidente Amin, y describen en detalle, con varias declaraciones de testigos presenciales, las atrocidades que se han llevado a cabo durante el reinado del terror militar, así como « la quiebra total del Imperio del Derecho ». Una Introducción del Secretario General explica el procedimiento bajo el cual fueron consideradas las comunicaciones, conjuntamente con una relación de las últimas violaciones que ocurrieron a partir de la presentación del último informe en junio de 1976.

Comisión Internacional de Juristas
P.O. Box 120 — 1224 Chêne-Bougeries — Genève-Suisse
Tel. 49.35.45